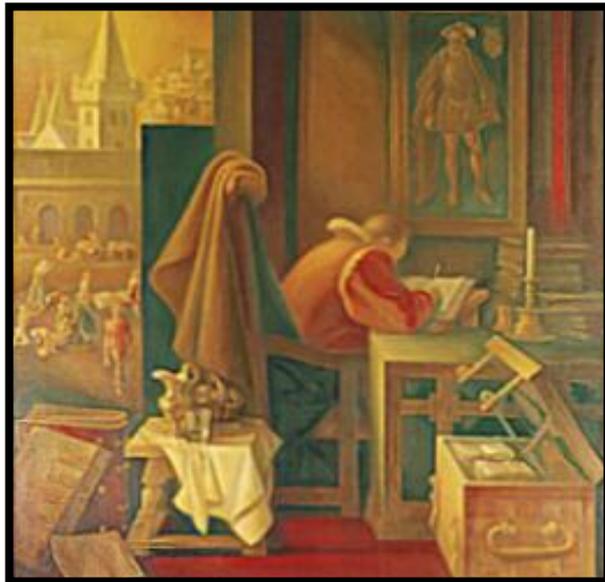


PROCESSO Nº 38/2007 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 34/2008



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DA AMADORA NO ÂMBITO DA
EMPREITADA DE “REQUALIFICAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR
DA BRANDOIA/E.B.1, JARDIM-DE-INFÂNCIA – ATL”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal da Amadora (CMA) remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada, “Requalificação do Parque Escolar da Brandoa/E.B.1, Jardim-de-infância – ATL”, celebrado em 22.08.2005, com Consórcio – FDO – Construções, S.A/Alberto Couto Alves, S.A., pelo valor de € 2.167.225,51 e prazo de execução de 240 dias, o qual foi visado em sessão diária de visto de 2 de Novembro de 2005¹.

Entretanto, foram celebrados em 16 de Agosto e 9 de Novembro de 2006, respectivamente, dois contratos adicionais ao contrato supra identificado, relativos a trabalhos a mais e a menos, somando na totalidade a quantia de € 315.705,94.

A Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que introduziu alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), em vigor desde 3 de Setembro de 2006, isentou de Fiscalização Prévia os contratos adicionais, passando os mesmos a estar sujeitos a Fiscalização Concomitante (vide artigos 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, e 49.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto).

Por deliberação da 1.ª Secção do Tribunal de Contas em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1 alínea a) *in fine* e 77.º, n.º 2 alínea c), da LOPTC, foi aprovada a realização de uma acção de fiscalização concomitante aos contratos adicionais a esta empreitada.

II. METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistem, essencialmente, na análise:

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração dos contratos adicionais e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras;
- no quadro da execução do contrato de empreitada, se a despesa excede o limite fixado no artigo 45.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e, se indicia, em conjunto com outras despesas resultantes de “trabalhos mais” a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos regimes

¹ Processo n.º 2212/05.



Tribunal de Contas

reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas.

Na sequência de uma análise preliminar feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal².

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, por terem aprovado a realização dos designados “trabalhos a mais” nas reuniões camarárias de 5 de Julho e 4 de Outubro de 2006, Joaquim Moreira Raposo, Presidente da CMA, e, Carla Maria Nunes Tavares Gaspar; João de Matos Bernardino; Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira; Rita Mafalda Nobre Borges Madeira; António Alberto Alves Nunes; Eduardo Amadeu da Silva Rosa; António José da Silva Moreira e José Manuel dos Santos Correia Lagoas, todos Vereadores da citada autarquia, para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da LOPTC³.

Apresentaram as suas alegações através dos ofícios n.ºs 304 de 25 de Julho de 2007, – o Presidente da CMA e sete Vereadores⁴ – e 306 de 30 do mesmo mês e ano – o Vereador Eduardo Amadeu da Silva Rosa – as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Os mencionados autarcas contestam a ilegalidade que lhes é imputada no Relato de auditoria, afirmando que *“(...)razões não existem, para que se possa afirmar, que o Sr. Presidente da Câmara Municipal da Amadora e os Senhores Vereadores não agiram com a necessária diligência. Aliás, não será de mais salientar que todo o processo foi conduzido de forma bastante diligente, sempre na perspectiva da prossecução do interesse público, tendo em conta as circunstâncias especiais que caracterizaram todo o processo e que, certamente, não poderão deixar de ser julgadas relevantes.”*

² Ofício n.º 5741 de 15.03.2007.

³ Ofícios n.ºs 10345 a 10353, todos de 05.07.2007.

⁴ Carla Maria Nunes Tavares Gaspar; João de Matos Bernardino; Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira; Rita Mafalda Nobre Borges Madeira; António Alberto Alves Nunes; José Manuel dos Santos Correia Lagoas; António José da Silva Moreira.



Tribunal de Contas

III. APRECIACÃO GLOBAL

III.1. Relativamente ao contrato de empreitada

Importa mencionar, por ser relevante para a análise dos trabalhos adicionais em apreço, alguns factos anteriores à adjudicação desta empreitada:

- ✚ Por deliberação camarária de 4.06.2003 foi aprovada a abertura de concurso público destinado à adjudicação de uma empreitada, cujo objecto consistia na *“demolição da actual Escola Básica Sacadura Cabral e concepção/construção da nova Escola Básica Sacadura Cabral, incluindo Jardim de Infância e ATL no terreno actualmente afecto à escola”*;
- ✚ A empreitada foi adjudicada à Edifer-Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A, por deliberação camarária de 21.04.2004, tendo o contrato sido outorgado em 18 do mesmo mês e ano;
- ✚ A consignação da obra ocorreu em 12.07.2004;
- ✚ A 1ª Secção reunida em subsecção em 12.11.2004 recusou o visto ao contrato de empreitada (Acórdão nº 155/2004) com fundamento, entre outros, na exclusão ilegal de concorrentes na fase de análise das propostas;
- ✚ Por deliberação camarária de 29.12.2004 foi declarada sem efeito a adjudicação do concurso supra identificado e o respectivo contrato, tendo ainda sido decidido, **adquirir o projecto da obra, que se encontrava em execução à sombra do contrato que foi declarado sem efeito e aprovar a abertura do concurso público para a “Requalificação do Parque escolar da Brandoa, E.B1, jardim de Infância e ATL”**;
- ✚ Deste concurso público resultou a celebração de um contrato de empreitada com as seguintes características:

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº procº	Data do visto
Série de Preços	€ 2.167.225,51	14.11.2005	240 dias	14.07.2006	2212/05	02.11.2005



III.2. Relativamente aos contratos adicionais em análise

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) =(1)+(2)	%		Prorrogação De Prazo	Data previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais e a menos	16.08.2006	28.08.2006	€ 189.907,74	€ 2.357.133,25	8,76	108,76		
2º	Trabalhos a mais	9.11.2006	16.11.2006	€ 125.798,20	€ 2.482.931,45	5,80	114,56	12 Dias	Recepção provisória parcial em 20.10.2006

III.2.a). Os trabalhos a mais que constituem o objecto dos adicionais são os seguintes:

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR
ESTRUTURA	
Picagem dos maciços e linténs de fundação e execução ⁵	15.664,48 €
Abertura de negativos para passagem das infraestruturas nas lajes entre pisos ⁶	5.650,00 €
Supressão de 1 elevador – aproveitamento do espaço vazio ⁷	978,62 €
Movimento de Terras	8.195,91 €
Betão Armado	19.004,48 €
Pavimento Térreo	2.960,20 €
Diversos	410,04 €
Muros de platibanda/rampa ⁸	8.733,46 €
ARQUITECTURA	
Alvenarias	10.373,58 €
Cantarias	1.474,18 €
Paredes e Tectos	15.394,41 €
Pavimentos e Rodapés	10.133,44 €
Isolamento e Impermeabilizações em terraços e coberturas visitáveis e não visitáveis	10.595,39 €
Isolamento do piso térreo ⁹	43.517,30 €
Pinturas (impermeabilização)	4.485,64 €
Equipamento Sanitário ¹⁰	2.923,85 €
Carpintarias	7.468,04 €

⁵ Este trabalho destina-se à ligação de parte da estrutura já executada e da nova estrutura a executar.

⁶ Este trabalho destina-se à ligação de parte da estrutura já executada e da nova estrutura a executar.

⁷ A empreitada contemplava 2 elevadores o que se chegou à conclusão não ser necessário, e procedeu-se ao aproveitamento do espaço.

⁸ Trabalho previsto no projecto e memória descritiva e desenhos de Estruturas mas omissos no Mapa de Trabalhos.

⁹ Trabalho não previsto no contrato inicial e que se tornou necessário devido ao aparecimento no interior do edifício da escola de bastantes afloramentos de água do nível freático.

¹⁰ Colocação de equipamento omissos e substituição do tipo de loiças sanitárias, espelho e clarabóia.



Tribunal de Contas

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR
Serralharias de Alumínio e Ferro	11.406,53 €
Divisórias e Tectos Falsos	4.458,60 €
REDE ÁGUA FRIA, QUENTE E RETORNO	
Fornecimento e Montagem de tubagem; válvulas	19.579,30 €
Rede de Esgotos Residuais e Pluviais	6.726,47 €
Abertura e tapamento de valas no interior e exterior do edifício	12.693,50 €
Caixas de visita e sifão	5.864,36 €
Alteração do tipo de material das tampas em caixas de visita interiores	752,16 €
ESGOTOS PLUVIAIS	
Fornecimento e montagem de tubagem	5.699,86 €
ALTERAÇÕES A EFECTUAR NO PISO 1¹¹	
Alvenarias	737,30 €
Deslocação das tubagens	263,00 €
Alteração do tipo de pavimento desportivo ¹²	10.589,59 €
Fornecimento e aplicação de 2 postes de Voleibol	849,42 €
AQUECIMENTO CENTRAL E VENTILAÇÃO	
Tipo Tri Composto, Isolado, Acessórios Suportes	2.428,14 €
INSTALAÇÕES ELECTRICAS	
Condutores, Tomadas e Alimentação e Tubagem Caixas	21.757,94 €
INSTALAÇÕES TELEFÓNICAS	
Condutores	1.652,50 €
Equipamento	547,26 €
Alarme nas instalações sanitárias dos deficientes	1.346,61 €
Rede estruturada nas salas de aulas ¹³	4.441,14 €
Muro de contenção ¹⁴	35.949,74 €
TOTAL	315.705,94 €

É de salientar que no que respeita ao segundo contrato adicional, o mesmo se reporta unicamente à execução de trabalhos a mais das espécies contempladas na empreitada, mas em quantidades inicialmente não previstas nos respectivos

¹¹ Trabalho resultante da necessidade de dar cumprimento a determinações ministeriais, no sentido de desenvolvimento de actividades extracurriculares no espaço escolar, por parte dos alunos.

¹² O conceito inicial da utilização do pavilhão de jogos foi alargado a outras actividades sócio-educativas.

¹³ “Foi alterado o conceito de concentração dos equipamentos informáticos em uma única sala para passarem a ser distribuídos pelas diversas salas do edifício, donde resulta a necessidade da pré instalação de uma rede de cabos, tecnicamente designada de rede estruturada”, vide parecer relativo ao TM 20-A.

¹⁴ Devido às obras de outras empreitadas nos arruamentos adjacentes ao espaço da escola, houve alterações das cotas altimétricas dos terrenos na zona sul/poente, que originou a necessidade de executar muros de contenção de terras em betão armado, por acréscimo das cotas altimétricas em relação ao inicialmente previsto.



mapas, circunstância que, em parte se terá ficado a dever a “trabalhos de correcção da obra anteriormente suspensa, tais como, movimento de terras inadequados e betão com apresentação de deficiências de execução”.¹⁵

III.2.b). Fundamentação apresentada para os trabalhos adicionais em apreço

A descrição pormenorizada dos trabalhos que constituem o objecto do primeiro contrato adicional, bem como a fundamentação invocada pela CMA para os justificar, e, a apreciação efectuada sobre essa fundamentação, constam dos quadros em Anexo, os quais constituem parte integrante deste Relatório.

No que respeita aos trabalhos constantes do segundo adicional, a justificação para a realização dos mesmos, consta de um parecer da empresa encarregue da fiscalização, datado de 08.09.2006 anexado à Informação nº 770/2006, do Departamento de Obras Municipais da Câmara Municipal da Amadora, no qual se refere: «Trata-se da execução de trabalhos de natureza contratualmente previstos, descritos no mapa de quantidades da obra e demais elementos do projecto, cujas quantidades foram excedidas ao inicialmente previsto, sendo que, em alguns casos, deveu-se a trabalhos de correcção da obra anteriormente suspensa, tais como, movimento de terras inadequados e betão com apresentação de deficiências de execução. O contrato da obra é por série de preços. A proposta aqui apresentada é o resultado da medição real das quantidades executadas em obra, para fazer cumprir o especificado nas partes escritas e desenhadas do projecto, cujas quantidades excederam o previsto no contrato inicial, resultando na proposta de trabalhos a mais aqui apresentada».

¹⁵ Verificou-se, através dos autos de medição remetidos, que na empreitada em análise já existiam trabalhos executados ao abrigo do contrato recusado em sede de fiscalização prévia, que foram aceites pelo novo adjudicatário, tendo os restantes sido executados de acordo com os projectos elaborados pelo primeiro adjudicatário, o que, do ponto de vista técnico, se considerou aceitável.



III.3. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Como se pode concluir pela leitura das observações insertas nos quadros em anexo, não se considerou aceitável a invocada qualificação legal de muitos dos “trabalhos a mais” descritos, dado não reunirem os requisitos legais exigidos para o efeito, pelo artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, especialmente a característica da imprevisibilidade, tendo em atenção a jurisprudência do Tribunal de Contas que tem considerado, de forma uniforme, que circunstância imprevista, “(...) é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto. Equivale isto a dizer que se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é erro do decisor público”¹⁶.

III.3.1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis

No **exercício do direito de contraditório** vieram os respondentes, alegar o seguinte:

“ (...)

3. *Antes de mais dão-se aqui por integralmente reproduzidas as justificações anteriormente apresentadas importando no entanto esclarecer alguns factos que nos parecem relevantes os quais não foram devidamente ponderados pela equipa que efectuou a referida fiscalização e que certamente conduziriam a uma conclusão diferente da expressa nos pontos 4, 5 e 6.*

3.1. Picagem dos Maciços e Abertura de Negativos em Lajes — TM 1-A —:

É certo que o empreiteiro não pode impedir o acesso do dono da obra ao local dos trabalhos. Mas também não é menos certo, que esta obra se caracterizou por uma série de acontecimentos que não podem deixar de ser tomados em linha de conta.

Como se sabe, a execução desta obra foi iniciada pela Edifer, na sequência de um concurso público para concepção/construção, cujo visto ao contrato foi recusado pelo acórdão nº 155/2004.

¹⁶ Conforme Acórdão n.º 22/06 de 21 de Março, proferido no recurso ordinário n.º 9/06 (em reapreciação do Acórdão n.º 2/06 de 9 de Janeiro, relativo ao processo de visto n.º 2500/05).



Acontece que, após ter sido comunicada àquela empresa a recusa de visto do contrato, a mesma manteve-se indevida e abusivamente no local, mantendo-o vedado e utilizando o espaço como estaleiro de apoio a outras obras.

A Edifer manteve o estaleiro no local, contra a vontade do Município da Amadora, e no seu próprio interesse, e prova desse facto são as solicitações que por várias vezes lhe foram efectuadas para que removesse do local todos os materiais e procedesse à remoção da vedação e, desse modo, possibilitando visualizar com a devida antecedência e objectividade o estado real da obra. (cfr. Fax de 01/06/2005 e 03/08/2005).

Conforme resulta dos documentos supra referidos, em Agosto de 2005, a Edifer ainda mantinha o local vedado e fechado, com materiais depositados no interior da vedação.

Apesar das inúmeras diligências desenvolvidas pelo Município da Amadora, a Edifer recusou-se durante meses a abandonar o local e a encerrar as contas da obra. O que, aliás, deu origem a uma acção administrativa comum interposta por aquela empresa contra o Município da Amadora, a qual continua a correr termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra com o n.º 105405.

Esta situação de litígio com a Edifer, criou ao Município consideráveis dificuldades, nomeadamente no que diz respeito ao levantamento exaustivo da situação da obra, de forma a preparar atempadamente o novo concurso.

É importante recordar que esta obra tinha um carácter urgente, não só porque a construção foi financiada pelo FEDER, como a mesma tinha que estar concluída na data de abertura do novo ano lectivo. E o certo é que, por força da recusa de visto ao contrato anteriormente outorgado, os prazos impostos já se encontravam ultrapassados. Foi, por isso, necessário imprimir alguma celeridade ao processo, sem comprometer o habitual cumprimento da lei.

3.2. Impermeabilização e Drenagem do Pavimento Térreo — TM 3-A —:

No que diz respeito a este trabalho refere-se em sede de observações que “ A justificação não é aceitável, uma vez que se o dono da obra tivesse feito estudo geotécnico do terreno, previamente à adjudicação da empreitada. Teria detectado a existência do nível freático no local da obra (...)”



Certamente que esta observação se deve a um mero lapso da equipa de fiscalização. Com efeito, foi efectuado estudo geotécnico, o que constituía uma obrigação da Edifer no anterior contrato, o qual se anexa à presente resposta.

A propósito dos níveis de água transcreve-se o ponto 3.3. do Estudo Geotécnico:

“Durante a execução das sondagens, no início e no fim do turno dos trabalhos, foram efectuadas leituras do nível de água no interior dos furos de sondagem visando detectar a existência de quaisquer níveis de água, tendo-se verificado que até às profundidades prospectadas, não foi assinalada a presença de água em quaisquer dos furos de sondagem

Mais se refere no aludido estudo, no seu ponto 5. Alínea b), a título de considerações finais e recomendações que: De acordo com a informação das sondagens, não se prevê a ocorrência de água subterrânea na zona em estudo”.

Estamos por isso sem dúvida, perante uma circunstância imprevista, a qual deu origem aos Trabalhos a Mais supra referidos.

3.3. Alarmes nas instalações sanitárias dos deficientes — TM 19-A:

No que diz respeito a estes trabalhos bastará urna leitura atenta dos dois diplomas legais para concluirmos que o Decreto-Lei nº 163/2006, de 8 de Agosto, é bastante mais exigente que o Decreto-Lei nº 123/97 de 22 de Maio.

Com efeito,

O Decreto-Lei 123/97, de 22 de Maio, exigia no seu nº 6.4 — capítulo III, que todas as instalações sanitárias adaptadas deveriam ser apetrechadas com equipamento de alarme adequado, ligado ao sistema de alerta (luminoso e sonoro) para o exterior ou outro.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 163/2006, exige para além do sistema de alarme adequado, ligado ao sistema de alerta (luminoso e sonoro) para o exterior (ponto 2.9.15— 1)e 2)), o seguinte:

Alínea 3) Os terminais do equipamento de alarme devem estar indicados para utilização com luz e auto-iluminação para serem vistos no escuro;

Alínea 4) Os terminais do sistema de aviso podem ser botões de carregar, botões de puxar ou cabos de puxar;



Alínea 5) Os terminais do sistema de aviso devem estar colocados a uma altura do piso compreendida entre 0,4 m e 0,6 m, e de modo a que possam ser alcançados por uma pessoa na posição de deitada no chão após uma queda ou por uma pessoa em cadeira de rodas.

Ora, como se referiu em sede de esclarecimentos, o Município da Amadora teve que dar cumprimento a todas estas exigências, as quais não eram contempladas na legislação em vigor à data da abertura do concurso público. O equipamento de alarme instalado por força deste novo diploma legal nada tem a ver com o equipamento inicialmente previsto.

4. Do relato em análise resulta, ainda, não aceitar a equipa de fiscalização, os seguintes trabalhos:

- TM 5-A – Omissão no capítulo de águas residuais e pluviais:*
- TM 11 — A — Omissão no capítulo de estruturas:*
- TM 12 — A — Omissão no capítulo de arquitectura:*
- TM 13 — A — Omissão no capítulo de água fria/quente e retorno;*
- TM 15 – A— Omissão no capítulo de instalações eléctricas:*
- TM 16 – A — Omissão no capítulo das instalações telefónicas.*

(...)

O n.º 1 do artigo 26.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, dá a noção de trabalhos a mais. Ora, a questão dos trabalhos a mais que os contratados, em rigor só se coloca na modalidade de empreitada por preço global. Com efeito, esses trabalhos são a mais que os previstos no contrato, isto é, que o valor inicial da adjudicação, sendo que essa previsão é que foi determinante para a fixação das obrigações e direitos do empreiteiro (execução da empreitada e recebimento do preço contratado) e correspondentes direitos e obrigações do dono da obra. (...)

Na empreitada por série de preços, em rigor, não é pertinente falar em trabalhos a mais, porquanto, nessa modalidade, o valor da adjudicação inicial tem um papel meramente indicador, limitando-se a ser uma previsão que se espera poder vir a ser concretizada, mas de que se não têm elementos razoavelmente seguros, o que determinou a opção por esta modalidade de empreitada: aplica-se exactamente quando não se sabe antecipadamente, com razoável grau de probabilidade, a quantidade ou a espécie de trabalhos a executar, pelo que não se podem fixar no contrato.



(...) os trabalhos supra descritos, os quais constam do quadro resumo do ponto 3.4. do relato, não poderiam ser objecto de uma empreitada autónoma.

Detectados durante a execução da obra os denominados erros de medição ou de projecto, outra alternativa não restava ao dono da obra do que ordenar a sua execução ao empreiteiro, mediante a celebração com o mesmo de contratos adicionais. A abertura de um novo procedimento, como é sugerido, seria manifestamente inviável, e em nada contribuiria para uma boa gestão financeira da obra.(...)

Como se sabe, o projecto que serviu de base ao concurso foi o executado pela anterior adjudicatária, no âmbito de um concurso de concepção-construção, em que não se colocava a questão dos erros e omissões, já que os mesmos seriam da responsabilidade da adjudicatária, como autora do projecto. Nestas circunstâncias, seria legítimo ao dono da obra prever que o adjudicatário se aplicasse com esmero na elaboração do projecto, sem erros e omissões que reverteriam em desfavor do próprio adjudicatário. (...)

6. Importa ainda frisar que, mesmo tomando em consideração os denominados trabalhos a mais, o preço final da obra veio a ser inferior ao valor final do contrato anteriormente adjudicado.”

Juntamente com estas alegações, os responsáveis da CMA, enviaram vários anexos, de entre os quais, fax (s) n.ºs 328 e 466 de 01.06.2005 e 03.08.2005, respectivamente, a solicitar à firma Edifer, Construções S.A., a remoção dos materiais depositados no estaleiro e respectiva vedação, e cópia do relatório Geológico-Geotécnico.

III.3.2. Apreciação das Alegações

As alegações ora transcritas, suscitam as seguintes observações:

- 1.** No que concerne aos trabalhos Picagem dos Maciços e Abertura de Negativos em Lajes – TM1-A, Impermeabilização e Drenagem do Pavimento Têrreo – TM3-A e Alarmes nas instalações sanitárias dos deficientes-TM19-A os mesmos encontram-se agora devidamente justificados, na perspectiva da



Tribunal de Contas

imprevisibilidade, considerando os esclarecimentos apresentados pelos alegantes e alguma da documentação, agora, junta ao processo, nomeadamente:

- ✚ Faxes n.ºs 328 e 466 de 01.06.2005 e 03.08.2005, respectivamente, a solicitar à firma Edifer, Construções S.A., a remoção dos materiais depositados no estaleiro e respectiva vedação.

A adjudicação do anterior contrato com a firma Edifer foi considerada sem efeito em 29.12.2004. Ora, verifica-se que cinco meses após essa data, a firma não tinha ainda removido o estaleiro, tendo sido notificada para esse efeito, novamente, 2 meses depois.

Este procedimento impossibilitou efectivamente o dono da obra de ter livre acesso ao local dos trabalhos e conseqüentemente de efectuar o levantamento da situação da obra em condições normais;

- ✚ Cópia do relatório Geológico-Geotécnico efectuado, em Agosto de 2004, pela Tecnasol FGE Fundações e Geotecnia, SA, no qual se concluí (fls. 7 e 10) “*que não foi assinalada a presença de água em quaisquer dos furos de sondagem*” e “*de acordo com a informação das sondagens, não se prevê a ocorrência de água subterrânea na zona em estudo*”;
- ✚ No que concerne às instalações sanitárias dos deficientes – TM19-A a nova legislação é efectivamente mais exigente do que a anterior no que respeita ao sistema de alarme.

2. No que se refere aos restantes trabalhos, os respondentes não os consideraram como omissões mas, como erros de quantidades, tanto mais que a presente empreitada foi adjudicada em regime de série de preços, pelo que, à data da adjudicação e do contrato, não são conhecidas integralmente as quantidades ou as espécies de trabalhos que na realidade, vão integrar a empreitada.

Mais referem os alegantes a págs.7, dos ofícios 304 e 306 de 25 e 30.07.2007, “*(...) O facto de na empreitada por série de preços, à data da adjudicação e do contrato, não serem conhecidas as quantidades ou as espécies de trabalhos que na realidade vão integrar a empreitada, não significa, obviamente que o dono da obra conceda uma espécie de cheque em branco ao empreiteiro quanto às quantidades de trabalhos a realizar. Pelo contrário, nos termos do artigo 26º do RJEOP, a realização*



Tribunal de Contas

de quantidades de trabalhos não incluídas no contrato há-de ter lugar na figura do quadro dos trabalhos a mais e deve ser ordenada pelo dono da obra.

Para que se trate de trabalhos a mais, é necessária a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- A) Que não hajam sido previstos e incluídos no contrato, por isso mesmo são a mais que os previstos no contrato;*
- B) Que se destinem à realização da mesma empreitada, isto é, que se integrem no objecto e fim do contrato; que não possam e não devam ser objecto de uma empreitada autónoma; que haja entre a empreitada e os trabalhos uma relação de indispensável complementaridade: sem esses trabalhos o resultado da obra não realizaria o fim a que se propõe, ou não realizaria de modo satisfatório o objectivo de interesse público que se pretende realizar.”*

Se bem se entende, os respondentes, parecem defender, que quaisquer trabalhos a mais que devam ser executados no âmbito de uma empreitada em regime de série de preços, devem ser enquadrados ao abrigo do artigo 26º, do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, “dispensando”, no entanto, a exigência de que esses trabalhos se tenham ficado a dever à ocorrência de circunstâncias imprevistas, porquanto, no contrato inicial apenas se previa uma estimativa das quantidades e espécies de trabalhos a realizar.

Ora, a aplicação da norma legal citada, depende da verificação cumulativa de todos os seus requisitos, de entre os quais, a exigência de que os trabalhos em apreço “se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”.

Ou seja, condição “*sine qua non*” de aplicação desta norma legal, é que se trate de trabalhos que para além de reunirem as características previstas nas alíneas a) e b), tenham surgido na sequência de circunstâncias imprevistas ocorridas no decurso da empreitada a que respeitam.

Sobre o que se deve entender por circunstâncias imprevistas, existe já abundante Jurisprudência deste Tribunal, vertida em Decisões e Acórdãos proferidos em sede de Fiscalização Prévia.

A título meramente exemplificativo, vejam-se os Acórdãos nº 29/06 - 16 Mai-1ª S/PL, Acórdão nº 39/2006 - Jun.20-1ª S/PL e Acórdão nº 168/06 - 1ª S/SS.



Da leitura de todos eles resulta que tem sido entendimento unânime da 1ª Secção deste Tribunal que para os efeitos do artigo 26º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, “*circunstância imprevista é algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso*”.

Para mais essa imprevisibilidade exige para ser comprovada, a invocação de factos concretos e não uma mera remissão para a norma legal ou a transcrição do conteúdo da mesma.

Acontece que a CMA e respectivos responsáveis, nos diversos momentos em que foram ouvidos (antes da elaboração do relato, quando lhe foram colocadas questões relacionadas com os trabalhos realizados e, posteriormente, em sede de contraditório), não lograram demonstrar que os trabalhos identificados sob a designação TM 5-A – Omissão no capítulo de águas residuais e pluviais; TM 11-A – Omissão no capítulo de estruturas; TM 12-A – Omissão no capítulo de arquitectura; TM 13-A – Omissão no capítulo de água fria/quente e retorno; TM 15-A – Omissão no capítulo de instalações eléctricas; TM 16-A – Omissão no capítulo das instalações telefónicas, qualificados como “trabalhos a mais”, tenham surgido na sequência de circunstâncias imprevistas, no sentido adoptado pelo Tribunal e supra referido.

III.4. Eventuais ilegalidades

Relativamente ao **primeiro adicional**, consideram-se procedentes as alegações respeitantes aos trabalhos a mais, identificados sob a designação TM 1-A (picagem dos maciços e abertura de negativos em lajes), TM 3-A (impermeabilização e drenagem do pavimento térreo) e TM 19-A (alarmes nas instalações sanitárias dos deficientes) os quais totalizam o valor de € 66.178,39.

Refira-se que, no âmbito deste adicional, em sede de relato, já se tinham aceite os trabalhos a mais no montante de € 53.582,35.

No que respeita, às alegações que visam justificar os trabalhos efectuados sob a designação TM 5-A, TM 11-A, TM 12-A, TM 13-A, TM 15-A, TM 16-A, as mesmas não são atendíveis pelas razões expostas no ponto anterior.



Relativamente ao **segundo adicional**, os respondentes nada alegaram relativamente ao mesmo, pelo que se mantêm as observações indicadas.

Conclui-se, assim, que os trabalhos adicionais que constituem o objecto do primeiro adicional (no montante de € 70.147,00¹⁷) e do segundo adicional (no valor de € 125.798,20), atenta a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, complementada com as alegações apresentadas no exercício do contraditório, não podem ser qualificados como “trabalhos a mais”, porquanto, conforme decorre do antes exposto, não resultaram de quaisquer “circunstâncias imprevistas” tal como se exigia no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Face ao valor em causa, o procedimento adjudicatório legalmente exigível, era o concurso público (cfr.art. 48º, nº 2, alínea a) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, na redacção introduzida pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro).

A falta de concurso, quando legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de um elemento essencial (**artºs 133º, nº 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo**).

III.5. Eventual responsabilidade financeira sancionatória

As ilegalidades indicadas no ponto III.4 deste Relatório são susceptíveis de consubstanciar **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto**, sancionável com multa, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (nº 3 do art. 58º e 79º, nº 2 e 89º, nº 1 alínea a), todos da mesma Lei).

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, na alínea b) e na alínea c) do nº 8 do art. 65º da referida Lei nº 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis¹⁸.

¹⁷ Ao valor do adicional, € 189.907,74, deduziu-se o valor dos trabalhos a mais que se aceites (€ 66.178,39 + € 53.582,35).

¹⁸ Refira-se, contudo, que em Subsecção da 1.ª Secção deste Tribunal, de 1 de Julho corrente foi aprovado o Relatório nº 22/2008, relativo a uma auditoria a esta mesma autarquia (e responsáveis), no qual foi relevada a responsabilidade por infracções financeiras semelhantes às em apreço.



III.6. Desvio financeiro

No tocante ao custo final, a empreitada de “Requalificação do Parque Escolar da Brandoa/E.B.1, Jardim-de-infância – ATL”, ascendeu na sua totalidade a 2.408.205,01 €¹⁹, o que representa um desvio financeiro de 11,11 % em relação ao valor inicial da empreitada.

De salientar, no entanto, que não foi informado se este valor final inclui IVA e/ou quantias pagas a título de revisão de preços, uma vez que, o mesmo não coincide com o montante resultante da adição dos valores dos contratos adicionais com o valor do contrato inicial (2.482.931,45 €).

Efectivamente, entre os dois valores existe uma diferença de 74.726,44 €, que eventualmente se ficará a dever a trabalhos a menos retirados do custo final da empreitada, mas que não foi explicitado pela autarquia.

IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do art.º 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, emitiu o ilustre magistrado douto parecer concordante com as observações e conclusões do projecto de Relatório. No que respeita “(...) à **responsabilidade financeira sancionatória**, que foi apurada, atentas as fortíssimas circunstâncias, atenuantes, da ilicitude e da culpa, o Tribunal venha a decidir pela respectiva relevação, de harmonia com o disposto no **nº 8 do art.º 65º da L.O.P.T.C.**, verificadas que estão todas as condições previstas.”

¹⁹ De acordo com a informação constante do ofício nº 304 de 25 de Julho de 2007.



Tribunal de Contas

V. DECISÃO

Nos termos e pelos fundamentos expostos, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, nº 2, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto:

- 1.** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação de trabalhos “a mais” da empreitada;
- 2.** Relevar, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações das Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, a responsabilidade financeira sancionatória dos responsáveis, face à inexistência de anteriores registos de recomendação ou censura e haver suficientes indícios de que a sua actuação é imputável a título de negligência;
- 3.** Recomendar à Câmara Municipal da Amadora o cumprimento das disposições legais que regem as empreitadas de obras públicas, particularmente o disposto no Código dos Contratos Públicos, anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que recentemente entrou em vigor, e em especial o disposto no seu art.º 370º;
- 4.** Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal da Amadora em 1.668,05 € (um milhão, seiscientos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos), ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art. 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
- 5.** Remeter cópia deste relatório:
 - a)** Ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal da Amadora, Joaquim Moreira Raposo;
 - b)** Aos demais responsáveis a quem foi notificado o relato, Carla Maria Nunes Tavares Gaspar, João de Matos Bernardino, Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira, Rita Mafalda Nobre Borges Madeira, António Alberto Alves Nunes, Eduardo Amadeu da Silva Rosa, António José da Silva Moreira e José Manuel dos Santos Correia Lagoas;



Tribunal de Contas

- c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das autarquias locais;
- d) Ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29º da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto.

Lisboa, 8 de Outubro de 2008

OS JUIZES CONSELHEIROS

João Figueiredo - Relator

António Santos Soares

Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação da Equipa</i> Márcia Vala Helena Santos	Auditora-Coordenadora* Auditora-Chefe	DCPC e DCC
Cristina Gomes Marta Marília Lindo Madeira	Auditora Técnica Verificadora Superior Principal	DCC

* À data da elaboração do anteprojecto de Relatório.



ANEXO



Fundamentação apresentada para o 1º adicional

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PELA FISCALIZAÇÃO E ESCLARECIMENTOS COMPLEMENTARES CONSTANTES DO OFÍCIO Nº 5741 DA CMA	OBSERVAÇÕES (EM SEDE DE RELATO)
Picagem dos maciços e abertura de negativos em lajes (TM 1-A)	<i>Dado que a obra esteve em contencioso com o empreiteiro que iniciou a obra, o que dificultou um livre acesso e levantamento exaustivo da situação da obra a tempo de relançar o concurso da presente empreitada, ao qual acresce o carácter urgente da mesma, só no momento da execução é constatada a necessidade da picagem dos maciços e lintéis de fundação de modo a fazer a ligação betão velho/betão novo, como mandam as boas regras de construção, e a necessidade de abertura de negativos em lajes para passagem de várias infra-estruturas.</i>	A justificação não é aceitável, uma vez que legalmente o empreiteiro não pode impedir o acesso do dono da obra ao local dos trabalhos. (a questão foi ultrapassada no Relatório em função das alegações apresentadas)
Impermeabilização e drenagem do pavimento térreo (TM 3-A)	<i>Durante a execução do pavimento do piso térreo, no interior do edifício da escola, apareceram bastantes afloramentos de água do nível freático, donde a necessidade de garantir uma muito boa impermeabilização desse pavimento, de modo a acautelar situações presentes e futuras de degradação do pavimento interior devido ao aparecimento de infiltrações</i>	A justificação não é aceitável, uma vez que se o dono da obra tivesse feito um estudo geotécnico do terreno, previamente à adjudicação da empreitada, teria detectado a existência do nível freático no local da obra. Aliás, aquando do procedimento que conduziu à adjudicação que foi objecto de recusa em sede de fiscalização prévia, um dos concorrentes excluídos já alertava para o facto de que "inexistindo no processo estudo geotécnico do terreno, os pressupostos do projecto de estabilidade se não virem a verificar." ²⁰ (a questão foi ultrapassada no Relatório em função das alegações apresentadas)
Omissões no Capítulo de águas residuais e pluviais (TM 5-A)	<i>Esta proposta de trabalhos a mais resulta de omissões do Mapa de Trabalhos elaborado pelo projectista e posto a concurso, isto é, são trabalhos previstos em Memória Descritiva e em desenhos de Águas Residuais e Pluviais mas não no Mapa de Trabalhos.</i>	Erro do projectista.
Tampas em alumínio (montagem de tampas rebaixada em alumínio nas redes de águas residuais, no interior do edifício) TM 6-B	<i>Para fazer cumprir as exigências mais recentes da Delegação de Saúde, será necessário montar tampas de alumínio, em vez das tampas de ferro fundido como previsto em projecto, em todas as caixas de visita das redes de águas residuais no interior do edifício.</i> <i>TM 6-B, no valor de € 752,16, representa 0,035% do valor da empreitada, consistiu na substituição das tampas de caixa, a qual foi sugerida pela Delegação de Saúde da Amadora, após uma vistoria efectuada por técnicas daquela instituição à obra em curso</i>	A justificação afigura-se aceitável, uma vez que o trabalho já fazia parte da empreitada modificando-se apenas o tipo de material a empregar.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PELA FISCALIZAÇÃO E ESCLARECIMENTOS COMPLEMENTARES CONSTANTES DO OFÍCIO Nº 5741 DA CMA	OBSERVAÇÕES (EM SEDE DE RELATO)
Alteração dos espaços no piso 0 e piso 1 (TM 9-a)	<p><i>Esta alteração resulta da necessidade de dar cumprimento a determinações ministeriais, no sentido do desenvolvimento de actividades extracurriculares no espaço escolar por parte dos alunos.</i></p> <p><i>TM 9-a, no valor de € 1000,30, representa 0,046% do valor da empreitada, consistiu na demolição de parede, estes trabalhos a mais, resultaram das novas exigências impostas pelo despacho nº 12 591/2006, publicado no diário da república nº 115, de 16 de junho de 2006 (ii série), ou seja, no decurso da obra.</i></p> <p><u><i>Estes trabalhos a mais, resultaram da necessidade de adaptar e organizar os espaços, de modo a criar as condições necessárias para responder de forma adequada às exigências impostas pelo despacho supra referido, nesta conformidade, procedeu-se à anulação no piso 0 do espaço destinado à portaria e pbx, de forma a criar gabinetes com entradas independentes. no piso 1, criaram-se novas salas.</i></u></p> <p><u><i>Esta alteração, tem como objectivo a criação de espaços, para as componentes não lectivas e actividades específicas de complemento curricular, sem pôr em causa os espaços ocupados com as actividades lectivas.</i></u></p>	<p>Atendendo à data da publicação do despacho em apreço, a justificação considera-se aceitável.</p>
Pavimento Desportivo (TM 10-B)	<p><i>O conceito inicial da utilização do pavilhão de jogos desta escola, sofreu uma alteração no sentido de uma utilização mais ampla e diversificada desse espaço, para além das actividades desportivas, como seja a utilização para actividades sócio-educativas, do tipo festas, convívios e acções de formação da comunidade escolar, donde a necessidade da aplicação de um outro tipo de pavimento que melhor se ajuste a essas novas valências.</i></p> <p><i>TM 10-B, no valor de € 11 439,01, representa 0,53% do valor da empreitada.</i></p> <p><i>Esta mudança resultou também da necessidade de dar cumprimento ao despacho nº 12591/2006, do qual resultou a necessidade de usar os espaços para fins diversos dos inicialmente previstos. Nesta conformidade, optou-se pela colocação de pavimentos, que permitissem a utilização do Pavilhão polivalente com actividades desportivas e de cariz sócio-educativo, como exposições, festas, convívios, acções de formação e, também, como ampliação do refeitório devido ao imprevisível maior afluxo de alunos em resultado do funcionamento em regime normal em vez de regime duplo.</i></p>	<p>A justificação considera-se aceitável, atentas as novas exigências de enriquecimento curricular.</p>
Omissões no Capítulo de Estruturas (TM 11-A)	<p><i>Essa proposta de trabalhos a mais resulta de omissões do Mapa de Trabalhos elaborado pelo projectista e posto a concurso, isto é, são trabalhos previstos em Memória Descritiva e em desenhos de Estruturas mas não no Mapa de trabalhos.</i></p>	<p>Erro do projectista.</p>
Omissões no Capítulo de Arquitectura (TM 12-A)	<p><i>Essa proposta de trabalhos a mais resulta de omissões do Mapa de Trabalhos elaborado pelo projectista e posto a concurso, isto é, são trabalhos previstos em Memória Descritiva e em desenhos de Arquitectura mas não no Mapa de trabalhos.</i></p>	<p>Erro do projectista.</p>



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PELA FISCALIZAÇÃO E ESCLARECIMENTOS COMPLEMENTARES CONSTANTES DO OFÍCIO Nº 5741 DA CMA	OBSERVAÇÕES (EM SEDE DE RELATO)
Omissões no Capítulo de Água Fria, Quente e Retorno (TM 13-A)	<i>Essa proposta de trabalhos a mais resulta de omissões do Mapa de Trabalhos elaborado pelo projectista e posto a concurso, isto é, são trabalhos previstos em Memória Descritiva e em desenhos de rede de abastecimento de água fria, quente e retorno mas não no Mapa de trabalhos.</i>	Erro do projectista.
Omissões no capítulo de instalações eléctricas (tm 15-a)	<i>Essa proposta de trabalhos a mais resulta de omissões do mapa de trabalhos elaborado pelo projectista e posto a concurso, isto é, são trabalhos previstos em memória descritiva e em desenhos de instalações eléctricas, mas não no mapa de trabalhos.</i>	Erro do projectista.
Omissões no Capítulo de Instalações Telefónicas (TM 16-A)	<i>Essa proposta de trabalhos a mais resulta de omissões do Mapa de Trabalhos elaborado pelo projectista e posto a concurso, isto é, são trabalhos previstos em Memória Descritiva e em desenhos de Instalações telefónicas, mas não no Mapa de trabalhos.</i>	Erro do projectista.
Alarmes nas instalações sanitárias dos deficientes (TM 19-A)	<i>Por experiência recente na gestão dos edifícios escolares, considera-se mais ajustado e adequado a montagem de alarme nas instalações sanitárias para deficientes do que a presença próxima de um contínuo da escola.</i> <i>Alterações introduzidas nas instalações sanitárias, para que as mesmas cumpram as novas exigências, impostas pelo Decreto-lei nº 163/2006, de 8 de Agosto, no que diz respeito à melhoria das acessibilidades e eliminação de barreiras urbanísticas e arquitectónicas nos edifícios públicos, equipamentos colectivos e via pública.</i>	Não é aceitável, porque na vigência do Decreto-Lei nº 123/97 de 22 de Maio, já era exigível que estas instalações sanitárias, fossem apetrechadas com “equipamento de alarme adequado, ligado ao sistema de alerta (luminoso e sonoro) para o exterior ou outro” . (a questão foi ultrapassada no Relatório em função das alegações apresentadas)
Rede Estruturada a colocar nas salas de aulas (TM 20-A)	<i>Atendendo aos recentes desenvolvimentos dos recursos informáticos, em particular a necessidade de ligações à Internet, foi alterado o conceito de concentração dos equipamentos informáticos em uma única sala para passarem a ser distribuídos pelas diversas salas do edifício, donde resulta a necessidade da pré-instalação de uma rede de cabos, tecnicamente designada de rede estruturada</i> <i>TM 20-A, no valor de € 4 441,14, representa 0,21% do valor da empreitada.</i> <i>Estas alterações resultaram também das novas exigências relativas à necessidade de equipar as escolas com pelo menos um equipamento informático de acesso à Internet por sala, à expressão física - motora e à música, na perspectiva do enriquecimento curricular. Estas novas exigências resultaram também do despacho nº 12591/2006</i>	A justificação considera-se aceitável, considerando que se trata de trabalhos que tiveram origem em exigências legislativas inexistentes à data da elaboração do projecto e cuja previsão era impossível.
Muros de Contenção (TM 25-A)	<i>Devido às obras de outras empreitadas nos arruamentos adjacentes ao espaço da escola, houve alterações das cotas altimétricas dos terrenos na zona Sul/poente, que originou a necessidade de executar muros de contenção de terras em betão armado, por acréscimo das cotas altimétricas em relação ao inicialmente previsto.</i>	A justificação considera-se aceitável. Trata-se de pequenos muros de contenção, dada a alteração das cotas altimétricas entre esta empreitada e outras que se realizam em redor.