

PROCESSO Nº 8/2007 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 44/2008



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE ALJEZUR, NO ÂMBITO DA “EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DAS PISCINAS MUNICIPAIS DE ALJEZUR”

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I

INTRODUÇÃO

A coberto do ofício nº 7950, de 11 de Julho de 2006, a Câmara Municipal de Aljezur – *adiante designada CMA* – remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato, no valor de € 1.896.656,59, denominado de “*contrato adicional à empreitada de construção das piscinas municipais – Aljezur*”, inserindo-o no âmbito da execução do contrato que, relativamente à empreitada de construção daquelas piscinas, e no valor de € 2.249.960,77, havido sido homologado conforme em 28 de Setembro de 2005.¹

Aquele primeiro contrato foi objecto de devolução à entidade remetente, através de ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, datado de 25 de Julho de 2006, para efeito de obtenção de esclarecimentos adicionais, bem como de diversa documentação considerada necessária para completar o estudo do correspondente processo.

Cumprindo tal desiderato, procedeu a Câmara Municipal de Aljezur, por via do seu ofício nº 11624, de 11 de Outubro de 2006, ao reenvio do processo em causa ao Tribunal de Contas, acompanhado dos esclarecimentos solicitados e de uma adenda ao contrato sob fiscalização.

Porque, entretanto, o quadro legislativo atinente à fiscalização prévia de contratos por parte do Tribunal de Contas havia sido alterado (*pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto*), em termos de suprimir daquela fiscalização os contratos adicionais aos contratos visados (*por efeito da nova redacção dada por aquela Lei ao nº 1 do artº 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto*), foi o contrato de que se trata declarado isento de fiscalização prévia, por decisão tomada em 9 de Novembro de 2006, em sessão diária de visto, e remetido o respectivo processo ao Departamento de Controlo Concomitante, à luz do nº 2 do art.º 47º e do artº 49º, nº 1, alínea a), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1, alínea a) *in fine*, e 77º, nº 2, alínea c), da referida Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foi aprovada a realização de uma auditoria ao denominado “**contrato adicional**” da empreitada “**Construção das Piscinas Municipais de Aljezur**”, celebrado pela **Câmara Municipal de Aljezur**.

Posteriormente, através do ofício nº 12483, de 9 de Novembro de 2007, remeteu a referida câmara ao Tribunal de Contas um outro contrato, celebrado em 30 de Outubro de 2007, denominado de “*1º contrato adicional à empreitada de construção das piscinas municipais de Aljezur*”, relativo a trabalhos a mais no valor de € 245.696,24 e a trabalhos a menos no valor de € 258.268,03 o qual foi, por despacho judicial, mandado apensar ao Processo 8/2007 – Audit. 1ª S, em curso, na sequência daquela deliberação do Plenário da 1ª Secção.

¹ Proc.º registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 1572/05



II

METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade dos actos adjudicatórios que antecederam a celebração dos contratos e dos actos materiais e financeiros decorrentes da respectiva execução.

Em sede de fiscalização concomitante e, na sequência de uma análise preliminar feita aos contratos e à documentação inserta nos respectivos processos, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia,² os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal.³

Efectuado o estudo de toda a documentação, foram elaborados os correspondentes relatos de auditoria, oportunamente remetidos aos responsáveis pelas autorizações dos contratos, por despachos do Juiz Conselheiro responsável pela acção, de 5 de Março de 2007 e de 26 de Fevereiro de 2008, para exercício do direito de contraditório previsto no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.⁴

Em cumprimento dos despachos supra referidos, vieram os responsáveis, Manuel José de Jesus Marreiros, Presidente da CMA, José Manuel Velhinho Amarelinho, Vice-Presidente, José Manuel Lucas Gonçalves, Jorge Manuel Vieira Gabriel e Maria de Fátima Gomes Abreu Neto da Silva, Vereadores, apresentar as suas alegações em relação a cada um dos contratos, em dois documentos, por todos subscritos,⁵ as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se que aquelas alegações não contradizem a factualidade descrita quanto ao objecto dos contratos auditados, nem a fundamentação que, para os mesmos, se descreveu, incluindo-se nelas, contudo, uma explicação para a actuação da câmara, aliás, repetitiva para ambos os contratos.

Posteriormente, em cumprimento do despacho do Juiz Conselheiro responsável pela acção, de 11 de Julho de 2007, e no que concerne ao primeiro dos aludidos contratos, foram os indiciados responsáveis notificados da possibilidade de, querendo, procederem ao pagamento voluntário da multa no valor mínimo de 15 UC (1.335,00 €), com preclusão do posterior procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea d) do nº 2 do artigo 69º, conjugado com o nº 7 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

² Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nº 1257, de 22/01/2007, no que concerne ao primeiro dos aludidos contratos e ofício da mesma direcção-geral nº 17502, de 23/11/2007, pelo que respeita ao segundo.

³ Ofícios da Câmara Municipal de Aljezur nºs 1026, de 30/01/2007, e 13403, de 04/12/2007, respectivamente, para o primeiro e segundo dos referidos contratos.

⁴ Ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nºs 3903 a 3907, de 13/03/2007, quanto ao primeiro contrato e 4017 a 4021, de 06/03/2008, quanto ao segundo.

⁵ Ofícios da Câmara Municipal de Aljezur nºs 3500, de 28/03/2007, relativamente ao primeiro contrato e 3541, de 24/03/08, no que tange ao segundo.



Na sequência daquela notificação⁶, foi solicitada a emissão de guias para aquele pagamento, sendo que três⁷ dos alegados responsáveis solicitaram o pagamento em oito prestações e todos reafirmaram que agiram de boa-fé e na convicção de que estavam a defender o interesse público. Atenta a alteração⁸, entretanto, introduzida pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, no artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, alterado pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foi determinado por despacho do Juiz Conselheiro responsável pela acção, de 11 de Setembro de 2007, não emitir as guias para pagamento da multa e prosseguir com a elaboração do relatório da auditoria.

Relativamente ao segundo contrato, foram também os indiciados responsáveis notificados da faculdade de pagamento voluntário da multa, em termos idênticos aos acima referidos, não se tendo pronunciado, contudo, quanto a tal faculdade, referindo, antes, terem agido de boa-fé e na convicção de que estavam a defender o interesse público.

III

OBJECTO, FUNDAMENTAÇÃO E AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DOS CONTRATOS

a) Contrato “adicional” nº 1

a.1) Nos termos da cláusula primeira deste contrato “(...) O projecto referente à empreitada acima designada foi alterado, conforme discriminação efectuada na informação número trinta e dois barra dois mil e seis de dezanove de Junho do Director do Departamento Técnico de Obras e Urbanismo, tendo resultado o respectivo projecto de alterações o qual foi aprovado pelo Vice-Presidente da Câmara em dezanove de Junho do corrente ano, e proposta apresentada pela firma adjudicatária, bem como lista de preços unitários anexa, sendo que o valor do contrato inicial é de dois milhões duzentos e quarenta e nove mil novecentos e sessenta euros e setenta e sete cêntimos e que a proposta apresentada pela firma adjudicatária para o projecto de execução agora aprovado e respeitante ao presente contrato é de um milhão oitocentos e noventa e seis mil seiscentos e cinquenta e seis euros e cinquenta e nove cêntimos, regista-se pois uma diminuição de valores entre o contrato inicial e o presente contrato adicional de trezentos e cinquenta e três mil trezentos e quatro euros e dezoito cêntimos (...)”.

Aquele valor contratual foi proposto pela empresa adjudicatária, conforme o respectivo documento, datado de 16 de Junho de 2006, apresentado após o conhecimento do objecto da empreitada, subsequente ao novo projecto.

Face ao teor das **Informações nºs 05/2006, de 21 de Fevereiro de 2006 e 32/2006, 19 de Junho de 2006, do Director do Departamento Técnico de Obras e Urbanismo da Câmara Municipal de Aljezur**, e sobre as quais recaíram despachos concordantes,

⁶ Ofícios nºs 8626, 8648, 8662, 8649, de 2 de Agosto de 2007.

⁷ O Presidente da CMA, Manuel Marreiros, O Vice-Presidente, José Lucas Gonçalves e a Vereadora Maria de Fátima Silva.

⁸ A alteração aqui invocada refere-se ao nº 8 do artigo 35º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, por via da qual a faculdade de relevação de responsabilidade financeira apenas passível de multa cometida à 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas deixou de estar dependente do pagamento voluntário da multa.



respectivamente, do Presidente e do Vice-presidente da Câmara, conjugado com **os elementos constantes dos ofícios nºs 3373, de 13 de Março de 2006, e 6720, de 25 de Maio de 2006, ambos do Instituto do Desporto de Portugal, e do ofício da Câmara Municipal de Aljezur nº 11624, de 11 de Outubro de 2006, dirigido ao Director-Geral do Tribunal de Contas**, extrai-se que o contrato tem por objecto a **execução dos trabalhos decorrentes das alterações ao projecto relativo ao contrato inicial**, traduzindo-se:

- No aumento da profundidade dos tanques.
- Na eliminação do primeiro piso e da respectiva bancada.
- Na eliminação da construção dos campos de ténis.
- Em alterações de pormenor na área do balcão da recepção.
- Em alterações nas instalações de AVAC.
- Em alterações nas instalações de utilização de energia eléctrica.
- Em alterações nas instalações de telecomunicações.
- Em alterações nas instalações de segurança.
- Em alterações nas instalações do sistema de águas e esgotos.
- Em alterações nas instalações do sistema de recirculação, compensação e tratamento das águas das piscinas.

a.2) Para fundamentar a celebração do contrato, a entidade adjudicante invocou condicionalismos – *não explicitados* – de natureza estrutural, decorrentes da *Medida Desporto do QCA III*, **visando permitir a qualificação das piscinas como piscinas para desporto** e condicionalismos de natureza financeira, **visando o enquadramento da obra nos limites da comparticipação através daquele instrumento de financiamento e da capacidade financeira da câmara** (ofício nº 11624, de 11 de Outubro de 2006, dirigido ao Director-Geral do Tribunal de Contas).

a.3) A adjudicação deste contrato foi, inicialmente, autorizada pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Aljezur, por despacho de 19 de Junho de 2006, exarado na Informação nº 32/2006, desta mesma data, subscrita pelo Director do Departamento Técnico de Obras e Urbanismo - e *onde se incorporam os novos preços expressos na lista anexa à Informação nº 05/2006* - na qual se descreve a cronologia dos procedimentos da empreitada e se refere a existência de várias alterações ao projecto, sugeridas pelos técnicos do Gabinete do Gestor do QCA III – Desporto, bem como os novos valores delas resultantes.

Aquele despacho foi, posteriormente, ratificado por deliberação da Câmara Municipal de Aljezur, tomada, por unanimidade, em reunião ordinária do dia 12 de Setembro de 2006.

Para aquela deliberação e face à identificação de presenças constante da acta nº 30/06, relativa àquela reunião, contribuíram, com o respectivo voto, os seguintes elementos da Câmara Municipal de Aljezur:

- **Manuel José de Jesus Marreiros, Presidente da CMA.**
- **José Manuel Velhinho Amarelinho, Vice-Presidente.**
- **José Manuel Lucas Gonçalves, Vereador.**
- **Jorge Manuel Vieira Gabriel, Vereador.**
- **Maria de Fátima Gomes Abreu Neto da Silva, Vereadora.**



a.4) Da descrição feita quanto ao objecto do contrato e da fundamentação apresentada para a sua celebração, constatou-se **não serem os correspondentes trabalhos enquadráveis em nenhum dos artºs 14º, 26º, ou 30º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março**, porquanto as razões que deram causa aos trabalhos em questão não se fundamentaram nem em erros ou omissões do projecto, nem na ocorrência de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra,⁹ nem em alterações propostas pelo empreiteiro.

Na verdade, o que determinou a realização dos trabalhos objecto daquele contrato foi a **necessidade de acomodar o projecto inicial às exigências decorrentes da Medida Desporto do QCA III e aos limites da participação financeira deste, bem como à capacidade financeira da CMA**, daí resultando alterações substanciais ao projecto inicial da obra objecto da empreitada concursada.

Ora, de acordo com as cláusulas gerais do caderno de encargos relativo ao contrato de empreitada homologado conforme pelo Tribunal de Contas, o mesmo tinha por objecto (cláusula 2.1.1) *a realização dos trabalhos definidos, quanto à sua espécie, quantidade e condições técnicas de execução, no projecto e no caderno de encargos.*

Por seu turno, aquele projecto a considerar era, de acordo com a cláusula 2.1.2 do mesmo caderno de encargos, o definido na cláusula 1.5, ainda, do mesmo caderno. E, nos termos da cláusula 1.5.1 deste caderno, **o projecto a considerar para a realização da empreitada era o patenteado no concurso**¹⁰, em consonância, aliás, com o estabelecido no nº 1 do artº 19º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Assim, o projecto a executar no âmbito deste contrato não é aquele que foi patenteado no procedimento concursal que antecedeu o contrato inicial, não tendo, conseqüentemente, aquele contrato o mesmo objecto deste.

Com efeito e como foi reconhecido pelo Instituto do Desporto de Portugal, algumas daquelas alterações tiveram **implicações profundas** no programa funcional do projecto¹¹.

⁹ Circunstância imprevista é, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas, uma circunstância inesperada, inopinada, que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto (Acórdão nº 8/2004-Junho-8-1ª Secção/PL e Acórdão nº 22/06-21MAR2006-1ª S-PL).

¹⁰ Sendo aqui irrelevante a admissibilidade de variantes ao projecto, uma vez que, nos termos do anúncio do concurso, tal hipótese foi negada.

¹¹ É o que se encontra expresso no ofício daquela entidade nº 3373, de 13 de Março de 2006, onde se transcreve o parecer da mesma emitido acerca das alterações e de que se respiga, por se afigurar elucidativo, a seguinte passagem: “(...) Agora, a Câmara Municipal de Aljezur, seguindo a orientação do QCA III, conforme refere no ofício que acompanhou o processo, apresenta para apreciação um novo projecto, muito semelhante ao anterior, onde aparece eliminado o 1º piso e a respectiva bancada, e são alteradas as profundidades dos tanques que passam a ser de 2.00m a 2.25m no de 25x12,5m, e de 1.10m a 1.30m no tanque de 12.5x8m.

Estas alterações têm implicações profundas no programa, dado que o aumento generalizado da profundidade dos tanques propostos, com especial incidência no tanque de 25x12.5m, vai condicionar fortemente a sua utilização para a generalidade dos utentes, ficando o plano de água principal praticamente reservado apenas ao treino da natação e do pólo aquático, agravado pelo facto da vertente competição/espectáculo no âmbito da natação desportiva se encontrar liminarmente afastada pela ausência de espaço para espectadores, quando as características do tanque o permitem, e até se justificariam mais para tal fim.

A eliminação do 1º piso visando a redução dos custos de construção e de manutenção da instalação, sendo compreensível, leva no entanto a que se questionem as limitações que este novo programa impõem em



E não tendo o mesmo objecto, não pode ser considerado seu adicional, devendo, antes, qualificar-se como autónomo, novo e, com estas características, ser apreciado.

E esta apreciação, nesta perspectiva, conduz à conclusão de que, atento o respectivo valor (€ 1.896.656,59), o contrato auditado deveria ter sido antecedido de procedimento de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos exigidos pelo nº 2, alínea a) do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

A falta daquele procedimento e a realização de um ajuste directo em sua substituição, configurando a falta de um elemento essencial da própria adjudicação, torna nulo o contrato, nos termos dos artºs 133º, n.º 1, e 185º do Código do Procedimento Administrativo, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas, e constitui uma infracção financeira, geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento *assunção da despesa* - do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

b) Contrato adicional nº 2

b.1) Nos termos da cláusula primeira deste contrato, ele “(...) *destina-se a titular os trabalhos a mais, constantes na informação do Director do Departamento Técnico de Obras e Urbanismo (...) os quais totalizam a importância de **duzentos e quarenta e cinco mil seiscentos e noventa e seis euros e vinte e quatro cêntimos**¹² (...). Verificou-se ainda a existência de trabalhos a menos no valor de **duzentos e cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito euros e três cêntimos** (...), de acordo com a informação do Director Técnico de Obras e Urbanismo atrás referida (...)*”.

Como se alcança do ponto dois da acta nº 20/07, relativa à reunião ordinária da Câmara Municipal de Aljezur, de 28 de Agosto de 2007, a informação do Director do Departamento Técnico de Obras e Urbanismo, acima referida, é a **Informação nº 54/2007, de 17 de Agosto de 2007**. Desta informação, que serviu de suporte técnico à deliberação adjudicatória dos trabalhos objecto do contrato em apreciação, em conjugação com o teor das **Comunicações nºs 259, de 25 de Junho de 2007 e 261, de 17 de Julho de 2007, da empresa adjudicatária da fiscalização da empreitada, e respectivos anexos**¹³, bem como do teor da **Informação nº 84/2007, de 29 de Novembro de 2007, ainda do referido director**, extrai-se que o contrato tem por objecto “(...) **Acertos finais entre as quantidades de trabalhos previstas e as realmente executadas (...)**” e a **execução de trabalhos decorrentes de “(...) Alterações pontuais, efectuadas no decurso da empreitada, que em muito contribuíram para a melhoria das condições de utilização e do funcionamento do equipamento municipal (...)**”, encontrando-se reflectido nos quadros em anexo a este Relatório.

benefício apenas de um reduzido número de praticantes, no quadro de uma avaliação do custo por utilizador (...)”.

¹² Este valor, que está expresso quer na deliberação autorizatória da despesa, quer no contrato, é superior em 28 cêntimos ao resultante do somatório dos diversos trabalhos a mais identificados no quadro Anexo 1 (€ 245.695,96).

¹³ Alguma desta documentação só foi enviada ao Tribunal de Contas em conjunto com a resposta aos pedidos de informação veiculados pelo ofício referido supra da DGTC, nº 17502.



b.2) Da factualidade descrita e da fundamentação apresentada pela Câmara Municipal de Aljezur, constatou-se que os trabalhos objecto deste contrato se reportam, por um lado, a acertos finais de medições e, por outro lado, a trabalhos a “mais”.

No que aos primeiros diz respeito, não foram apresentadas quaisquer justificações para as divergências de quantidades que se vieram a apurar.

Ora, de acordo com o regime remuneratório estabelecido – *série de preços* – o contrato tem por base uma previsão das espécies e quantidades de trabalhos necessários à execução da obra, resultando o valor final a pagar ao empreiteiro da aplicação dos preços unitários por ele propostos às quantidades de trabalhos, efectivamente, executadas (*artº 18º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março*).

Assim, não obstante não se identificarem as razões para as divergências ocorridas, mas tendo em conta que estas diferenças determinaram quer trabalhos a mais, quer trabalhos a menos – *na maioria dos casos pouco significativas* – e que, efectuada a compensação dos respectivos valores, não há qualquer alteração do valor inicial do contrato, podem os mesmos considerar-se integrados no tipo de empreitada.

No respeitante ao conjunto de trabalhos designados pela autarquia de trabalhos a “mais”, verificou-se que em documento algum do processo se invoca o artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, ou o artº 30º deste mesmo diploma legal.

Contudo, a sua legalidade terá de ser aferida face aos preceitos existentes no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, designadamente, os acima citados.

E, à luz daquelas normas, conclui-se que os trabalhos em apreço não podem ser, legalmente, qualificáveis como trabalhos a “mais”.

Com efeito, mesmo no que respeita à fundamentação apresentada para tais trabalhos (os realizados no âmbito da *recirculação, compensação e tratamento de água, da interligação do sistema de aquecimento e tratamento de águas, das instalações eléctricas, dos espaços verdes, das instalações eléctricas AVAC e da forra mecânica AVAC*), não se extrai que circunstâncias possam merecer o qualificativo de “**circunstâncias imprevistas**”, tal como exige o artº 26º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março.

Na verdade, nos termos deste normativo, para que os trabalhos a mais possam legalmente realizar-se é preciso que a necessidade dos mesmos decorra de uma **circunstância imprevista** e ainda que, ou esses trabalhos **não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra**, ou que, sendo embora **separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento**.

Ora, **circunstância imprevista** – como se expressa o Acórdão do Tribunal de Contas nº 8/2004–Junho–8–1ª Secção/PL – “(...) *não pode ser, pura e simplesmente, circunstância não prevista (...)*”, mas sim “(...) *circunstância inesperada, inopinada (...)*”. E, mais desenvolvidamente, no Acórdão do mesmo Tribunal nº 22/06 – 21Mar2006 – 1ª. S-PL, considera-se **circunstância imprevista** “(...) *toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto (...)*”.

Tais contornos, porém, assim jurisprudencialmente definidos, não se ajustam à justificação acima referida.



Não podendo, deste modo, os trabalhos em causa ser qualificados de “trabalhos a mais”, à luz do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, nem se integrando no âmbito do artº 30º deste mesmo diploma legal, então, atento o seu valor final de € 141.701,90, em resultado das compensações consideradas admissíveis com trabalhos a menos,¹⁴ a sua adjudicação deveria ter sido precedida de procedimento de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do art.º 48º daquele Decreto-Lei nº 59/99.

A falta daquele procedimento, configurando no caso vertente, a falta de um elemento essencial da própria adjudicação, é determinante das consequências jurídicas já referidas supra, em III. a.4).

b.3) A adjudicação deste contrato foi votada, por unanimidade, na reunião ordinária da Câmara Municipal de Aljezur, realizada no dia 28 de Agosto de 2007, a que se refere a correspondente acta nº 20/07.

Face à identificação de presenças relatada naquela acta, constata-se que aquela decisão foi tomada pelos já referidos membros do executivo camarário:

- **Manuel José de Jesus Marreiros, Presidente da CMA.**
- **José Manuel Velhinho Amarelinho, Vice-Presidente.**
- **José Manuel Lucas Gonçalves, Vereador.**
- **Jorge Manuel Vieira Gabriel, Vereador.**
- **Maria de Fátima Gomes Abreu Neto da Silva, Vereadora.**

IV

INCUMPRIMENTO DO PRAZO DE REMESSA DO CONTRATO ADICIONAL Nº 2

A Câmara Municipal de Aljezur não indicou a data de início de execução do contrato adicional, alegando não ser possível identificá-la, porquanto o mesmo “(...) *foi resultante de alterações pontuais efectuadas no decurso da empreitada (...)*”.

Tal justificação revela, implicitamente, o reconhecimento de que os trabalhos adicionais foram iniciados antes da celebração do contrato. Por outro lado, como está expresso na documentação enviada, muitos dos trabalhos a mais foram o resultado de “(...) *acertos finais entre quantidades de trabalhos previstas e as realmente executadas (...)*”. Ora, tais acertos, incidindo sobre quantidades já medidas e, logo, já executadas, reportam-se, necessariamente, a trabalhos realizados. Por isso, estando estes trabalhos já referenciados nas Comunicações nº.s 259, de 25 de Junho de 2007 e 261, de 17 de Julho de 2007, invocadas na Informação nº 54/2007, de 27 de Agosto de 2007, que serviu de suporte técnico à deliberação adjudicatória, é legítimo concluir que, pelo menos, desde **25 de Junho de 2007**, já se haviam iniciado trabalhos a mais objecto do contrato em apreço.

¹⁴ Neste caso, foram consideradas admissíveis as compensações resultantes dos acertos finais de quantidades de trabalhos, no valor de € 91.875,67, compensações relativas a trabalhos de espaços verdes/sementeiras, no valor de € 9.385,02, e compensações nos trabalhos de instalação eléctrica de AVAC, no valor de € 2.733,37, tudo somando € 103.994,06.



E assim, sendo de 15 dias o prazo de remessa dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas, de acordo com o nº 2 do art.º 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, verifica-se que, atenta aquela data, o termo de tal prazo ocorreu, pelo menos, em **16 de Julho de 2007**.

Consequentemente, tendo o adicional sido remetido ao abrigo do ofício nº 12483, de **9 de Novembro de 2007**, constata-se que aquele prazo foi excedido, no mínimo, em **80 dias**.

Pelo incumprimento daquele prazo, e de acordo com o disposto na alínea l) do nº 1 do artº 68º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, é responsável o Presidente da Câmara Municipal de Aljezur, Manuel José de Jesus Marreiros.

V

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

No exercício do direito de contraditório, aqueles responsáveis vieram alegar, relativamente ao contrato inicial, declarado conforme pelo Tribunal de Contas que: *“(...) Apresentado, entretanto o processo para efeitos de candidatura junto da entidade gestora da Medida Desporto do QCA III, e no decurso de várias reuniões com técnicos daquela entidade foram suscitados condicionalismos, nomeadamente que a piscina fosse considerada para desporto, e outros que permitissem a redução dos custos de exploração decorrentes do volume do edifício, com a inerente diminuição do volume de ar a climatizar.*

O Município foi igualmente informado que o valor máximo elegível da candidatura, aferido em função do número de habitantes seria de 1.510.000 € e que a percentagem de comparticipação da União Europeia não ultrapassava 62,5% do valor elegível.

Assim, o montante máximo da comparticipação cifrava-se em 943.750 €.

Por outro lado, diversos trabalhos, nomeadamente arranjos exteriores e redes exteriores de águas e esgotos, não se consideravam elegíveis, facto que, na totalidade representava para o município um esforço financeiro superior a um milhão de euros, o que, sendo incomportável, obrigou ainda à exclusão da construção dos campos de ténis, por não serem igualmente elegíveis.

*Tendo em conta os condicionalismos enunciados, gravosos e imprevisíveis, **este município foi colocado em estado de necessidade e sem conduta alternativa**, sendo assim forçado ao reajustamento do processo, face à realidade que lhe foi colocada. A gravosidade sustentava-se na impossibilidade de o Município suportar o valor global da empreitada, sem financiamento comunitário a que necessariamente seria obrigado, caso não reajustasse o projecto.*

Alternativa seria abdicar da realização da empreitada, com sérias consequências, nomeadamente de natureza financeira, pois a obra já se encontrava em avançado estado de desenvolvimento, mas também e principalmente de carácter social, pois resultaria na negação de um equipamento importantíssimo para a população de Aljezur, cuja interioridade apela à criação de infraestruturas que permitam melhor qualidade de vida através do desporto, do lazer e da ocupação saudável dos tempos livres com benefício incidente para os jovens, de acordo com os desígnios da sua fixação no concelho, do seu



desenvolvimento físico e psíquico e intelectual, em suma na sua integral valorização humana.

A opção mais sensata, legal e conveniente aos interesses prosseguidos pela Autarquia e de acordo com a perspectiva social, financeira e gestionária, foi adequar o projecto à nova realidade e às proposições e condicionalismos evidenciados, mantendo-se e respeitando-se a sua conformação originária, pois qualquer outra, mesmo que aplicável e praticável, a realização de novo concurso, colocaria seriamente em risco os prazos de apresentação da candidatura ao QCA III.

Não só por essas razões, mas também porque o projecto, cumpridos integralmente os seus objectivos, tornou-se mais útil, adequado à realidade concelhia, exequível e muito menos oneroso (...)

*Acrescenta-se, ainda, nas mesmas alegações que: “(...) o contrato em causa **não assume qualquer valoração ou factor que lhe confira autonomia**, na medida em que a sua formação tem como base, fundamento e sustentação no contrato originário, devidamente declarado conforme e homologado, de que é uma mera decorrência.*

A reformulação do projecto deveu-se a factores imprevistos e não imputáveis a esta Câmara Municipal, directamente conexionsados com a sua adequação ao quadro de financiamento em que se integrava, a que a Câmara Municipal se teve de sujeitar, sob pena de não materializar a empreitada.

A não materialização da empreitada que, como antes se referiu, já se encontrava em fase muito adiantada de execução quando se iniciou a auditoria, representaria graves prejuízos financeiros, decorrentes nomeadamente da rescisão unilateral do contrato e da frustração do financiamento, constituindo uma perda irreparável para o Concelho.

Ora, o contrato adicional permitiu repor a empreitada na sua versão exequível, utilizando-se a figura da alteração/modificação, que resultou na redução dos encargos com notória economia do processo.

Nesta conformidade, não se deverá (...) invocar a autonomia do aludido contrato, muito menos fundamentar essa posição, pela referida ordem de razões:

- a) O contrato adicional respeita o objecto da empreitada;*
- b) A empreitada havia sido visada;*
- c) Encontrava-se em fase adiantada de execução em Novembro de 2006;*
- d) Os seus fundamentos basearam-se na imprevisibilidade do processo, globalmente considerado, com evidência, nomeadamente para as vertentes técnica e financeira;*
- e) Tal imprevisibilidade não é imputável ao Município, pois assenta exclusivamente em motivações exógenas, nomeadamente de carácter financeiro e técnico;*
- f) Inexistia viabilidade técnica, administrativa e financeira para sustar o desenvolvimento da empreitada, sob pena dessa opção resultar em prejuízos irreparáveis, facto que colocou esta Câmara Municipal em estado de necessidade e sem conduta alternativa.*

Pelo exposto se conclui que a natureza do processo e as suas particularidades obrigaram a que o Município reformulasse o contrato visado por esse Douto Tribunal emergindo dessa operação o adicional em causa que, em nosso entendimento, por representar valor inferior ao originário, deve merecer juízo de apreciação em sede de controlo concomitante.



Ainda que assim não fosse (...) seria técnica e administrativamente inviável utilizar a figura procedimental do Concurso Público, nos termos consagrados na alínea a) do Artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, dado o elevado índice de execução da empreitada, que justificaria o ajuste directo, com os fundamentos da emergência imperiosa na captação do fornecimento e na sua conclusão pelo empreiteiro que, não sendo previsível que outro o conseguiria com a mesma eficácia, nas mesmas condições, dada a sensibilidade e afinidade que o processo proporcionou.

Tendo em atenção os condicionalismos a que a Autarquia foi sujeita, a conduta prosseguida, em estado de necessidade, foi aquela que se adequou à defesa do interesse público, captando para o Município o financiamento comunitário, que de outra forma se perderia e consubstanciando evidente economia financeira nas futuras despesas de manutenção do equipamento, bem como, responsavelmente, compatibilizando o esforço financeiro do Município com a sua real capacidade de cumprir com os encargos assumidos.

Acresce ainda que, em 28 de Fevereiro de 2007, esse Tribunal de Contas visou um contrato de empréstimo, Proc.º. 2158/06, junto da Caixa Geral de Depósitos, no valor de 800.000 €, que se destinava ao financiamento da empreitada em apreço e cujo valor, tendo presente os condicionalismos legais ao limite dos empréstimos, foi calculado tendo por base o valor do contrato adicional em apreço (...)”.

No exercício do mesmo direito de contraditório, relativamente ao identificado segundo contrato, os alegantes vieram reproduzir, com ligeiras diferenças de pormenor, o que, acima, se transcreveu, acrescentando, apenas, uma referência ao controlo de custos, nos termos do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março – *que afirmam ter sido conseguido, estar evidenciado no facto de a empreitada ter apresentado um custo final inferior ao valor contratado e só ter sido possível pela utilização de critérios rigorosos na questão orçamental e na adequação de métodos, técnicas e procedimentos ao circunstancialismo e constrangimentos decorrentes, nomeadamente, do regime de financiamento com que a câmara se debateu – e uma referência às consequências decorrentes das dificuldades de financiamento que surgiram, que obrigaram a diversos reajustamentos e criaram instabilidade na câmara (alteração do plano de trabalhos, instabilidade na realização dos trabalhos, reavaliação dos meios e recursos, impossibilidade de caracterização da natureza dos trabalhos e da computação dos respectivos custos e contemporização de algumas fases de intervenção).*

VI

APRECIACÃO

1. Síntese dos factos apurados

a) A Câmara Municipal de Aljezur celebrou, em 8 de Junho de 2005, um contrato de empreitada, no valor de € 2.249.960,77, em regime de série de preços, com a empresa João Fernandes da Silva, S.A, destinado à “Construção das Piscinas Municipais de Aljezur”, com um prazo de execução de 9 meses, o qual foi homologado conforme pelo Tribunal de Contas, em 28 de Setembro de 2005.



- b) Relativamente a este contrato foi remetida uma informação de cabimento, datada de 6 de Maio de 2005, onde está cativa a verba € 1.037.500,00, para o ano de 2005, e em anexo, foram remetidos documentos previsionais que indiciavam já estarem assegurados financiamentos para além dos que resultavam do próprio financiamento autárquico.
- c) A obra foi consignada em 25 de Outubro de 2005.
- d) Entretanto, já depois da celebração daquele contrato e em meados de Outubro de 2005, o projecto inicial da obra foi substituído por outro, em função das exigências impostas para o seu financiamento, no âmbito da Medida Desporto do QCA III, bem como da capacidade financeira da Câmara.
- e) Em consequência daquela substituição, o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Aljezur autorizou a adjudicação do contrato e a mesma Câmara ratificou esta autorização, como se mencionou em a.3) da parte III deste Relatório.
- f) A Câmara Municipal de Aljezur celebrou, em 19 de Junho de 2006, um novo contrato com a mesma empresa, no valor de € 1.896.656,59, tendo por objecto a “Construção das Piscinas Municipais de Aljezur”, mas de acordo com o novo projecto, contrato aquele que remeteu ao Tribunal de Contas, qualificando-o de adicional ao contrato referido em a).
- g) Relativamente àquele contrato, remeteu a Câmara Municipal de Aljezur ao Tribunal de Contas, em Outubro de 2006, uma informação de cabimento, datada de 16 de Agosto de 2006, onde está assegurada e cativa a verba destinada ao contrato, apesar de a mesma autarquia ter desencadeado, em 26 de Setembro de 2006, um processo de empréstimo para obtenção de verbas destinadas a suportar a despesa com o mesmo contrato.
- h) Posteriormente, em 30 de Outubro de 2007, a mesma autarquia celebrou um outro adicional àquele contrato, que remeteu ao Tribunal de Contas em 9 de Novembro de 2007.
- i) Este contrato tem por objecto trabalhos a mais - *no valor de € 245.695,96* - e trabalhos a menos - *no valor de € 258.268,03* - sendo, por isso, o valor destes últimos superior em € 12.572,07, relativamente ao valor dos trabalhos a mais.

2. Análise das alegações

a) Contrato “adicional” nº 1

Reconhecendo-se, expressamente, não ter a Câmara Municipal de Aljezur, desde o início, capacidade financeira própria para assegurar a realização da empreitada, estando, antes, o respectivo financiamento dependente, em grande parte, do recurso a um fundo comunitário, **devia, previamente, aquela autarquia ter-se informado junto da entidade gestora daquele fundo – no caso da Medida Desporto do QCA III – dos termos e condições em que dele podia beneficiar.**

Não tendo agido assim, a conduta dos decisores consubstancia omissão do procedimento que teria um “bonus pater familiae”, nas concretas circunstâncias do caso, colocado na posição de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afectação de dinheiros públicos.

Acresce que não se podem qualificar de *imprevisíveis* os condicionalismos impostos à Câmara Municipal de Aljezur para obtenção da referida participação. Neste



caso, um decisor público normal, podia e devia ter previsto a existência de condicionalismos ao financiamento. Bastava-lhe ser diligente e colher, em tempo, a adequada informação.

Deste modo, não se afigura possível a invocação do estado de necessidade, na medida em que foram os próprios decisores que, com a sua actuação, se colocaram na situação que, no seu entendimento, justificaria a invocação de tal estado.

Por outro lado, não corresponde à objectividade dos factos que “(...) o contrato em causa não assume qualquer valoração ou factor que lhe confira autonomia (...)”.

É que, na verdade, o objecto do contrato auditado não é o mesmo do contrato inicial, celebrado na sequência de pertinente concurso público e homologado conforme por este Tribunal, porquanto o objecto deste contrato era a realização dos trabalhos definidos, quanto à sua espécie, quantidade e condições técnicas de execução, no projecto e no caderno de encargos patenteados no concurso, e o **objecto do contrato auditado tem por referência um outro projecto, resultante de profundas alterações ao projecto inicial**, determinadas pelos condicionalismos impostos pelas regras de financiamento através da Medida Desporto do QCA III, as quais, inclusivamente, **afectaram, de modo significativo, o programa funcional do projecto patenteado a concurso**.

Aliás, são os próprios alegantes que expressam ter **alterado/modificado a empreitada** com o contrato auditado.

Para além disto, afirmam os mesmos alegantes ter havido **reformulação do contrato visado**.

Não se tratou, pois, da mera correcção de erros ou omissões, nem da realização de trabalhos tornados necessários na sequência de uma circunstância imprevista, nem, sequer, de alterações ao projecto propostas pelo empreiteiro.

Do que se tratou foi de realizar outra obra, embora com a mesma designação, sustentada num outro projecto, substancialmente diferente do primeiro. Daí a manifesta autonomia do contrato auditado.

Por isso e salvo quanto à denominação da empreitada, não pode dizer-se, como vem afirmado, que o contrato auditado respeita o objecto da empreitada.

Por outro lado, não existiu, contrariamente também ao alegado, imprevisibilidade do processo, pelas razões já anteriormente aduzidas.

E o estado de necessidade, mesmo que se admitisse, sempre teria de se considerar ser o resultado da actuação dos decisores. Foram estes que, com a sua conduta, criaram a situação, não podendo, por isso, invocar tal estado para justificar a celebração do contrato em apreço.

Acresce que o alegado índice de execução da empreitada não pode servir para fundamentar a violação da lei, no caso, a alínea a) do nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, uma vez que nem este argumento, nem a invocada “*emergência*”¹⁵

¹⁵ Afigura-se que os alegantes terão querido dizer “*urgência*” – expressão utilizada na alínea c) do nº 1 do art.º 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março – e não “*emergência*”.



*imperiosa*¹⁶ na captação, presume-se, do financiamento e na conclusão da obra pelo empreiteiro são susceptíveis de fundamentar o recurso ao ajuste directo, nos termos das diversas alíneas do nº 1 do art.º 136º daquele decreto-lei.

Nem, para o mesmo efeito, colhe a invocada defesa do interesse público. Na verdade, o interesse público é prosseguido nos procedimentos concursais, não podendo servir o argumento de se perderem verbas comunitárias como razão para dispensar o concurso público.

Mais: O empreendimento que agora se está a concretizar, talvez, não seja aquele que melhor serve o interesse público, atento o parecer emitido pelo Instituto do Desporto.

Finalmente, é de referir que a ilegalidade apurada quanto ao contrato auditado não é afectada pela circunstância de o Tribunal de Contas ter visado, em 28 de Fevereiro de 2007, um contrato de empréstimo, no valor de 800.000 €, cujo produto se destinava ao financiamento da empreitada de “Construção das Piscinas Municipais de Aljezur” tendo por base o valor do contrato auditado, porquanto se trata de contratos autónomos, obedecendo cada um deles, a quadros normativos distintos, sendo por referência a cada um destes que é apreciada a respectiva legalidade¹⁷.

b) Contrato adicional nº 2

Tendo em conta que as alegações produzidas a propósito deste contrato reproduzem, como se referiu, quase *ipsis verbis*, as que foram transcritas quanto ao primeiro contrato auditado, vale, em relação a elas, também, a apreciação acima feita.

No que concerne à argumentação adicional agora invocada, em matéria de consecução de controlo de custos, à luz do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e às consequências advenientes das dificuldades de financiamento, entretanto, surgidas, são extensíveis, quanto a estas últimas, muitas das considerações feitas atrás, a propósito do

¹⁶ Nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas nº 5/2007 – 1ª S/PL – 24ABR2007, “ (...) *Existem motivos de urgência imperiosa quando se concluir que o interesse público em realizar a obra com a máxima rapidez se impõe ao interesse público em realizar a obra através do concurso público (ou outro tipo de procedimento), sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação. (...).* Não havendo um perigo actual e eminente que ameace a satisfação do interesse público consubstanciado no direito que todos os cidadãos têm à fruição da cultura (...) e que imponha uma actuação imediata e inadiável por parte do Município, não podemos dar como demonstrada a existência de “motivos de urgência imperiosa”.

¹⁷ Aliás, em matéria de financiamento da empreitada “Construção das Piscinas Municipais de Aljezur” e à luz deste empréstimo, o procedimento da autarquia revela-se incongruente, na medida em que, em Outubro de 2006, remeteu ao Tribunal de Contas, no âmbito do contrato adicional, uma informação de cabimento, com data de 16 de Agosto de 2006, relativa ao respectivo contrato, onde está assegurada e cativa a verba de € 1 991 499,92, correspondente ao valor total do contrato – *com IVA incluído* – tendo a mesma autarquia, entretanto, desencadeado, em 26 de Setembro de 2006, o referido processo de empréstimo para obter verbas para suportar a mesma despesa.

Acresce referir que os documentos previsionais que acompanharam o contrato inicialmente sujeito a fiscalização prévia – *homologado conforme em 28 de Setembro de 2005, no âmbito do Proc.º nº 1572/2005* – indicavam já estarem assegurados financiamentos para além dos que resultavam do próprio financiamento autárquico.

Com efeito, o “*financiamento definido*” – já não em negociação conforme resulta do nº 7.1 do POCAL – era de valor superior aos 26% que tinha como fonte de financiamento a autarquia, pelo que aí deveriam estar contemplados montantes financiados pela Administração Central e/ou fundos comunitários.



primeiro contrato, sendo de realçar, quanto ao controlo de custos, que a contenção do valor contratual no limite estabelecido naquele normativo não é, só por si, suficiente para garantir a legalidade do acto adjudicatório, havendo, ainda, que avaliar da sua conformação, designadamente, ao artigo 26º daquele mesmo decreto-lei.

VII

CONCLUSÕES

- a) O contrato de empreitada “Construção das Piscinas Municipais de Aljezur”, celebrado em 19 de Junho de 2006, entre a Câmara Municipal de Aljezur e João Fernandes da Silva, S.A, não é um contrato adicional ao contrato que, com a mesma denominação, foi homologado conforme pelo Tribunal de Contas, em 28 de Setembro de 2005.
- b) A celebração do referido contrato, em 19 de Junho de 2006, foi determinada pela necessidade de acomodar o projecto inicial às exigências decorrentes da Medida Desporto do QCA III e aos limites da comparticipação financeira deste, bem como à capacidade financeira da Câmara Municipal de Aljezur, o que envolveu alterações profundas naquele projecto, designadamente no respectivo programa funcional.
- c) O mesmo contrato, celebrado em 19 de Junho de 2006, é um contrato autónomo, novo, na medida em que tem por objecto a execução de um projecto que implica a realização de trabalhos cuja espécie, quantidade e condições técnicas de execução não são os patenteados no concurso que antecedeu o contrato homologado conforme pelo Tribunal de Contas, em 28 de Setembro de 2006.
- d) Sendo um contrato autónomo, novo, devia, atento o respectivo valor – € 1 896 656,59 – ter sido precedido de procedimento de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artº. 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, na redacção dada pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro.
- e) Os trabalhos a mais que integram o contrato adicional celebrado em 30 de Outubro de 2007 não se fundamentaram na ocorrência de “*circunstâncias imprevistas*”, tal como exige o nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 Março.
- f) Por conseguinte, não podendo aqueles trabalhos ser qualificados de “*trabalhos a mais*” à luz daquele normativo legal, então, atento o seu valor, a respectiva adjudicação deveria ter sido antecedida de procedimento, nos termos referidos supra, na alínea d).
- g) **A falta do procedimento da alínea a) do nº 2 do referido artigo 48º e a realização do ajuste directo, no caso vertente consubstancia uma violação daquele preceito legal, para além de configurar a falta de um elemento essencial da própria adjudicação que torna nulo este contrato, nos termos dos artigos 133º, nº 1, e 185º do Código do Procedimento Administrativo, conforme jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas.**
- h) As ilegalidades indicadas supra, são susceptíveis de consubstanciar **duas infracções financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) - segmento de autorização da despesa – do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**



- i) Os responsáveis por aquelas infracções encontram-se identificados na parte III, pontos a.3) e b.3) deste Relatório.
- j) **As referidas infracções são sancionáveis com multa, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos do nº 3 do artigo 58º, do nº 2 do artigo 79º e do artigo 89º, nº 1, alínea a), todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.**
- k) O montante daquela multa é determinado pelo Tribunal, atentos os limites fixados no nº 2 do artigo 65º supra mencionado, correspondendo, no caso do primeiro contrato, o mínimo a 1.335,00 € (15 UC) e o máximo a 13.350,00 € (150 UC) e no caso do segundo contrato, para o mesmo número de UC, respectivamente, ao mínimo de 1.440,00 €, e ao máximo de 14.400,00 €¹⁸.
- l) Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do nº 8 do artigo 65º da referida Lei nº 98/97, em relação aos indiciados responsáveis.

VIII

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu o ilustre magistrado douto parecer, no que ao contrato “adicional” nº 1 concerne, referindo a constatação, expressa no projecto de relatório, de que os decisores actuaram com falta de diligência e de prudência ao não procederem, antecipadamente, à averiguação dos condicionalismos existentes para o financiamento da obra através da *Medida-Desporto do QCA III*, concluindo, assim, pela inaceitabilidade dos argumentos, por eles invocados, quanto ao estado de necessidade e à imprevisibilidade.

Não obstante, considera o mesmo ilustre magistrado, naquele parecer, ser de aceitar que os referidos decisores tenham sido surpreendidos pelo número, dimensão e natureza das alterações impostas pelos técnicos da entidade gestora dos fundos daquele financiamento comunitário, quando confrontados com a necessidade de reduzir a volumetria do edifício e com a exclusão do financiamento numa parte apreciável dos trabalhos, tanto mais que a autarquia obtivera todos os pareceres considerados obrigatórios para a construção, tendo os mesmos sido favoráveis, designadamente, o do Instituto do Desporto que, não só emitiu tal parecer em relação ao projecto inicial, como também, em relação ao projecto alterado, circunstância esta que terá gerado nos mesmos decisores a convicção de que a candidatura ao financiamento não iria exigir tão drásticas alterações no plano da actividade desportiva.

Por isso e invocando-se, ainda, por um lado, a existência de uma substancial redução do custo global da empreitada, decorrente das alterações introduzidas, bem como o

¹⁸ O valor da UC no triénio findo em 2006 era de € 89,00, tendo passado a ser de € 96,00 no triénio iniciado em 2007.



cumprimento de todos os procedimentos legais exigíveis e, por outro lado, a verificação dos requisitos legais das alíneas a), b) e c) do nº 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97, conclui-se, naquele parecer, no sentido de considerar justificável a relevação da responsabilidade financeira dos indiciados.

No que concerne ao contrato adicional nº 2, emitiu o mesmo ilustre magistrado do Ministério Público parecer no sentido de não haver motivos para modificar aquela opinião relevatória, por considerar não ter a situação sofrido qualquer alteração significativa com este adicional.

IX

DECISÃO

Nos termos e pelos fundamentos expostos, os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, ao abrigo do artº. 77º, nº 2, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório, que evidencia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos e identifica os eventuais responsáveis;
- b) Releva a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do artigo 65º, nº 8, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, tendo em conta não haver registo de recomendação ou censura anteriores e, porque, concordando com as razões invocadas no parecer do Digníssimo Magistrado do Ministério Público, se não indicia que os mesmos tenham agido com dolo;
- c) Recomendar à Câmara Municipal de Aljezur o cumprimento dos condicionalismos legais que regem as empreitadas de obras públicas, em especial os artigos 370º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Aljezur em € 1.668,05, ao abrigo do estatuído no nº 1 do artigo 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
- e) Remeter cópia deste Relatório:
 1. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aljezur, Senhor Manuel José de Jesus Marreiros;
 2. Aos demais responsáveis que foram notificados do relato, Senhores José Manuel Velhinho Amarelinho, José Manuel Lucas Gonçalves, Jorge Manuel Vieira Gabriel e Maria de Fátima Gomes Abreu Neto da Silva;
 3. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das autarquias locais;



4. Ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.
- f) Mandar publicar o Relatório na *Internet*, após as notificações e comunicações necessárias;
- g) Ordenar a abertura de processo autónomo de multa, relativamente ao incumprimento do prazo de remessa do 2º contrato adicional ao Tribunal de Contas, infracção pela qual é responsável o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Aljezur (artigos 47º, nº 2, 66º, n.ºs 1, al. e) e 2 e 58º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e artigo 68º, nº 1, al. I), da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro).

Lisboa, 25 de Novembro de 2008

OS JUÍZES CONSELHEIROS

António Santos Soares (relator)

Helena Abreu Lopes

Helena Ferreira Lopes



ANEXO

INCIDÊNCIA DOS TRABALHOS	JUSTIFICAÇÃO	TRABALHOS A MAIS	TRABALHOS A MENOS
Movimentos de terras	Acertos finais entre as quantidades de trabalhos previstas e as executadas	€ 18.900,64	€ 13.353,93
Alvenarias/Paredes	“	€ 5.105,27	€ 754,85
Coberturas	“	€ 277,19	€ 4.601,35
Carpintarias	“	€ 272,35	€ 2.718,00
Revestimento de pavimentos	“	€ 10.428,77	€ 7.542,83
Revestimento de paredes	“	€ 18.019,39	€ 20.303,20
Revestimento de tectos	“	€ 730,03	€ 5.088,95
Pinturas	“	€ 5.262,58	€ 4.196,06
Rede de águas	“	€ 390,34	€ 15.366,63
Rede de esgotos pluviais	“	€ 2.071,37	€ 6.618,64
Rede de esgotos residuais	“	€ 367,20	€ 961,52
Rede de recirculação	“	€ 6.805,54	€ 9.537,38
Rede de esgotos domésticos interiores	“	€ 2.419,84	€ 1.659,09
Iluminação normal e de emergência	“	€ 4.980,98	€ 513,60
Tomadas e alimentação de equipamentos	“	€ 1.063,24	€ 50,40
Instalação telefónica de assinante	“	€ 211,62	
Sistema automático de detecção de incêndios	“	€ 438,72	€ 11,52
Sistema automático de detecção de intrusão	“	€ 599,28	€ 44,16
Controlo de acessos	“	€ 66,24	€ 1.104,96
Grelhas	“	€ 923,44	€ 496,54
Conduitas	“	€ 3.199,84	
Revestimento de pavimentos exteriores	“	€ 5.590,54	€ 32.714,18
Espaços verdes/sementeiras	“	€ 744,48	€ 10.129,50
Vedações	“	€ 771,12	€ 54,43
Alimentadores e quadros eléctricos	“	€ 259,20	
Rede de terras e protecção contra descargas atmosféricas	“	€ 212,20	€ 687,12
Sistema de chamada de emergência	“	€ 346,39	€ 22,08
Plano de encaminhamentos	“	€ 535,27	
Instalação de telecomunicações em edifícios (ITED)	“	€ 840,60	
Sinalização de emergência	“	€ 42,00	€ 413,00



INCIDÊNCIA DOS TRABALHOS	JUSTIFICAÇÃO	TRABALHOS A MAIS	TRABALHOS A MENOS
Recirculação, compensação e tratamento de água	A realização destes trabalhos resultou do facto de não se encontrarem previstos na empreitada os equipamentos de tratamento das águas das piscinas, os quais são necessários para garantir o tratamento das águas, por forma a dar cumprimento à pertinente legislação em vigor	€ 21.125,00	
Interligação do sistema de aquecimento e tratamento de águas	A realização destes trabalhos resultou do facto de não se encontrar previsto na empreitada a tubagem e respectivos acessórios para a ligação dos equipamentos de aquecimento das águas	€ 88.729,53	
Instalações eléctricas	A realização destes trabalhos resultou da necessidade de dar cumprimento às exigências da EDP, enquanto entidade licenciadora no domínio deste tipo de instalações	€ 6.351,16	
Espaços verdes	A realização destes trabalhos foi uma consequência da necessidade de aplicar uma vegetação que garantisse uma melhor estabilidade do talude dada a sua inclinação, e de uniformizar a zona envolvente, atenta a existência de vegetação semelhante nos edifícios contíguos	€ 11.552,00	
Instalação eléctrica AVAC	A realização destes trabalhos resultou do facto de não estarem contempladas na empreitada as ligações eléctricas de todo o sistema de AVAC	€ 10.137,60	
Forra mecânica AVAC	A realização destes trabalhos foi motivada pela necessidade de alterar a localização de uma das máquinas do AVAC para a cobertura da casa das máquinas, uma vez que o local anterior não comportava as dimensões da mesma	€ 15.925,00	



INCIDÊNCIA DOS TRABALHOS	JUSTIFICAÇÃO	TRABALHOS A MAIS	TRABALHOS A MENOS
Pavimento e drenagem exteriores	Acertos finais entre as quantidades de trabalhos previstas e as executadas		€ 14.962,20
Cofragem	“		€ 22.234,22
Betões	“		€ 21.727,62
Armaduras	“		€ 6.686,82
Cantarias	“		€ 839,22
Isolamentos e impermeabilizações	“		€ 6.087,98
Serralharias	“		€ 10.034,83
Vidros	“		€ 317,95
Diversos	“		€ 1.223,80
Equipamento sanitário	“		€ 736,93
Equipamento mecânico	“		€ 22.946,50
Instalação de difusão sonora	“		€ 65,32
Equipamento do sistema AVAC	“		€ 1.174,08
Grelhas do sistema AVAC	“		€ 1.138,32
Conduitas do sistema AVAC	“		€ 420,97
Asnas pré-fabricadas	“		€ 8.127,34
		Valor de trabalhos a mais relativos a acertos de quantidades: € 91.875,67	Valor global dos trabalhos a menos: 258.268,03
		Valor de trabalhos a mais relativos a alterações efectuadas no decurso da empreitada: € 153.820,29	
		Valor global dos trabalhos a mais: € 245.695,96	



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Márcia Vala* Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	Assessor Principal	DCC

* Até à elaboração do primeiro anteprojecto de Relatório