

PROCESSO Nº 14/2008 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 37/2008



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DO CRATO, NO ÂMBITO DA EMPREITADA
“PISCINAS MUNICIPAIS DESCOBERTAS DO CRATO”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I. Introdução

A Câmara Municipal do Crato – adiante designada CMCrato - remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada “Piscinas Municipais Descobertas do Crato”, celebrado em 18 de Julho de 2005, na sequência de concurso público, com a empresa Lena, Engenharia e Construções, S.A., pelo valor de 2.996.666,04 €, o qual foi visado em sessão diária de visto de 30.08.05¹.

Em 31 de Março de 2006, a CMCrato remeteu o 1º contrato adicional a esta empreitada, celebrado em 23 de Março de 2006, com o valor de 16.875,95 €, para efeitos de fiscalização prévia², tendo o mesmo sido declarado conforme em sessão diária de visto de 26.04.2006.

Em 26 de Novembro de 2007, foi remetido o 2º contrato adicional, também para efeitos de fiscalização prévia nos termos do artº 46º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com o valor de 370.799,20 €. Face à isenção dos contratos adicionais a fiscalização prévia do Tribunal de Contas por força da alteração operada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foi decidido em sessão diária de visto de 6 de Dezembro de 2007, remeter o referido adicional para o Departamento de Fiscalização Concomitante, ao abrigo do nº 2 do artº 47º da citada lei.

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 Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “**Piscinas Municipais Descobertas do Crato**” – 2º contrato adicional.

II. Metodologia

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

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do contrato adicional 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 45º nº 1 do Decreto-Lei nº 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 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 Tribunal³.

¹ Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 1801/05.

² Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 620/06.

³ Ofício nº 15, de 4.01.2008.



Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, José Correia da Luz⁴ Presidente da CMCrato, João Manuel Ferreira Farinha⁵ e Estanislau Raposo Baptista⁶, Vereadores da mesma autarquia, para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Todos aqueles indiciados responsáveis⁷ apresentaram alegações, 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, embora apresentando alegações individuais, o seu teor é idêntico e todos contestam a ilegalidade que lhes é imputada no referido relato de auditoria solicitando:

“(…)”

Face ao exposto, e tendo em conta:

- a) *A ausência de antecedentes do demandado, é primário;*
- b) *Que, não houve qualquer prejuízo para o erário público;*
- c) *Que é diminuto o grau de culpa do demandado;*
- d) *Que a infracção financeira é apenas passível de multa nos termos do nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aditado pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e com a redacção dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto.*
- e) *Estão preenchidos e verificados os condicionalismos do nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aditado pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, e com a redacção dada pela Lei nº 35/2007 de 13 de Agosto.*

Assim e nos termos expostos e nos mais de Direito que Vª Exª doutamente suprirá deverá ao demandado ser-lhe relevada a responsabilidade por infracção financeira indiciada nos autos (...).”

III. Apreciação

1. Contrato inicial:

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da celebração do contrato	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	2.996.666,04 €	18.07.05	3.10.2005	150 dias	3.03.06	1801/05	30.08.05

De acordo com o aviso de abertura do concurso publicado no Diário da República, nº 92, III Série, de 12.05.2005, constituem objecto desta empreitada: “(…) todos os trabalhos descritos nas peças escritas e desenhadas que compõem o projecto, nomeadamente a

⁴ Ofício nº 13173, de 1.08.2008.

⁵ Ofício nº 13174, de 1.08.2008.

⁶ Ofício nº 13175, de 1.08.2008.

⁷ Ofícios nºs 1612 a 1614, de 8.09.2008.



construção de um edifício com 1497,35 m² ao nível do piso -1 e 1163,86 m² num total de construção de 2661,21 m². A zona de piscinas integra três tanques, o 1º funciona como piscina de recreio com uma profundidade mínima de 0,60 m e máxima de 1,75 m com um pequeno escorrega de água da categoria B com uma altura máxima de 3,00 m. O segundo, com actividades de recreio e aprendizagem tem uma profundidade mínima de 0,60 m e máxima de 1,35 m, com um plano de água de 226,98 m². O terceiro tanque é uma piscina de saltos com pranchas de uma altura máxima de 3,00 m com uma superfície de plano de água 196,00 m² e uma profundidade de 3,60 m.”

2. Contrato adicional anterior:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Tribunal de Contas	
					Cont. Inicial	Acum.		Nº procº	Data do visto
1º	Trabalhos a mais e a menos	23.03.06	16.875,95 €	3.013.541,99 €	0,56%	100,56%	---	620/06	26.04.06 Hom.Conf.

De acordo com a Informação nº 11/2006, de 2.02.2006, este adicional respeitou à execução de trabalhos a mais e a menos referidos no quadro infra:

Descrição	TMais Natureza Prevista	TMais Natureza Não Prevista	TMenos	Total (€)
Tubo Geodreno	1.260,00			1.260,00
Pintura impermeabilizante		3.573,27		3.573,27
Emanilhamento da ribeira	5.171,10	7.722,58	-351,00	12.542,68
Menor valia elevador			-500,00	-500,00
Total	6.431,10	11.295,85	-851,00	16.875,95

3. Contrato adicional em apreciação, remetido em 26 de Novembro de 2007:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Data previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
2º	Trabalhos a mais	26.11.07	---	370.799,20€	3.384.341,19€	12,37%	112,93%	124 dias	31.07.06 ⁸

No que respeita à execução desta empreitada apurou-se, ainda, de acordo com os esclarecimentos prestados pela CMC⁹, que o custo final da empreitada foi de **3.520.442,76 €**, que a revisão de preços ascendeu a 136.101,57 € e que não houve lugar ao pagamento de indemnizações.

⁸ Vide ofício nº 15 de 4.01.2008, da CMCrato e Auto de Recepção Provisória lavrado a 2.10.2006.

⁹ Vide ofício nº 15 de 4.01.2008.



3.1 Objecto e fundamentação do contrato adicional nº 2

- a) O objecto do adicional em apreço resulta de um conjunto de trabalhos a mais e a menos, constantes de uma listagem apresentada pelo empreiteiro e remetida à CMCrato a coberto do ofício refª 0064//JR/c, de 28.9.2007, e que aqui se dá como integralmente reproduzida.

Os trabalhos a mais e a menos encontram-se devidamente discriminados no mapa anexo ao presente relatório¹⁰, resumindo-se os mesmos no quadro infra.

Quadro Resumo

Trabalhos a mais de natureza prevista	283.962,73 €
Trabalhos a mais de natureza não prevista	221.297,50 €
Total dos trabalhos a mais	505.260,23 €
Trabalhos a menos	134.461,03 €
Total do adicional	370.799,20 €

- b) A autarquia fundamentou¹¹ os trabalhos do adicional em apreço, em circunstâncias de natureza imprevista, nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, alegando que: *“justifica-se concretamente porque os mesmos, face à sua natureza, não foram nem podiam ter sido previstos aquando do contrato inicial”*.

Para concretizar em que consistiram essas circunstâncias foi remetida, ao abrigo do ofício nº 15, de 4.01.2008, a Informação nº 124/2007, de 4.10.2007, da Divisão Técnica de Obras e Serviços Municipais, da qual se transcreve o seguinte:

“(…) atendendo à lista de trabalhos adicionais enviada pela Lena Construções, SA, verifica-se que estas alterações estão na origem de acertos a quantidades de trabalho e a preços unitários que justificam a apresentação de uma listagem de trabalhos adicionais à dita empreitada. Verificou-se também a necessidade de execução de trabalhos de natureza não prevista de importância primordial para o normal decurso da empreitada.

Assim, verificou-se que para cumprimento de aspectos regulamentares e normativos referidos na legislação em vigor para empreendimentos desta natureza haveria que efectuar alterações em parte do projecto de algumas especialidades e introduzir elementos complementares ao projecto de arquitectura. São exemplo disto a alteração efectuada ao projecto da rede RITA para rede ITED, visto que o projecto aprovado ter sido elaborado antes da publicação do manual da rede ITED em Julho de 2004, bem como a introdução de um degrau de descanso na piscina de recreio e aprendizagem.

Foram também executados trabalhos que permitem a exploração das áreas de restauração por entidades independentes externas.

Pela natureza da obra ser “Série de Preços”, surgiu também a necessidade de se executarem mais quantidades de trabalho que as inicialmente previstas. Casos houve

¹⁰ Estes mapas de trabalhos foram solicitados à CMCrato, por despacho de 28.05.2008, da Senhora Conselheira responsável pela acção.

¹¹ Vide alínea a) do ponto I do ofício nº 15, de 4.01.2008.



ainda em que se executaram menos quantidades de trabalho que as inicialmente previstas. Estes acertos de quantidades de trabalho, na maior parte dos casos, só são possíveis após a execução dos mesmos daí que grande parte dos trabalhos que constam na lista do adicional que agora se apresenta, resultam da aferição da quantidade real de trabalho executado para cada artigo e capítulo da empreitada, na elaboração do fecho de contas dos diversos capítulos da mesma.

Surgiram também algumas situações em que se mostrou ser necessária a execução de trabalhos, que não se encontravam previstos na lista de quantidades da empreitada, cuja conclusão seria condicionante e determinante para o normal decorrer da mesma. Nomeadamente a ligação da drenagem das caleiras finlandesas aos tanques de compensação, a ventilação da sala das câmaras frigoríficas e a construção da casa de abrigo do grupo gerador.

Também, com o avançar dos trabalhos verificou-se a necessidade de executar trabalhos que dadas as características do empreendimento, melhoraram as condições de segurança, funcionalidade do espaço e condições de utilização do empreendimento, quer por funcionários e trabalhadores, quer pelo público em geral, face à realidade actual e aos níveis de exigência impostos para equipamentos deste tipo. São exemplo disto: a instalação de equipamentos de detecção de intrusão — mais segurança; a instalação de iluminação na zona técnica da cobertura — aumento da eficácia dos trabalhos de manutenção e reparação; o reforço da rede de rega da zona verde - melhores condições de salubridade e aumento do período de vida das espécies vegetais; instalação de sistema de sonoro — mais informação e segurança; instalação do sistema de desinfecção da água dos tanques por ultra violetas, aplicou-se em nome da melhoria das condições sanitárias dos utentes, v.g., a redução de alergias e o aumento do potencial germicida.

Todos os trabalhos que constam da lista do Adicional são trabalhos cuja execução é justificável e manifestamente mais vantajosa durante a fase de execução dos trabalhos da empreitada, uma vez que em certos aspectos condiciona o normal desenrolar dos mesmos e que pela sua especificidade são trabalhos de difícil previsão durante a elaboração da lista de trabalhos da empreitada ou mesmo impossíveis de prever como é o caso dos trabalhos de fecho de capítulos e dos trabalhos motivados por alterações em normas e regulamentos em vigor.”

- c) A factualidade descrita anteriormente e a fundamentação apresentada pela autarquia foram objecto de apreciação no relato de auditoria tendo-se, então, formulado as observações infra indicadas.

A empreitada inicial rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição por **série de preços**.

O regime jurídico aplicável aos trabalhos a mais encontra a sua sede nos artigos 26.º e seguintes do mesmo diploma.

Da previsão do referido artigo 26.º resulta que a realização de trabalhos a mais numa empreitada só é legalmente possível se se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;



- Resultem de circunstância imprevista;
- Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

Os trabalhos a mais em apreço foram classificados pela autarquia como:

- **acertos de quantidades** – quantidades a mais e/ou a menos, do que as previstas, só detectáveis no final do fecho de cada capítulo;
- **trabalhos de natureza não prevista resultantes de:** alterações de alguns projectos de especialidades e de adaptações no de arquitectura, para satisfazer condicionalismos regulamentares e legais, nomeadamente, a rede de telecomunicações RITA para a rede ITED, (o manual desta rede tinha sido publicado em Julho de 2004); execução de degrau de descanso na piscina de recreio e aprendizagem e execução de trabalhos que permitissem a exploração das áreas de restauração;
- **execução de trabalhos não previstos:** ligação da drenagem das caldeiras finlandesas aos tanques de compensação; ventilação na sala das câmaras frigoríficas e construção da casa de abrigo do grupo gerador;
- **melhoramentos das condições de segurança e funcionalidade:** instalação de equipamentos de detecção de intrusão - mais segurança; instalação de iluminação na zona técnica da cobertura - aumento da eficácia dos trabalhos de manutenção e reparação; reforço da rede de rega da zona verde - melhores condições de salubridade e aumento do período de vida das espécies vegetais; instalação de sistema de sonoro - mais informação e segurança; instalação do sistema de desinfecção da água dos tanques por ultra violetas, que se aplicou em nome da melhoria das condições sanitárias dos utentes, uma vez que permite a redução de alergias e o aumento do potencial germicida.

Considerou-se, então, que todos estes trabalhos, **com excepção dos relacionados com acertos de quantidades no valor de 149.501,49 € (4,99% do valor da adjudicação)**, eram trabalhos novos ou que não estavam previstos no projecto e que eram, de acordo com o informado, necessários para o acabamento da empreitada, ou que, por vontade do dono da obra, foram introduzidos a fim de melhorar as condições de funcionamento do espaço e melhorar as condições de segurança. Não se apresentavam, contudo, fundamentos concretos, identificação de acontecimentos surgidos no decurso da obra ou outros factos, que permitissem compreender a necessidade de se proceder a estas alterações nem à execução dos trabalhos adicionais. Igualmente não se comprovava que normativos legais e regulamentares tinham, entretanto, sido publicados e que aspectos da empreitada visavam regular (com excepção dos que respeitavam à rede telefónica).

No que respeitava a estes trabalhos relacionados com a rede telefónica, segundo o constante na Informação nº 124/2007 de 4.10.2007, da DTOSM, eles tornavam-se necessários para se adaptar ao sistema ITED. Apurou-se, contudo, que este novo sistema se encontrava completamente regulado em Julho de 2004, logo, não era justificado por que razão a autarquia não reformulou atempadamente o projecto das



telecomunicações, uma vez que o aviso de abertura do concurso só fora publicado em 12.05.2005.

Assim, não ficou comprovado que ao dono da obra fosse impossível prever aqueles trabalhos, se tivesse procedido a uma revisão do projecto, como se lhe impunha, de forma a ser respeitado o disposto no artigo 10º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março:

“O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalhos”.

Tendo em atenção o modo de retribuição do empreiteiro, considerou-se, então, que os trabalhos relacionados com os “acertos de quantidades”, eram legalmente enquadráveis (vide artº 18º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março), uma vez que o seu volume não indicava uma descaracterização do objecto da empreitada tal como tinha sido contratualizado, o seu valor representava, apenas, 4,99% do valor inicial da empreitada.

Concluiu-se, assim, naquele documento que a fundamentação apresentada pelo organismo para justificar os trabalhos objecto do adicional em apreço, à excepção dos resultantes de acertos de quantidades dos trabalhos de natureza prevista (149.501,49 €), não permitia considerar que os mesmos, no montante de 221.297,71 €, decorreram de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra e interpretadas por este Tribunal como, “**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**”, “**circunstância inesperada, inopinada**”¹², e, como tal, não se enquadravam no conceito do **artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março**, para que pudessem ser qualificados como “**trabalhos a mais**”.

4. Autorização do adicional e identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis.

Os trabalhos a mais objecto do **adicional** em apreço foram aprovados em reunião camarária, de 17 de Outubro de 2007, estando presentes e votado favoravelmente a adjudicação os seguintes membros do executivo camarário:

- José Correia da Luz, presidente da câmara;
- João Manuel Ferreira Farinha, vereador;
- Estanislau Raposo Baptista, vereador.

Refira-se que esta deliberação camarária¹³ foi precedida da Informação nº 124/2007, de 4.10.2007, da Divisão Técnica de Obras e Serviços Municipais, subscrita pelo Engenheiro Civil Daniel Matias Soeiro Graça Pina.

¹² Vidé entre outros os Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2005, 1ª S. – PL, de 17 de Janeiro, 6/2004, 1ª S.-PL, de 11 de Maio, 8/2006, 1ª - SS de 9 de Janeiro.

¹³ Na qual os vereadores João Teresa Ribeiro e Fernando Jesus Santos Gorgulho votaram contra.



IV. Audição dos responsáveis

- a) No exercício do direito do contraditório, todos vieram os indiciados responsáveis, alegaram o seguinte:

(...)

*O demandado não tem formação técnica adequada no que respeita às empreitadas, pelo que não conhece com rigor o que são trabalhos a mais ou a menos, no entanto **confiou que a informação da DTOSM** – Divisão Técnica de Obras e Serviços Municipais da Câmara do Crato, subscrita pelo Engenheiro responsável em que se baseou, **era conforme à legislação aplicável.***

Em razão do referido o ora demandado não representou a possibilidade de estar a violar a lei quando votou a deliberação nº 461 da acta nº 42/2007, de 17 de Outubro, da Câmara Municipal do Crato.

- Por outro lado, para o demandado, sempre esteve em causa a imprevisibilidade dos trabalhos objecto do adicional, conforme o disposto no artº 26º do decreto lei nº 59/99 de 2 de Março, baseada na resposta, por si, dada em 04.01.2008, de certa maneira incompleta, pela falta de formação técnica adequada mas fundada na informação da DTOSM nº 124/2007, de 4 de Outubro.*

- Por outro lado, ainda, os trabalhos destinavam-se à realização da mesma empreitada, pois tratava-se de trabalhos a mais, e verificava-se cumulativamente os seguintes requisitos:*

a) Não tinham sido previstos ou incluídos no contrato, por isso mesmo são a mais que os estipulados no contrato;

b) Destinavam-se à realização da mesma empreitada, isto é, integram-se no objecto e fim do contrato, não são objecto de uma empreitada autónoma e verificava-se que havia entre a empreitada e os trabalhos uma relação de indispensável complementaridade e sem esses trabalhos o resultado da obra não realizaria o fim a que se propunha ou não realizaria de modo satisfatório o objectivo de interesse público que se pretendia realizar.

(...)

c) É evidente que esses trabalhos não podiam ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra.

d) Esses trabalhos, eram estritamente necessários ao acabamento da empreitada.

(...)"

Os responsáveis apresentam, ainda, diversas considerações sobre a culpa e as normas penais que regem esta matéria, concluindo cada um deles que: *"(...) agiu na convicção de que estava a observar todos os preceitos legais. E mesmo que assim não se considere, e que se considere ter havido negligência, a eventual responsabilidade sempre seria inexistente, ou no máximo, não consciente ou diminuta (...)."*

- b) **Apreciando** as alegações apresentadas em sede de contraditório observa-se que não foram apresentados novos factos ou justificações que permitam afastar as considerações já efectuadas em sede de relato e mencionadas na alínea c) do ponto 3 deste relatório. Os indiciados responsáveis invocam, apenas, que não têm formação técnica na área das empreitadas, não conhecem com rigor o que são trabalhos a mais



ou a menos e confiaram na Informação nº 124/2007, de 4 de Outubro, da DTOSM – Divisão Técnica de Obras e Serviços Municipais, subscrita pelo Engenheiro responsável.

Observa-se, contudo, que nesta informação apenas se descrevem os trabalhos e as justificações para a sua execução e se indica o artº 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, mas não se efectuam quaisquer juízos de subsunção legal.

Note-se, ainda, que o facto da proposta do engenheiro apontar para algumas situações designadas de imprevistas, como é o caso da execução de trabalhos relativos à ligação da drenagem das caleiras finlandesas aos tanques de compensação, à ventilação da sala das câmaras frigoríficas e à construção da casa de abrigo do grupo gerador, os quais só teriam sido detectados no decurso da obra, não impunha ao executivo camarário a obrigação de só por esse motivo autorizar os trabalhos adicionais.

Como se menciona no Acórdão nº 2/08 – 3ª Secção – PL os indiciados responsáveis, na qualidade de membros do executivo camarário e garantes da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, tinham o dever de exigir uma correcta fundamentação para a existência dos trabalhos em causa, não praticando actos, tendo somente como base a confiança que depositam nos subscritores das Informações/Propostas.

Refira-se ainda, que, de acordo com a Sentença nº 11/2007 – 3ª Secção, de 10 de Julho, *“Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*

E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.”

Acresce ainda referir que os actos adjudicatórios têm de ser plasmados de acordo com o dever de boa administração, o qual deve ser exercido respeitando o princípio da legalidade.

“(…)

Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade.”

Resulta, assim, que não há razões para alterar a conclusão de que, não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais” (à excepção dos resultantes de acertos de quantidades dos trabalhos de natureza prevista no valor de 149.501,49 €), atento o seu valor, **221.297,71 €**, a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



V. Responsabilidade Financeira

A autorização dos trabalhos em causa, por não configurarem trabalhos a mais e por, atento o seu valor (**221.297,71 €**), deverem ter sido precedidos de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, viola o disposto nos artigos 26º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Esta violação constitui uma infracção financeira prevista na alínea b) (segmento relativo à autorização da despesa) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

Trata-se de uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória, ou seja, sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do art.º 65º daquela lei.

Esta multa, para cada um dos responsáveis supra identificados no nº 4, parte III, tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹⁴ (1.440,00 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (14.400,00 €).

Os responsáveis pela autorização dos trabalhos são os autores da deliberação de aprovação dos trabalhos, tomada em reunião da Câmara Municipal de 17 de Outubro de 2007, tal como identificados no nº 4 da parte III deste relatório.

Estes responsáveis, aquando da sua audição, vieram requerer a relevação da responsabilidade financeira indiciada, nos termos já referidos no ponto II deste relatório.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, na redacção da Lei nº 48/2006, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

Verificou-se uma violação do dever de controlo dos responsáveis sobre a legalidade das decisões em que participaram.

VI. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele magistrado parecer considerando, em síntese, que se encontram verificadas as ilegalidades apontadas no projecto de Relatório e que *“(...) não basta invocar falta de formação técnica ou confiança nas informações das divisões técnicas de obras, para afastar uma responsabilidade que sempre recai sobre os membros do executivo, dada a sua função de garantes da legalidade nos procedimentos inerentes à realização da despesa pública, cabendo-lhes certificar-se de que estão verificadas as exigências de fundo e de forma antes de praticar um acto que vai afectar dinheiros públicos, cuja gestão lhes foi confiada.”*

Conclui, no entanto, aquele magistrado que, pelas características e dimensão da obra, pela informação dos serviços técnicos de apoio e pelo montante envolvido, *“(...) a conduta dos responsáveis se insere no âmbito duma negligência pouco grave e que se configuram*

¹⁴ O valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007-2009 é de 96 €.



as condições das alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, somos de parecer favorável à relevação da respectiva responsabilidade financeira sancionatória (...).”

VII. Conclusões

- a) A maioria dos trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, no valor de 221.297,71 €, atenta a fundamentação que foi apresentada para a necessidade de execução dos mesmos, não permite qualificá-los como “trabalhos a mais”, no sentido jurídico do termo, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente relatório, não se verifica, o que torna ilegal a sua autorização e consequente contratualização;
- b) A adjudicação destes trabalhos, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;
- c) Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no n.º 4, da parte III deste Relatório;
- d) Com aquela actuação os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26.º n.º 1 e 48.º n.º 2 alínea a), ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) — segmento autorização da despesa — do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
- e) Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do art.º 65.º daquela lei;
- Esta multa, para cada um dos responsáveis supra identificados no n.º 4, da parte III, tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹⁵ (1.440,00 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (14.400,00 €);
- f) Consultada a base de dados do Tribunal de Contas não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da supra citada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis;
- g) Considera-se que, atenta a responsabilidade dos órgãos autárquicos em assegurar o controlo dos projectos de obras e o seu ajustamento às necessidades públicas e em garantir a legalidade das suas decisões e, por outro lado, o significativo montante envolvido, não permitem um juízo de diminuição da gravidade da conduta;
- h) Não é, assim, de aplicar o disposto no n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

¹⁵ O valor da Unidade de Conta (UC) no triénio de 2003-2006 era de € 89,00, tendo esse valor passado, no triénio de 2007-2009, para 96 €.



Tribunal de Contas

VIII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 77º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades e uma eventual infracção financeira caracterizada no Anexo II, que igualmente identifica os eventuais responsáveis;
2. Recomendar à Câmara Municipal do Crato maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente, no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo actual – artº 370º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal do Crato no valor de 1.668,05 € (mil seiscientos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos), ao abrigo do estatuído no nº 1 do artº 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.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - a) Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Crato, José Correia da Luz;
 - b) Aos demais responsáveis a quem foi notificado o relato, João Manuel Ferreira Farinha e Estanislau Raposo Baptista, Vereadores da mesma autarquia;
 - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais.
5. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público, nos termos do disposto no nº 1 do artº 57º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório pela Internet.

Lisboa, 14 de Outubro de 2008

Os Juízes Conselheiros

Helena Abreu Lopes - Relatora

Helena Ferreira Lopes

João Figueiredo



Anexo I

Descrição dos trabalhos

Un: euros

ESPÉCIES DE TRABALHOS	CONTRATO INICIAL	CONTRATO ADICIONAL (2.º)			TOTAL
		TRABALHOS A MAIS A PREÇOS CONTRATUAIS	TRABALHOS A MAIS A PREÇOS ACORDADOS	TRABALHOS A MENOS	
		A	B	C	
1. Estaleiro	30.268,28				30.268,28
2. Estruturas de betão armado	739.850,26	42.440,16		7.369,20	774.921,22
1. Movimento de terras	162.711,91	227,48			
2. Estrutura de betão armado	577.138,35	42.212,68		7.369,20	
3. Arquitectura – Edifício	1.601.126,41	105.321,29	196.241,85	64.958,52	1.837.731,03
1. Alvenarias	60.326,93	14.128,76		4.674,86	
2. Cobertura e impermeabilizações	162.211,51	16.231,51			
3. Cantarias	17.114,86	5.261,50		57,73	
4. Vãos interiores	87.185,16				
5. Serralharias e alumínio	161.390,53	2.390,20		7.525,66	
6. Pavimentos e rodapés	114.271,78	6.571,86		9.877,40	
7. Revestimento paredes e tectos	290.086,76	5.109,25		598,40	
8. Pinturas	15.181,80	492,37			
9. Equipamento sanitário e balneários	79.960,76			1.327,20	
10. Diversos	32.803,12				
11. Equip. hoteleiro	74.075,83			543,40	
12. Rede de águas e incêndios	125.516,09				
Abastecimento de água (adutora)				15.880,36	
Rede de abastecimento de água		14.214,33		10.584,90	
Rede de incêndio armada (RIA)		3.276,72			
13. Rede de esgotos	58.826,23	6.881,88		6.845,59	
14. Inst. eléctricas/Telecomunicações/Segurança	146.783,63				
Electricidade		9.176,10		1.612,50	
Detecção de incêndio		1.459,68			
Telecomunicações		879,65		30,52	
15. AVAC	171.080,72	937,53		5.400,00	
16. Rede de gás	4.310,74				
4. Piscinas e arranjos exteriores	615.755,05	136.201,31	25.055,65	62.133,32	714.878,69
1. Revestimentos de piscinas	132.780,96	1.582,04		2.011,28	
2. Pavimentos	117.102,97	6.120,53		754,21	
3. Paredes e vedações	57.876,83	4.595,11		687,65	
4. Equipamentos	274.874,68	102.840,70		37.856,28	
5. Arranjos exteriores	42.785,65	21.062,93		20.823,90	
1. Tubagem de PVC		18.309,95			
2. Caminho de cabos			4.006,80		
3. Detecção de intrusão			9.171,37		
4. Rede de CCTV			8.327,44		
5. Instalação de som			19.074,54		
6. Instalação ITED			4.112,95		
7. Cabo de cobre nu de 6 mm ²			676,40		
8. Alteração da potência do grupo gerador e QT			4.050,00		
9. Alteração da cablagem e equipamentos em QE para a zona do bar			658,11		
10. Sistema de alarme de bóia avariada do reservatório de incêndio			607,50		
11. Sistema de alarme de bóia avariada do			607,50		



ESPÉCIES DE TRABALHOS	CONTRATO INICIAL	CONTRATO ADICIONAL (2.º)			TOTAL A+B+C-D
		TRABALHOS A MAIS A PREÇOS CONTRATUAIS	TRABALHOS A MAIS A PREÇOS ACORDADOS	TRABALHOS A MENOS	
		A	B	C	
reservatório de água potável					
12. Tubagem em PEAD ¹⁶			13.981,90		
13. Quadro eléctrico			478,87		
14. Interruptores de montagem saliente			34,83		
15. Tubo VD 50			256,50		
16. Alteração de QE instalações técnicas			104,81		
17. Saída de fumos vermelha e base de saída universal ¹⁷			3.432,32		
18. Ligação de portas automáticas			532,11		
19. Ligação de torniquetes			259,84		
20. Ligações no elevador			213,65		
21. Arranque e paragem do gerador			404,98		
22. Produção de AQS com sistemas solares ¹⁸			53.200,00		
23. Tampas em ferro fundido, galvanizado e PVC, em caixas de visita da rede de esgotos			8.616,82		
24. Quadros eléctricos de AVAC			15.261,87		
25. Ventilador centrífugado de conduta de fluxo de ar e grelhas			406,92		
26. Alteração do portão da galeria técnica e rede mosqueira para chaminés			3.881,00		
27. Ligação de AC na bilheteira e quadros de comando de Q. Iluminação			734,48		
28. Contadores de água fria e de água quente			924,36		
29. Serralharias e alumínio			2.463,75		
30. Instalações eléctricas/Telec./Segurança			523,66		
31. Pavimentos ¹⁹			8.957,43		
32. Projector e alteração ao geral			2.618,03		
33. Cabo de sina dos torniquetes			118,30		
34. Tomadas de energia eléctrica no piso técnico			883,30		
35. Iluminação de emergência no piso técnico			237,90		
36. Porta de arrecadação em alumínio			420,00		
37. Downlights Sheij			5.140,80		
38. Tomada trifásica na zona do palco			288,33		
39. Calha DLP por baixo dos balcões			653,37		
40. Cabos para a alimentação dos quadros técnicos das piscinas e bombagem			674,81		
41. Barras de apoio rebatíveis para deficientes motores ²⁰			2.668,53		
42. Pedra Vidraço em capeamento de muros exteriores			5.134,80		
43. Pavimentos em grés em peças de degraus em escadas			2.233,12		

¹⁶ Alteração de material do item 12.2 Tubagem (trabalhos a menos).

¹⁷ Alteração de material, com dedução no item 13.11.

¹⁸ Alteração de material que originou trabalhos a menos nos itens 12.11.1.16 e 12.11.1.18.

¹⁹ Alteração de material que originou trabalhos a menos no item 6.8.

²⁰ Alteração de material que gerou trabalhos a menos no item 9.10.2.



ESPÉCIES DE TRABALHOS	CONTRATO INICIAL	CONTRATO ADICIONAL (2.º)			TOTAL
		TRABALHOS A MAIS A PREÇOS CONTRATUAIS	TRABALHOS A MAIS A PREÇOS ACORDADOS	TRABALHOS A MENOS	
	A	B	C	D	A+B+C-D
44.Molas em portas WC de deficientes			1.062,40		
45.Contador para água fria p/ emissor impulsos			510,00		
46.Etiquetas de sinalética			3.828,60		
47.Cabo para alimentação do quadro geral do edifício			1.873,35		
48.Arranjos exteriores (Paisagismo) ²¹			4.456,27		
49.Escada com guarda, em ferro galvanizado, de acesso à cobertura, na sala técnica do piso 0			840,00		
50.Guarda de protecção do alçapão			720,00		
51.Portas para contadores			1.463,13		
52.Grelhas com rede mosquiteira a instalar em chaminés da obra			1.445,15		
53.Tampo de bancada em aço inox			801,90		
54.Torneiras de pedal (3)			638,28		
55.Torneiras de serviço nas bancadas (3)			493,29		
56.Piscina de recreio ²²			8.735,09		
57.Piscina de recreio e aprendizagem			4.007,06		
58. Piscina de saltos			2.316,21		
59. Chapinheiros 1 e 2			1.072,74		
TOTAL	2.987.000,00²³	283.962,73	221.297,50	134.461,03	3.357.799,20
	% do valor inicial	9,48	7,38	4,49	112,41

²¹ Alteração de material que originou trabalhos a menos neste capítulo.

²² Houve alteração de material que gerou trabalhos a menos no capítulo das Piscinas.

²³ A divergência entre a proposta apresentada e o valor da adjudicação (**9.666,04 €**), respeita a uma rectificação efectuada pela Comissão de Análise de Propostas: “no artigo 4º dos Chapinheiros 1 e 2, apresenta o valor de **4.152,82 €**, sendo que o mesmo é opcional. O artigo 5 do mesmo ponto apresenta o valor do preço unitário, sendo o preço parcial a considerar de **13.818,86 €**.”



Anexo II

MAPA DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Parte III e IV	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais	Artº 26º e alínea a) do n.º 2 do art.º 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março	Sancionatória alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	Deliberação de 17.10.2007 <u>Presidente</u> José Correia da Luz <u>Vereadores</u> João Manuel Ferreira Farinha Estanislau Raposo Baptista



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação da Equipa</i> Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC DCC
Técnicos Elisabete Luz Maria Palmira Ferrão	Técnica Verificadora Especialista Principal Assessora – Eng ^a Civil	DCC