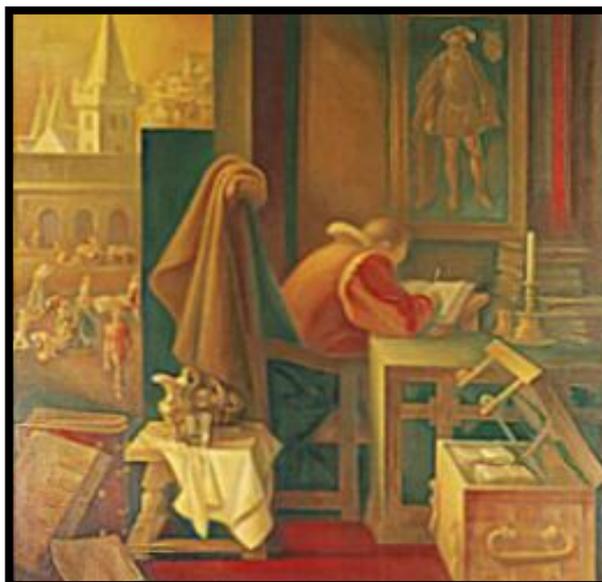


**PROCESSO N.º 43/2007 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO N.º 2/2010**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE  
À DIRECÇÃO-GERAL DE INFRA-ESTRUTURAS E  
EQUIPAMENTOS, NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE  
“CONCLUSÃO DA CONSTRUÇÃO CIVIL, INSTALAÇÕES  
ELÉCTRICAS E MECÂNICAS DO QUARTEL DA GNR DE  
CASTELO BRANCO”*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2010



## Índice

<b>I – Introdução</b>	<b>3</b>
<b>II – Metodologia</b>	<b>3</b>
<b>III – Apreciação</b>	<b>5</b>
1. Histórico da empreitada	5
2. Contratos adicionais	5
3. Apreciação em sede de Relato	13
<b>IV – Autorização dos adicionais</b>	<b>19</b>
<b>V- Exercício do direito do contraditório</b>	<b>21</b>
1. Das alegações	21
2. Apreciação	23
<b>VI- Parecer do Ministério Público</b>	<b>26</b>
<b>VII- Conclusões</b>	<b>28</b>
<b>VIII- Decisão</b>	<b>29</b>
<i>Anexo</i>	<b>31</b>
<i>Ficha Técnica</i>	<b>32</b>



# Tribunal de Contas

---



## I - INTRODUÇÃO

O Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações, do Ministério da Administração Interna (GEPI)<sup>1</sup> – remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada “*Conclusão da Construção Civil, Instalações eléctricas e mecânicas do Quartel da GNR de Castelo Branco*”, celebrado em 23 de Dezembro de 2004 com a Sociedade “*Lena – Engenharia e Construções, S.A.*”<sup>2</sup>, pelo valor de 1.675.874,98 €, o qual foi visado em sessão diária de visto de 16.02.2005<sup>3</sup>.

Em 12.02.2007, o GEPI enviou, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante designada como LOPTC<sup>4</sup>, o 1.º adicional a esta empreitada, celebrado em 07.02.07, com o valor de 391.693,55 €.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º1, alínea a) *in fine* e 77.º, n.º 2, alínea c), da citada LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria à execução da empreitada “*Conclusão da Construção Civil, Instalações eléctricas e mecânicas do Quartel da GNR de Castelo Branco*”- contratos adicionais.

Posteriormente, a DGIE remeteu ao abrigo da citada legislação o 2.º contrato adicional, o qual foi apenso ao processo de auditoria já em curso.

## II - METODOLOGIA DO TRABALHO

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistiram na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração dos adicionais ao contrato de empreitada supra identificado e dos actos materiais e financeiros decorrentes da execução daquele, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

<sup>1</sup> Actualmente Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (DGIE), por força do art.º 11.º do Decreto-Regulamentar, n.º 18/2007, de 29 de Março.

<sup>2</sup> A obra foi adjudicada e executada pelo Consórcio constituído pelas empresas “Lena – Engenharia e Construções, S.A.” e “Socoliro- Construções, S.A.”, sendo que, por força da alteração do pacto social aquele consórcio passou a designar-se de “Lena Engenharia e Construções (Açores) S.A.”.

<sup>3</sup> Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o n.º 2503/05.

<sup>4</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 04 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.



# Tribunal de Contas

---

Na sequência de uma análise preliminar aos contratos e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à DGIE, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal<sup>5</sup>.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato de auditoria, notificado ao anterior e ao actual Director-Geral, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio<sup>6</sup> e José Revéz<sup>7</sup>, respectivamente<sup>8</sup>, para o exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC.

Concomitantemente vieram os notificados apresentar as respectivas alegações<sup>9</sup> as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nelas sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se, desde já, que o indiciado responsável, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, contesta a análise efectuada no relato, argumentado, em síntese, que quando tomou posse como director do GEPI já a empreitada em apreço se encontrava em curso e que, não sendo jurista, a tomada de decisão face aos trabalhos adicionais foi sustentada na confiança que depositou nas “*Informações dos Serviços*”.

Relativamente ao actual Director-Geral, José Revéz, também invoca que os trabalhos adicionais foram “...*estribados em informações técnicas dos serviços e nos pareceres sobre eles lavrados, dos diferentes níveis hierárquicos...*”, contraditando, ainda, a análise efectuada no Relato, designadamente, no que diz respeito às alterações ao projecto promovidas pela GNR. Por último, veio, também, reiterar as explicações dadas pelos Serviços da DGIE quanto aos trabalhos objecto dos contratos adicionais.

---

<sup>5</sup> *Ofícios n.ºs. 1421 e 2753, de 24 de Abril e 13 de Agosto de 2007, respectivamente.*

<sup>6</sup> *Enquanto indiciado responsável.*

<sup>7</sup> *Na qualidade de responsável do organismo auditado.*

<sup>8</sup> *Cfr. Ofícios n.ºs 8804 e 10122, de 30 de Maio e 24 de Junho de 2008.*

<sup>9</sup> *Cfr. Ofício n.º 002815 e Fax, ambos de 17 de Julho, respectivamente.*



## III - APRECIACÃO

### 1. HISTÓRICO DA EMPREITADA

- Na sequência de concurso público de empreitada de obra pública “*Construção do quartel da GNR de Castelo Branco*”, foi aquela adjudicada à empresa CONEGIL, S.A.
- Em virtude desta empresa ter falido, o GEPI tomou posse administrativa da obra em 3.02.2004, tendo já nessa data sido pagos autos de medição no valor de 106.256.662\$00 (530.006,00 €) mais IVA.
- Em Maio de 2004, foi lançado concurso público para a conclusão da obra, com adjudicação ao Consórcio constituído pelas Empresas LENA - Engenharia e Construções, S.A. e SOCOLIRO – Construções SA, no valor de 1.675.874,98 €, correspondendo a 70,41% do saldo da empreitada inicial.

Quadro n.º 1

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
Preço global	1.675.874,98 €	03.03.2005	16 meses	Julho de 2007	3107/04	Visado TC 16.02.2005

### 2. CONTRATOS ADICIONAIS

- Em 21.02.2007 e 04.10.2007, foram remetidos, respectivamente, o 1.º e 2.º contratos adicionais:



# Tribunal de Contas

Quadro n.º 2

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA)	Valor acumulado (3) =(1) +(2)	%		Prorrogação do prazo	Termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais e erros e omissões	07.02.2007	-	391.693,55€	2.067.568,53 €	23,37	123,37	12 meses <sup>10</sup>	21.05.2007 <sup>11</sup>
2º	Trabalhos a mais	01.10.2007	-	16.259,38€	2.083.827,91€	0,97	124,34		

- De acordo com a informação prestada pelos serviços, através do ofício n.º 2753, de 13 de Agosto de 2007, “*O custo final da empreitada ainda não foi apurado porque ainda não há índices definitivos para proceder à Revisão de Preços Definitiva.*

*Neste momento estão apurados os seguintes valores:*

*Valores dos trabalhos contratuais .....1.469.130,01*

*Valor dos trabalhos a Mais com preços contratuais .....147.528,86*

*Valor dos Trabalhos a Mais com preços acordados .....467.013,34*

***TOTAL.....2.083.672,21***

*Valor das Revisões de preços efectuadas ..... 109.864,28*

***Total c/ revisões de preços .....2.193.536,49***

<sup>10</sup> Vide Informação n.º 397/2006, de 14/07/2006, na qual consta que o prazo de execução foi prorrogado por 6 meses, de 4.07.2006 a 03.01.2007 autorizado pelo Director (Eduardo E.S.P. Feio) em 27.07.2006 e Informação n.º 534/2006, de 03.10.2006, que refere a prorrogação do prazo em mais 6 meses, de 4.01.2007 a 03.07.2007, autorizada pelo Director (Eduardo E.S.P. Feio) em 24.10.2006.

<sup>11</sup> De acordo com informação prestada pela DGIE, a obra ficou concluída em 21.05.2007 (ofício n.º 2753, de 13 de Agosto de 2007) tendo sido recepcionada provisoriamente, naquela data - Cfr. auto de recepção provisória.



## 2.1. Objecto dos contratos

### 1.º Contrato adicional

Quadro n.º 3

Descrição	TM a preços Contratuais	TM a preços N/ contratuais	T Menos	Observações
<b>1ª Autorização</b> a) Trabalhos derivados da degradação do edifício, interrupção da obra ou má execução pelo anterior empreiteiro • Instalação e equipamento, águas e esgotos • Arquitectura e Estruturas	57,60 €	94.278,96 €		A justificação <sup>12</sup> para a realização destes trabalhos considera-se aceitável. Resultam, na sua maioria, de correcções de trabalhos efectuados pelo anterior adjudicatário bem como do estado de degradação dos elementos já construídos, pelo que se considera que os mesmos têm enquadramento legal no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março <sup>13</sup> .
b) Trabalhos derivados de erros de medição do projecto posto a concurso <sup>14</sup>	19.715,41 €			Estes trabalhos reportam-se a pequenos acertos de quantidades, pelo que são enquadráveis no tipo remuneratório.
c) Trabalhos derivados de omissões do projecto posto a concurso <sup>15</sup>		12.096,05 €		Estes trabalhos resultam de omissões do projecto, não justificáveis, alicerçando-se num projecto deficientemente elaborado.
<b>2ª Autorização</b> d) Arquitectura e Mecânica (ventilação forçada não prevista nos balneários do quartel)		4.239,00€		Trabalhos que não foram previstos aquando da elaboração do projecto, pelo que não são, assim, justificáveis com circunstâncias imprevistas <sup>16</sup> .
<b>3ª Autorização</b> e) Estruturas • Instalação e equipamento águas e esgotos • Instalações eléctricas • Telefones • Mecânica • Arranjos exteriores • Diversos	97.366,38€	344.782,59€	180.842,45€ <sup>17</sup>	Estes trabalhos são decorrentes da alteração dos Blocos Habitacionais e da compartimentação do Quartel propriamente dito e da necessidade de o adaptar à sua futura utilização. <sup>18</sup> Englobam alterações de trabalhos objecto da empreitada inicial, bem como a execução de trabalhos que se encontram omissos no projecto inicial, pelo que não são, assim, justificáveis com base em circunstância imprevista.
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>117.139,39€</b>	<b>455.396,60€</b>	<b>180.842,45€</b>	
<b>Total</b>		<b>391.693,54€<sup>19</sup></b>		

<sup>12</sup> Vide Informação n.º 811/2005, de 22.12.2005.

<sup>13</sup> Que definia o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, aplicável aos factos em apreço, e doravante designada como RJEOP.

<sup>14</sup> Vide reclamação apresentada pelo adjudicatário, referência 31/05-C.B., de 03.06.2005, que respeitou o prazo fixado no artigo 14º do RJEOP.

<sup>15</sup> Vide nota 7.

<sup>16</sup> Vide Informação n.º 89/2006, de 10.02.2006.

<sup>17</sup> Estes trabalhos são alterações efectuadas nos trabalhos contratuais, mas atendendo à sua natureza são compensáveis.

<sup>18</sup> Vide Informação n.º 237/2006, de 24.04.2006.

<sup>19</sup> Verifica-se existir um erro de cálculo na soma das quantidades de trabalhos adicionais correspondente a 0,01€, situação reflectida no valor contratual do adicional uma vez que este corresponde a 391.693,55 €.



## 2º Contrato adicional

Quadro n.º 4

Descrição	TM a preços Contratuais	TM a preços N/contratuais	T Menos	Observações
<b>4ª autorização</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Arquitectura</b></li><li>• <b>Instalações eléctricas</b></li><li>• <b>Instalação e equipamento, águas e esgotos</b></li></ul>	4. 421,11€	11.838,27€		Estes trabalhos decorreram da alteração dos Blocos habitacionais e da compartimentação do quartel propriamente dito e da necessidade de adaptar convenientemente o Quartel à sua futura utilização, não justificáveis com base em circunstâncias imprevistas.
<b>Total</b>		16.259,38€		

## 2.2. Fundamentação para a celebração dos contratos adicionais

Para fundamentar a celebração dos contratos em apreciação, a entidade adjudicante invoca, em síntese, o seguinte:

**Informação n.º 811/05 – datada de 22 de Dezembro de 2005** (trabalhos da alínea a) do quadro n.º 3)

*“(...) os trabalhos que têm de ser efectuados e que são derivados da degradação a que o edifício esteve submetido por motivos da interrupção da obra e de trabalhos resultantes da má execução do empreiteiro anterior. Destes trabalhos destacam-se pelo custo da intervenção necessária, os resultantes do abatimento da ala esquerda do piso 0 do quartel que teve de ser todo refeito e os custos da correcção das coberturas dos blocos habitacionais que se encontravam em perigo de ruína.(...)”*

**Informação n.º 89/2006- datada de 21/02/2006** (trabalhos da alínea d) do quadro n.º 3)

Execução de ventilação forçada não prevista nos balneários do quartel

*“(...) O projecto não prevê a renovação do ar das instalações sanitárias. Nos balneários esta situação não é aceitável, já que a existência do ar viciado origina problemas graves de humidades nas paredes e tectos confinantes. É necessário prever esta renovação de ar e ventilação forçada. (...)”*



**Informação n.º 237/2006 datada de 24/04/2006** (trabalhos da alínea e) do quadro n.º 3)

Trabalhos resultantes da adaptação do quartel às necessidades actuais da GNR

“(…)

*Os trabalhos agora propostos são decorrentes da alteração dos Blocos habitacionais e da compartimentação do Quartel propriamente dito. Um dos blocos habitacionais foi transformado em extensão do Quartel o que implicou uma reformulação dos Arranjos Exteriores. A alteração da compartimentação e a transformação de um dos Blocos habitacionais em extensão do quartel implicou alteração de todas as infra-estruturas.*

*I) Relativamente à alteração dos arranjos exteriores:*

*A necessidade de ligar o quartel a um dos Blocos Habitacionais originou uma alteração significativa nos arranjos exteriores. Teve-se que se ligar um dos blocos habitacionais ao quartel através de um arruamento que não estava previsto. A rede de esgotos pluviais, devido a este factor também teve que ser substancialmente remodelada.*

*II) Relativamente a alterações ao projecto adjudicado*

*As alterações ao projecto adjudicado são de 2 tipos:*

*1- Alteração e reformulação de espaços solicitada pela GNR*

*2- Introdução de ar condicionado solicitada pela GNR*

*1- A alteração e reformulação de espaços foram solicitadas pela GNR e consistiu basicamente em 2 alterações significativas:*

*1.1 Alteração da compartimentação no quartel propriamente dito, com supressão de alguns gabinetes e introdução de outros (dos novos gabinetes criados no Quartel destacam-se pelo seu custo os novos gabinetes para as salas da OTAN, já que estas obedecem a revestimentos e equipamentos especiais).*

*1.2 Alteração de um bloco habitacional para extensão do quartel, funcionando aí novos serviços.*

*(…)*

*2- Introdução do ar condicionado*

*A introdução foi solicitada pela GNR (...)*

*Esta alteração implicou que o projecto de electricidade previsto ficasse ultrapassado, bem como a necessidade de execução do projecto de ar condicionado (AVAC) que não estava previsto (...)*

*i) Relativamente ao projecto de electricidade a alteração da potência necessária levou a que todos os quadros eléctricos tivessem que ser reformulados e originou a criação de novos quadros para fazerem face às necessidades energéticas. (...)*”

**Informação n.º 705/06 – datada de 15 de Dezembro de 2006** (trabalhos da 4ª autorização, quadro n.º 4)

“(…)

*I) PINTURAS*

*Existem compartimentos em que a pintura prevista não é a mais adequada atendendo ao fim a que se destinam (...). É necessário alterar estas pinturas para uma pintura tipo Karappas que proteja convenientemente estes espaços.*



# Tribunal de Contas

---

(...)

## II) RODAPÉS

*O projecto não prevê rodapés nas escadas nem no canil. Torna-se necessário colocar aí rodapés para não se deteriorarem rapidamente as paredes confinantes (...)*

(...)

*A Rampa de acesso por deficientes ao Quartel não tem guarda.*

(...)

*Os esquentadores/caldeiras a gás previstos nas habitações e na parte habitacional que foi adaptada a extensão do quartel possuem ventilação forçada pelo que é necessário serem abastecidos de energia eléctrica o que não está previsto no projecto de electricidade.*

*(...) Nos corredores do edifício do Quartel o tecto falso previsto é em Pladur. Dado que nos corredores principais todas as infra estruturas de água, electricidade e telefones correm por cima deste tecto, torna-se necessário colocar nesses espaços um tecto falso que seja facilmente desmontável, para permitir o fácil acesso a estas infra-estruturas.*

(...)

*As baias previstas nas celas têm uma altura superior à regulamentar. Torna-se necessário demoli-las a executar umas novas que cumpram a legislação em vigor.*

(...)

*Muitas das janelas do Quartel não têm estores exteriores. Nestas janelas torna-se necessário colocar estores interiores.*

(...)

*No bloco habitacional que foi adaptado a extensão do Quartel não está previsto nos gabinetes de trabalho roda cadeiras. Também não está previsto guarda corpos nas circulações. Torna-se necessário colocar estas protecções para as paredes não se deteriorarem rapidamente.*

(...)

*No Bloco Habitacional e no Bloco Habitacional que foi alterado para a extensão do Quartel torna-se necessário colocar espelhos nas instalações sanitárias.*

(...)

*As colunas exteriores previstas não têm uma altura adequada nem as lâmpadas previstas têm uma potência suficiente para iluminar convenientemente os espaços exteriores.*

(...)

*De forma a poder fazer o abastecimento de energia eléctrica ao quartel a EDP solicitou que era necessário colocar um armário de tripla tarifa com contagem e caixa de barramento e uma caixa de entrada.*

(...)"

No que aos 1.º e 2.º adicionais diz respeito foram solicitados esclarecimentos complementares<sup>20</sup>, ao que a DGIE veio responder e remeter diversa documentação, tendo-se apurado o seguinte<sup>21</sup>:

---

<sup>20</sup> Ofícios n.ºs 4649 e 11433, de 23 de Março e de 19 de Julho de 2007, respectivamente.

<sup>21</sup> Ofícios n.ºs 1421 e 2753, de 24 de Abril e 13 de Agosto de 2007, respectivamente.



- a) Os trabalhos que levaram a um significativo acréscimo no custo da obra devem-se a:
- Trabalhos resultantes da degradação do edifício, interrupção da obra ou má execução pelo anterior empreiteiro: 94.336,56 € (5,63 % do valor adjudicado);
  - Trabalhos resultantes de erros de medição do projecto posto a concurso: 19.715,41 € (1,18 % do valor adjudicado);
  - Trabalhos resultantes de omissões ao projecto posto a concurso: 12.096,05 € (0,72% do valor adjudicado);
  - Trabalhos a mais solicitados pelo dono da obra em virtude de no projecto não estar prevista a Ventilação Forçada dos Balneários e que implicaram um dispêndio a mais de 4.239,00 € (0,26 % do valor adjudicado);
  - Trabalhos a mais derivados da alteração dos projectos solicitada pela GNR para alteração dos blocos habitacionais e da compartimentação do quartel, através do ofício da Chefia do Serviço de Obras da GNR (ref<sup>a</sup> 780/05/CSO, P<sup>o</sup> 550.00, datado de 21.07.2005) e para a instalação de AVAC (Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado) solicitada após reunião no Governo Civil de Castelo Branco realizada em 14.07.2005. Estas alterações originaram a necessidade de novos projectos Arquitectura (anexo 12), Arranjos Exteriores (anexo 13), Electricidade (anexo 14), ITED- Telefones- (anexo 15), AVAC (Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado) (anexo 16) e Gás (anexo 17), e implicaram um dispêndio a mais de 261.306,53 €<sup>22</sup>;
  - Alteração dos blocos habitacionais e da compartimentação do quartel, no montante de 16.259,38 €<sup>23</sup>.
- b) As alterações de morfologia ocorridas durante a execução/interrupção da obra e que levaram à necessidade de trabalhos não contemplados no projecto inicialmente elaborado foram resultantes da deterioração da obra devido aos agentes atmosféricos e vandalismo ocorrido na obra entre o espaço de tempo decorrido entre a preparação do processo de concurso (Março de 2004) e o início dos trabalhos (Março de 2005):
- Infra-estruturas iniciadas que estavam danificadas, nomeadamente relativas às redes de esgoto, electricidade e águas;

<sup>22</sup>Estes trabalhos integram-se no âmbito da 3<sup>a</sup> autorização, tendo sido contratualizados através do 1<sup>o</sup> adicional - cfr. quadro n.º 3.

<sup>23</sup>Os trabalhos decorrentes destas alterações foram objecto de formalização através da celebração do 2<sup>o</sup> contrato adicional - vide quadro n.º 4.



- Laje do R/C do Quartel (toda a parte que se encontra à esquerda da entrada principal inclusive) que cedeu devido à passagem das águas da chuvas. Teve como consequência a necessidade de demolição de todas as alvenarias existentes sobre ela, execução de nova laje e execução de novas alvenarias;
- Cobertura dos Blocos Habitacionais que se encontrava em risco de ruína pois apresentava uma deformação inaceitável e que originou a execução de uma série de trabalhos e reforços no sentido de repor as condições de segurança necessárias;
- Juntas de dilatação que necessitaram de ser corrigidas;
- Correção de vãos que se encontravam mal executados;
- Introdução de caixas de estore em falta;
- Correção de pontes térmicas existentes;
- Correção de alvenarias em mau estado;
- Introdução de reforços em alvenarias existentes;
- Correção de elementos em betão armado para o perfeito desempenho;
- Remoção de diversa cofragem existente;
- Outros.

c) Os trabalhos a mais/menos que derivaram de alteração dos projectos, como se mencionou na alínea a), foram originados, alegadamente, pela “*atribuição de novas missões à Guarda Nacional Republicana*” e da instalação do Posto de Controlo da OTAN e correspondem a trabalhos relativos à alteração da compartimentação do Quartel propriamente dito e à adaptação de um dos Blocos Habitacionais a extensão do Quartel conforme solicitação constante no ofício da Chefia do Serviço de Obras da Guarda Nacional Republicana Ref<sup>o</sup> 780/05/CSO, datado de 21.07.2007, e que de seguida se passa a descrever:

“ (...) NOTAS PARA PROJECTO E CENTRO DE COMUNICAÇÕES DE GRUPO

1. O Centro de Comunicações dum Grupo é uma área de operação sensível, de acesso reservado e destinada a operar 24 horas por dia 365 dias por ano.

2. Considerando a necessária ligação entre o Comando, as Transmissões e as Operações, face ao apoio directo prestado pelos Órgãos de Transmissões quer no estabelecimento das comunicações quer na disponibilização de pessoal especialista, deve ser tido em consideração a necessária proximidade do Centro de Comunicações com a Sala de Situação/Secção de Operações e Informações.

3. O Centro de Comunicações de Grupo deve incluir as seguintes partes/áreas:

a. Central Telefónica (20 m<sup>2</sup>)



- b. *Cabine Telefónica (1,5 m<sup>2</sup>)*
- e. *Centro de Mensagens e Central Rádio (20 m<sup>2</sup>)*
- d. *Posto de Controlo OTAN (15 m<sup>2</sup>)*
- e. *Sala de Equipamentos (14 m<sup>2</sup>)*
- f. *Arrecadação de Material (6 m<sup>2</sup>)*
- g. *Oficina Técnica de Manutenção (14 m<sup>2</sup>)*
- h. *Instalações Sanitárias (2 m<sup>2</sup>)*
- (...)”.

Assim todas as infra-estruturas tiveram que ser alteradas de modo a interligar os dois espaços em causa, os arranjos exteriores tiveram que ser alterados de modo a haver uma comunicação clara entre o Quartel e o Bloco Habitacional, a rede de infra-estrutura que praticamente não existia teve que ser feita, o Quartel e o Bloco Habitacional que foi adaptado a extensão do Quartel foram dotados de pré-instalação de ar condicionado. A relação destes trabalhos a mais/menos corresponde aos trabalhos propostos na 3ª autorização de trabalhos a mais (Informação n.º 237/2006 de 24/04/2006) e 4ª autorização (Informação n.º 705/2006 de 15.12.2006), implicando um dispêndio de 277.565,90 € (261.306,52 € + 16.259,38 €).

### **3. APRECIACÃO EM SEDE DE RELATO**

#### **3.1. Do 1º contrato adicional**

##### **3.1.1. Erros e omissões**

- Erros e omissões de projecto no valor de **31.811,46 €<sup>24</sup>** (1,89% do valor adjudicado).

Tendo presente o quadro normativo sobre a presente matéria, designadamente o disposto no art. 14.º do RJEOP, considerou-se que “*Os trabalhos identificados na alínea b) do quadro n.º 3, com o valor de 19.715,41 €, tiveram a sua origem em erros de medição do projecto colocado a concurso; estão em causa divergências*

<sup>24</sup> Correspondente aos trabalhos no valor de 19.715,41 € e 12.096,05- Cfr. alíneas b) e c) do quadro n.º 3.



*entre as diferentes peças do projecto, em particular no que se refere às quantidades constantes nos respectivos mapa-resumo e as que resultam das peças desenhadas do projecto, pelo que se considera que os mesmos têm enquadramento legal no art. 14.º, n.º 1, al. a) e b), e n.º 5 do D.L. n.º 59/99, de 2 de Março”.*

Já quanto aos trabalhos derivados de omissões de projecto, no valor de **12.096,05 €** [vide alínea c) do quadro n.º 3], estes não foram considerados legais “...porquanto, dadas as características que lhes estão subjacentes, deveriam ter sido previstas aquando da elaboração do respectivo projecto; ou seja, qualquer projectista diligente os teria incluído no mapa de trabalhos. Tratam-se, pois, de omissões grosseiras, não enquadráveis no preceituado na al. b) do citado normativo legal.”

### **3.1.2 Trabalhos a mais e a menos**

À luz do enquadramento legal para os trabalhos adicionais em apreço, nomeadamente por aplicação do artigo 26º, nº 1, do RJEOP (norma em que se fundamentou a autorização dos trabalhos em apreciação) teceram-se, ainda, em sede de relato as seguintes considerações:

“ (...) O artº 26º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 02 de Março, norma em que se fundamentou a autorização dos trabalhos objecto do contrato em questão, define “trabalhos a mais” como sendo aqueles “cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:

- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.”

*No caso vertente e face aos trabalhos a mais autorizados, subsiste a questão se efectivamente aqueles se tornaram necessários por força de uma circunstância imprevista surgida no decurso da realização da empreitada e, como tal, são enquadráveis na previsão normativa do citado artigo 26.º.*



*Sobre o conceito de “circunstância imprevista”, tem sido dito, de forma reiterada por este Tribunal, que o dono da obra tem obrigação de ser diligente (cfr. art. 10º do referido Decreto-Lei 59/99) e por isso, antes do lançamento das empreitadas, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto.*

*Circunstância imprevista, é pois, algo de inopinado, com que se não contava e que um agente normalmente diligente e competente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso<sup>25</sup>.”*

Concomitantemente e face aos trabalhos em concreto, considerou-se, ainda, o seguinte:

- **Introdução de ventilação forçada dos balneários** (alínea d) do quadro n.º 3) - **no montante de 4.239,00 €.**

Apesar dos argumentos invocados pelo dono da obra para a realização destes trabalhos não se aceitou o seu enquadramento legal no artigo 26.º do RJEOP em virtude de “...*não obstante a necessidade dos mesmos por questões de funcionamento e mesmo de saúde ambiental, não ocorreu circunstância imprevista que obrigue à necessidade de execução de tais trabalhos, uma vez que os mesmos deveriam ter sido previstos aquando da elaboração do projecto, pelo que a sua omissão deve ser considerada como “grosseira”, não tendo enquadramento no artigo 26.º do RJEOP.*”.

Ainda a este propósito afirmou-se que, em conformidade com o disposto no art.º 10.º do RJEOP, “*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 “... *compete ao dono da obra, no âmbito do procedimento concursal, ser rigoroso na elaboração dos documentos que irão servir de base ao concurso os quais definirão as características da empreitada.*”

- **Reformulação do projecto de arquitectura relativamente ao edifício do quartel e a adaptação de um dos dois blocos habitacionais** (parte dos trabalhos descritos na alínea e) do quadro n.º 3) **no montante de 37.930,41 €<sup>26</sup>.**

<sup>25</sup> Acórdão n.º 8/2004-8 de Junho-1ª Secção/PL e Acórdão n.º 22/06-21 de Março-1ª S-PL.

<sup>26</sup> Vide Informação n.º 237/2006.



## Tribunal de Contas

---

Não obstante os argumentos aduzidos pela DGIE a fim de justificar tais trabalhos (atribuição de novas funções/missões à GNR) considerou-se, então que “...os trabalhos a mais decorrentes da alteração legislativa não pode esta servir de base à justificação dos mesmos, porquanto à data da concepção e elaboração do projecto já a supra citada lei se encontrava em vigor, tendo sido implementada por despacho n.º 7/03- OG, de 21 de Janeiro de 2003, do Comando Geral da Guarda Nacional Republicana; o mesmo é dizer que as eventuais alterações necessárias a efectuar no edifício deveriam ter sido previstas e acauteladas aquando da elaboração das peças concursais patenteadas a concurso, ou em última instância salvaguardadas aquando da adjudicação e celebração do respectivo contrato da empreitada.”

Em conformidade “A presente factualidade revela ausência de qualquer circunstância imprevista, não preenchendo o regime legal plasmado no citado art.º 26.º do RJEOP.”

Referiu-se, ainda, no aludido Relato que “Já quanto à instalação do posto da OTAN, sabe-se que por despacho de 07/11/06<sup>27</sup>, e na sequência das diligências efectuadas pelo Sub-Registo do Comando Geral da GNR para proceder à abertura do posto de controlo nas unidades, grupos territoriais e fiscais com a finalidade de processar, gerir e controlar as matérias classificadas, de marca nacional ou de organizações internacionais de que Portugal faça parte, foram aprovadas as áreas de segurança e as medidas de segurança física.”

Mencionou-se, igualmente, que não obstante os esclarecimentos prestados quanto a esta matéria pela DGIE (fax, datado de 28 de Novembro de 2007), não foi esclarecido e comprovado “...**quem efectivamente tomou a decisão de criar um posto de controlo da OTAN, ao abrigo de que fundamentos, documentação, convenção foi tomada tal decisão, bem como a data em que foram encetadas as diligências no sentido de se proceder à sua execução, e quais os motivos para que a sua criação não fosse, desde logo, contemplada na elaboração do projecto de execução da obra.**”

---

<sup>27</sup> Cfr. Ofício n.º 110/07/SR, de 29 de Maio de 2007, do Comando-Geral, da GNR.



- **Instalação de AVAC no edifício** (parte dos trabalhos descritos na alínea e) do quadro nº 3) **no montante de 78.046,34 €.**

Quanto a estes trabalhos adicionais foram formuladas as seguintes considerações:

*“(…)*

*Trata-se de dotar o edifício de uma maior funcionalidade, ou seja de introduzir uma melhoria que não decorre de uma circunstância imprevista.*

*Não se esquece, aqui, que o edifício inicialmente projectado foi alvo de reestruturação, levando, mormente, ao levantamento de novas opções, tais como a reorganização de espaço de um dos blocos habitacionais; contudo, a obra é a mesma, ainda, que adaptada a novas exigências, e a instalação que se visa aqui afectar, é para toda a obra e não apenas para introduzir na parte em que foi alterada.*

*Aliás, tal infra-estrutura é de fácil previsão em sede do projecto patenteado a concurso, se atendermos às características que a obra visa prosseguir, ou mesmo face às condições climáticas onde irá ser implantada; pelo que “a lembrança” deste tipo de infra-estrutura em execução de obra, não decorre de imprevisibilidade.*

*Estamos perante elementos meramente opcionais, que visam melhorar a estrutura e “performance” do edifício para efeitos da sua habitabilidade e conforto, não decorrendo daqui, e tal como já havia sido dito, qualquer circunstância imprevisível.*

*Para finalizar, e em matéria daquilo que deve ser patenteado a concurso, diremos que o projecto inicialmente elaborado, é a peça base para a execução de determinada obra, não podendo, salvo quando a lei o permite, ser alterado.*

*Acresce referir que já a cláusula 1.5.1 do caderno de encargos determina que **o projecto a considerar para a realização da empreitada era o patenteado no concurso**, em consonância, aliás, com o estabelecido no nº 1 do art. 19º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.*

*Assim, só é aceitável uma modificação do mesmo quando os trabalhos se destinam à realização da mesma empreitada, sendo que do ponto de vista lógico, técnico e funcional, deveriam dela fazer parte desde o início, o que só não sucedeu por circunstâncias imprevistas, mas ligadas ao processo de elaboração do projecto.*

*Como já se afirmou, não foi isto o que sucedeu nos trabalhos em apreço. (…)”*



- **Elaboração de novos projectos em diferentes especialidades** (parte dos trabalhos descritos na alínea e) do quadro n.º 3)

Em matéria de projectos das especialidades considerou-se que *“As alterações referenciadas nos dois últimos itens, levou à necessidade de elaboração de novos projectos, na área da electricidade, água, esgotos, arranjos exteriores e telefones, com um custo total de 145.329,78 €.”*

Já quanto aos trabalhos insertos no projecto de electricidade, na parte que dizia respeito à pré-instalação do AVAC, *“...a fundamentação apresentada não permite verificar que ocorreram na sequência de circunstâncias imprevistas. Aliás, não sendo a pré-instalação do AVAC, como acima se referiu, enquadrável no artigo 26.º do RJEOP, naturalmente que aqueles trabalhos, também não o poderão ser.”*

*Pelo supra exposto, não se considera que os trabalhos do 1.º contrato adicional, no montante de 277.641,58 €<sup>28</sup>, respeitem os condicionalismos previstos no art.º 26.º do RJEOP, pelo que a sua adjudicação deveria ser precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al. a), do RJEOP.”*

### 3.2. Contrato adicional n.º 2

- **Arquitectura, instalações eléctricas, instalação e equipamento, águas e esgotos** no montante de **16.259,38 €**.

Sustentou-se no Relato que apesar do dono da obra ter argumentado que tais trabalhos haviam decorrido da alteração dos blocos habitacionais e da compartimentação do Quartel e ainda da necessidade de o adaptar à sua futura utilização, os trabalhos em apreço, dada a sua natureza, deveriam ter sido logo considerados aquando da alteração da arquitectura do quartel por força das novas missões atribuídas à GNR (3ª autorização para a realização de trabalhos a mais, datada de 24 de Abril de 2006- 1º adicional).

---

<sup>28</sup>O qual corresponde a: 12.096,05 € + 4.239,00 € + 37.930,41 € + 78.046,34 € + 145.329,78 €.



Também, as considerações formuladas para a instalação do AVAC, em matéria de elaboração do projecto inicial da empreitada, foram tidas como válidas para apreciação destes trabalhos adicionais.

Por último concluiu-se que:

*“ (...) atento o montante em causa (16.259,38 €) que a sua adjudicação, autonomamente considerada, deveria ser precedida de ajuste directo com consulta a três entidades, por aplicação do artigo 48.º, n.º 2, al. d), do RJEOP.*

*Contudo, atento o valor somado dos dois adicionais e o facto dos trabalhos em causa respeitarem ao mesmo circunstancialismo fáctico e serem da mesma natureza, a sua adjudicação (única) deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do citado artigo 48.º, n.º 2, al. a).”*

#### **IV - AUTORIZAÇÃO DOS ADICIONAIS/IDENTIFICAÇÃO DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS**

Mediante parecer do Gabinete do Subsecretário de Estado da Administração Interna, subscrito por Eliana Pinto<sup>29</sup>, foi exarado o despacho de 14.12.2006, pelo Subsecretário de Estado, Dr. Fernando Rocha Andrade, no uso de competência delegada<sup>30</sup>, autorizando a celebração e a despesa do **1.º contrato adicional**.

Esta autorização foi concedida tendo presente a Informação n.º 41/2006 – PIDDAC, de 30.10.2006, a qual mereceu a concordância do então Director do GEPI, Dr. Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, em 03.11.2006, assim como a Informação n.º 539/2006, de 09.10.2006, subscrita pelo Assessor Eng.º João Eduardo Brito.

<sup>29</sup> Assessora do Subsecretário de Estado da Administração Interna.

<sup>30</sup> Conferida por despacho do Ministro de Estado e da Administração Interna, Dr. António Luís Santos Costa, n.º 10493/2005, de 24 de Abril.



# Tribunal de Contas

Quanto ao **2.º contrato adicional**, a despesa foi autorizada por despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna, Dr. Fernando Rocha Andrade, de 05.03.2007, no uso de competência delegada<sup>31</sup>.

Os trabalhos em apreço foram objecto de autorizações parcelares como se descreve no quadro infra:

**Quadro n.º 5**

<i>Entidade que autorizou os trabalhos objecto do 1.º contrato adicional no âmbito do GEPI</i>	<i>Valor</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Informações/Pareceres (Documentação de prova)</i>
1. EDUARDO Elísio Silva Peralta Feio, Director do GEPI	126. 148,01€	03.01.2006	<i>Informação n.º 811/2005 de 22.12.2005, elaborada pelo Assessor do Quadro do GEPI, João Eduardo Pimentel Coelho Brito</i> <i>Pareceres:</i> - Eduardo Domingos Feijão Pina — Chefe de Divisão da Divisão de Obras do GEPI - Carlos Manuel Cruz Ferreira Crespo — Director de Serviços do Direcção de Serviços de Planeamento e Instalações do GEPI
2. EDUARDO Elísio Silva Peralta Feio, Director do GEPI	4. 239,00€	21.02.2006	<i>Informação n.º 89/2006 de 10.02, elaborada pelo Assessor do Quadro do GEPI, João Eduardo Pimentel Coelho Brito</i> <i>Pareceres:</i> - Eduardo Domingos Feijão Pina — Chefe de Divisão da Divisão de Obras do GEPI - Carlos Manuel Cruz Ferreira Crespo — Director de Serviços do Direcção de Serviços de Planeamento e Instalações do GEPI
3. EDUARDO Elísio Silva Peralta Feio, Director do GEPI	261. 306,52€	27.06.2006	<i>Informação n.º 237/2006 de 24.04.2006, elaborada pelo Assessor do Quadro do GEPI, João Eduardo Pimentel Coelho Brito</i> <i>Pareceres:</i> - Eduardo Domingos Feijão Pina — Chefe de Divisão da Divisão de Obras do GEPI - Carlos Manuel Cruz Ferreira Crespo — Director de Serviços do Direcção de Serviços de Planeamento e Instalações do GEPI

<sup>31</sup> Conferida por despacho do Ministro da Administração Interna, Dr. Rui Pereira, n.º 13 995/2007, de 3 de Julho.



Entidade que autorizou os trabalhos objecto do 2.º contrato adicional no âmbito do GEPI	Valor	Data de autorização	Informações/Pareceres (Documentação de prova)
EDUARDO Elísio Silva Peralta Feio, Director do GEPI	16. 259,38€	01.02.07	Informação n.º 705/2006 de 15.12.2006, elaborada pelo Assessor do Quadro do GEPI, João Eduardo Pimentel Coelho Brito - Pareceres: Eduardo Domingos Feijão Pina — Chefe de Divisão da Divisão de Obras do GEPI Carlos Manuel Cruz Ferreira Crespo — Director de Serviços da Direcção de Serviços de Planeamento e Instalações do GEPI.

## V - EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO

### 1. DAS ALEGAÇÕES

Em conformidade com o despacho judicial de 28.05.2008, foram notificados, ao abrigo do art.º 13.º da LOPTC, do Relato, o anterior e o actual Director-Geral da DGIE, os quais apresentaram as alegações infra transcritas:

#### 1.1. O indiciado responsável, Eduardo Elísio Peralta Feio

*“(…) Tomei posse como Director do GEPI em 27/10/2005 e um dos “dossier” que fui encontrar já em curso foi, justamente, o da empreitada do Quartel da GNR de Castelo Branco, que já se encontrava por concluir há vários anos e que conhecera sucessivos “episódios” (...).*

*(...) Pautei sempre a minha actuação, no âmbito desse “dossier”, pela preocupação de concluir enfim aquela empreitada (dando assim sentido e utilidade ao volume do investimento público que nela tinha sido realizado) e também pela preocupação de não gerar desperdícios e fomentar decisões anti-económicas (concluindo a empreitada, é certo, mas deixando o quartel em condições de inoperacionalidade).*

*(...) tal como se afirma na pág.14 do relato de auditoria, “...tal infra-estrutura é de fácil previsão em sede do projecto patenteado a concurso...”, mas a verdade é que, talvez pela antiguidade do projecto (recorde-se que a obra fora posta a concurso, pela primeira vez bastantes anos antes), o ar condicionado, não se encontrava previsto nem sequer ao nível da pré instalação;*



*(...) obviamente que teria sido possível promover um novo concurso para esse efeito, mas entretanto a empreitada em causa seguiria o seu curso normal e a obra seria concluída e paga, para, logo em seguida, ser parcialmente destruída e alterada, de forma a receber e comportar as condutas de ar condicionado, com as necessárias repercussões ao nível da electricidade, águas, esgoto e arranjos exteriores(...);*

*(...)*

*Gostaria, por isso de referir que não sou jurista, não tenho qualquer formação jurídica e não se contava entre as minhas atribuições e competências a substituição dos Serviços do GEPI nas atribuições e competências que aos mesmos estavam legalmente cometidas, pelo que as minhas decisões foram sempre tomadas sobre atinentes informações dos Serviços (...).*

*(...) Tal como referi, certamente que os Serviços do GEPI saberão explicar e justificar por que motivos consideram os trabalhos em causa como trabalhos a mais, restando-me a mim apenas a possibilidade de reafirmar que actuei em conformidade e confiando plenamente no que me foi informado pelos Serviços, prática essa que, aliás, também segui quanto ao envio dos contratos adicionais (....).”*

## **1.2. O actual Director-Geral da DGIE, José Revéz**

*“(...)*

*In casu, estamos perante um contrato de empreitada para conclusão de uma obra cuja empreitada fora interrompida por falência da adjudicatária, tendo sido necessário tomar posse administrativa e proceder a nova adjudicação. Esta circunstância deve relevar para a caracterização dos trabalhos a mais, pois há factos que são imprevisíveis no momento da formação do contrato e que afloram em plena fase de execução (...).*

*No caso do segundo adicional (...) a imprevisibilidade da necessidade dos trabalhos a mais motivados pela reorganização funcional das estruturas da GNR é manifesta pois o então GEPI, dono da obra, apenas é solicitado a introduzir alterações no projecto que permitissem novas funcionalidades (...) em Julho de 2005 (...) em nada releva o invocado despacho do Comando-Geral da GNR de Janeiro de 2003, pois que o GEPI não era (...) uma estrutura da Guarda Nacional Republicana, nem os despachos do seu Comandante-Geral lhe eram comunicados (...).*

*Os trabalhos a mais autorizados nesta empreitada (...) foram estribados em informações técnicas dos serviços e nos pareceres sobre eles lavrados, dos diferentes níveis hierárquicos, segundo critérios à época geralmente aceites, na senda da prática anterior e nunca objecto de reparo pelas instâncias de fiscalização, designadamente do Tribunal de Contas, tendo em atenção a natureza dos trabalhos, destinada a conferir operacionalidade as instalações, a inconveniência técnica e económica da sua separação do contrato e a*



*necessidade da sua realização para boa execução e acabamento da empreitada, pelo que se pode afirmar que os mesmos foram autorizados tendo por base fundamentos técnico pertinente. Os critérios de qualificação dos trabalhos, inseriam-se numa política de preocupação pela defesa dos interesses do estado e do erário público, no respeito pela legalidade.”*

## **2. APRECIACÃO**

**2.1.** Nos termos da lei, quem no exercício das suas funções pratica determinado acto administrativo é responsável por este<sup>32</sup>.

Por outro lado, apesar de a “*qualificação de trabalhos a mais*” face ao disposto no artigo 26º, nº 1, do RJEOP, designadamente quanto à apreciação sobre a ocorrência de “*circunstâncias imprevistas*”, ser matéria de índole jurídica, isso não exime o titular responsável pela prática de actos administrativos de um dever especial de cuidado na prossecução do interesse público “*(...) Interesse público que impõe à entidade adjudicante o respeito pelos princípios estruturantes da contratação pública como são o da livre concorrência e a igualdade de oportunidades (...)*”, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres de serviços<sup>33</sup>.

Assim, no decurso de uma empreitada, o que se impõe é uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (ou mesmo entidades externas, se for o caso) e não apenas a adopção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do(s) responsável (eis) depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, nomeadamente para garantia da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de

---

<sup>32</sup> *Em sede de responsabilidade financeira apurada pelo Tribunal de Contas a responsabilidade recai sobre o agente da acção – artigo 62.º da LOPTC.*

<sup>33</sup> *Sentenças da 3ª Secção deste Tribunal, nºs 03/2007 e 11/2007, de 8 de Fevereiro e 10 de Julho, respectivamente.*



# Tribunal de Contas

---

despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas aludidas informações sem se assegurar da qualidade e suficiência das mesmas.<sup>34</sup>

Como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª 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.*”

O que se refere é válido independentemente da formação académica do gestor público, tanto mais quando estejam em causa actos e regulamentação de gestão de natureza corrente, como é o caso.

**2.2.** Todos os actos de gestão pública se devem inserir “*numa política de preocupação pela defesa dos interesses do Estado e do erário público, no respeito pela legalidade.*”

Ora, e nomeadamente em matéria de contratação pública, a defesa de tais interesses e a prossecução dos mesmos tem precisamente de ser vista à luz das disposições legais que a norteiam e que definem a forma de realização desses interesses.

Como tem sido afirmado pela jurisprudência deste Tribunal e se refere, nomeadamente, no Acórdão n.º 6/06-01FEV2006-1.ª S-PL, quando a Administração actua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro da sua actuação, confunde-se com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar.

Exemplo disto é precisamente a obrigatoriedade de concurso público que, nos termos da lei, só pode ser afastado em situações muito específicas e exigentes<sup>35</sup>.

No caso, atendendo-se ao conteúdo da norma que regulava a realização de trabalhos a mais, verifica-se que o legislador conferia ao decisor público o poder de adjudicar a execução de tais trabalhos por ajuste directo, apenas **quando os mesmos se destinassem à realização**

---

<sup>34</sup> Acórdão n.º 2/2008 – 3ª Secção – Pl.

<sup>35</sup> Neste sentido, Margarida O. Cabral, in “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”.



**da mesma empreitada e resultassem de circunstâncias imprevistas** e verificados que estivessem os requisitos fixados nas demais alíneas do artigo 26.º do RJEOP.

Era, esse, pois, no caso, o parâmetro de realização do interesse público em causa.

**2.3.** O anterior Director do GEPI invoca ter praticado um acto decorrente de um projecto deficientemente elaborado, patenteado a concurso e já executado em data anterior ao exercício das suas funções enquanto Director do GEPI. Trata-se de um aspecto que pode ser ponderado em sede de avaliação da sua culpa, mas que não afasta a obrigatoriedade de realização dos procedimentos legalmente exigíveis para a adjudicação dos trabalhos que posteriormente se vieram a revelar necessários, adjudicação essa que ocorreu no decurso do seu mandato.

Alega ainda o ex Director do GEPI que, atenta a antiguidade do projecto, seria justificável que nem a instalação do AVAC nem mesmo a sua pré-instalação estivesse prevista. Considera-se que essa alegação não é procedente nem relevante, porquanto, atentas as características climatéricas da região onde iria ser implementada a obra, bem como a existência deste tipo de infra-estruturas à data da elaboração do projecto, a inclusão dos referidos equipamentos naquele documento concursal poderia e deveria ter sido prevista e proposta por qualquer projectista minimamente diligente.

**2.4.** Não é também relevante o alegado pelo actual Director-Geral da DGIE, defendendo que a data que deve relevar para efeitos de aceitabilidade dos trabalhos decorrentes da reorganização funcional das estruturas da GNR é a data em que tais alterações foram solicitadas, isto é, 21 de Julho de 2005.

Ora, na senda do já afirmado no Relato, é de referir que aquando da elaboração do respectivo projecto incumbe ao dono da obra enquanto responsável pela sua elaboração munir-se de todos os elementos para uma boa concepção do documento em causa.

Neste contexto, sabendo o então GEPI que o edifício a construir se destinava à afectação dos fins a prosseguir pela GNR, deveria, em sede de elaboração do respectivo projecto, considerar todas as informações essenciais à boa execução da obra, obtendo para o efeito, informações junto daquela Força de Segurança, o que aliás vai ao encontro das suas



# Tribunal de Contas

---

atribuições e competências definidas através do Decreto-Regulamentar n.º 18/2007, de 29 de Março.

Caso o dono da obra tivesse levado a efeito tais diligências, ter-se-ia evitado o recurso a novos trabalhos e a consequente celebração de contratos adicionais, como veio a ocorrer.

De resto, as alterações introduzidas aos projectos para ir ao encontro de novas funcionalidades dificilmente podem ser tidas como correspondendo à realização da mesma empreitada, antes representando “*obra nova*”.

**2.5.** Os alegantes vieram ainda invocar as vicissitudes que a empreitada em causa sofreu, nomeadamente, o decurso do tempo, tomada de posse administrativa pela entidade adjudicante e a nova adjudicação a que a empreitada foi submetida.

Este Tribunal teve em conta as invocadas vicissitudes da obra em causa, aceitando, por força das mesmas, a imprevisibilidade de alguns trabalhos objecto do 1.º adicional, no montante de 94.336,56 € (vide quadro n.º 3 do ponto 2, item III do presente Relatório)<sup>36</sup>.

**2.6.** Conclui-se, assim, que os demais trabalhos adicionais, no montante de 293.900,96 €<sup>37</sup>, pelas suas características, por descaracterizarem a empreitada inicial e por não estar comprovado que resultaram de circunstâncias imprevistas, não são qualificáveis como “*trabalhos a mais*”, pelas razões explicitadas.

## VI - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29º da LOPTC, emitiu o respectivo magistrado parecer no qual concluiu, em síntese, que o 1.º contrato adicional contém diversos trabalhos “a mais” que carecem de justificação, dada a não ocorrência de qualquer circunstância imprevista que os pudesse ter determinado, não

---

<sup>36</sup> No 1.º adicional, para além destes trabalhos, considerou-se que também tinham enquadramento legal, os acertos de quantidades, no montante de 19.715,41 €.

<sup>37</sup> 277.671,58 € (1.º adicional) + 16.259,38 € (2.º adicional).



estando, por isso, legitimado o recurso à figura do “ajuste directo”, e verificando-se que o valor apurado mais do que justificava novo procedimento concursal.

O Procurador-Geral Adjunto referiu ainda que “(...) parece poder concluir-se, que o projecto inicial, sobre o qual se teria baseado esta empreitada, seria muito deficiente e omissivo, tendo levado à necessidade de mais trabalhos (quer em quantidade, quer em qualidade), que acabaram por se traduzir na edificação de um imóvel que não era, exactamente, aquele que constava das peças concursais e dos encargos financeiros delas decorrentes.(...) Ora foi, justamente, este tipo de situações, que o legislador pretendeu evitar, ao colocar certas exigências, ou pressupostos, na admissibilidade de utilização, mais ou menos indiscriminada, dos chamados “trabalhos a mais” que, somente a título verdadeiramente excepcional, podem ser admitidos e tolerados, desde que possam ser justificados pela ocorrência de circunstâncias anómalas ocorridas durante a execução das empreitadas, mas que nada têm a ver com a preexistência de projectos mal elaborados, ou mal calculados.”

Assim “(...) poderemos aderir às conclusões do projecto Relatório, ora em apreço, no que tange, quer à verificação da ilegalidade já referida, quer no que tange à culpa, ou imputação subjectiva, do responsável que autorizou esta forma de procedimento e o respectivo montante de despesa pública ilegal, que lhe esteve associado – o então Director do GEPI - (...) não vendo especiais razões de atenuação da culpa do decisor público responsável, que justifiquem o uso da faculdade relevatória prevista no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97 (...)”.

O Ministério Público considerou que o que referiu relativamente ao 1.º adicional tem total cabimento em relação ao 2.º adicional, visto que os pressupostos foram rigorosamente os mesmos e a forma contratual usada (“ajuste directo”) também não era a que deveria ter sido aplicada.

No entanto, considerou que, em relação a esse 2.º adicional, atento o seu valor e apesar de não se questionar a ilegalidade procedimental, o Tribunal deveria considerar como não punível a infracção.



# Tribunal de Contas

---

Para o efeito, invocou o princípio do “*regime sancionatório mais favorável*”, já que se o facto, então ilícito, tivesse ocorrido hoje, no domínio do novo Código dos Contratos Públicos, esse mesmo facto já não seria punível do mesmo modo.

O Ministério Público foi de parecer que, a não entender assim, o Tribunal deveria, em alternativa, relevar a infracção relativa ao 2.º adicional, atento o seu reduzido montante financeiro.

## VII - CONCLUSÕES

1. Analisados os trabalhos que constituem o objecto dos contratos adicionais em apreço, a fundamentação que foi apresentada para a sua execução e o respectivo enquadramento legal, conclui-se que a adjudicação de parte dos trabalhos do 1.º adicional, no valor de **277.641,58 €**, e a dos trabalhos correspondentes ao 2.º adicional no montante de **16.259,38 €**, não se enquadra no disposto nos artigos 14.º e 26.º, n.º 1, do RJEOP. Os trabalhos em causa não são reconduzíveis à figura dos “*trabalhos a mais*”, por não se destinarem rigorosamente à realização da mesma empreitada nem resultarem de circunstâncias comprovadamente imprevistas.

Verificou-se, pois, violação daqueles preceitos legais.

2. Não sendo a situação subsumível ao previsto nas referidas normas, não podia ter-se procedido à adjudicação dos trabalhos por ajuste directo, como sucedeu através dos despachos identificados no quadro n.º 5, da autoria do então Director do GEPI, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio.

3. Considerando o valor da despesa abrangida pelas ilegalidades (**293.900,96 €**)<sup>38</sup> e atento o disposto nos artigos 16.º e 205.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, 53.º do RJEOP, e 22.º, n.º 1, al. b), do Código dos Contratos Públicos<sup>39</sup>, a adjudicação deveria

---

<sup>38</sup> 277.671,58 € (1.º adicional) + 16.259,38 € (2.º adicional).

<sup>39</sup> Que define a actual punibilidade da conduta.



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 RJEOP.**

4. A violação dos citados normativos legais é susceptível de consubstanciar a prática de infracções financeiras de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (mapa de infracções em Anexo), a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (cfr. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 84.º, n.º 1 da mesma Lei).
5. É responsável pelas infracções em apreço o ex Director do GEPI, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, conforme identificado no ponto IV do presente Relatório.
6. A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal dentro dos limites estabelecidos nos n.º 2 a 5 do artigo 65.º da LOPTC<sup>40</sup>.
7. Em face das circunstâncias do caso, considera-se não ser de utilizar a faculdade prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

## VIII - DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, n.º 2, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos adicionais e identifica o respectivo responsável;

---

<sup>40</sup> *Estes limites aferem-se, no âmbito da redacção inicial da LOPTC, por metade do vencimento líquido mensal – limite mínimo – e por metade do vencimento líquido anual – limite máximo – dos responsáveis. A partir da vigência das alterações introduzidas àquela lei pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passou a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (1.440,00 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (14.400,00 €). A Unidade de Conta (UC) no triénio 2004-2006 tinha o valor de 89 €, tendo esse valor passado, no triénio de 2007-2009, para 96 €.*



# Tribunal de Contas

## 2. Recomendar à Direcção Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos:

- a) Rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas;
- b) Cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes à admissibilidade de trabalhos a mais, hoje constantes dos artigos 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos;

## 3. Fixar os emolumentos devidos pela Direcção-Geral de Infra-Estrutura e Equipamentos em 1.716,40 €, 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;

## 4. Remeter cópia deste Relatório:

- a) Ao actual Director-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos, José Revéz;
- b) Ao indiciado responsável, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio;
- c) Ao Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela Área de Auditoria IV;

## 5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;

## 6. Após as notificações e comunicações necessárias, publicar o relatório na página de Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 2010

OS JUIZES CONSELHEIROS

Helena Abreu Lopes (Relatora)

Helena Ferreira Lopes

João Figueiredo



## ANEXO

### **QUADRO DE INFRACÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

<b>Item do relatório</b>	<b>Factos</b>	<b>Normas violadas</b>	<b>Tipo de responsabilidade</b>	<b>Responsáveis</b>
<i>III, 2.1, 2.2. e 3 (com excepção das alíneas a) e b) do quadro n.º 3) e V.2</i>	<i>Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como erros e omissões, e/ou como trabalhos a mais, atento o seu objecto e a fundamentação apresentada, pelo que foi preterido o concurso público ou limitado com publicação de anúncio</i>	<i>Arts. 14.º, 26º e 48º, nº 1, alínea a), do Decreto- Lei nº 59/99, de 2 de Março</i>	<i>Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto</i>	<i>1.º adicional: despachos de 03.01.2006, 21.02.2006 e 27.06.2006. 2.º adicional: despacho de 01.02.07. O responsável pelos citados despachos é o ex- director do então GEPI, conforme o disposto no quadro inserto no ponto IV do presente Relatório:  ✚ Eduardo Elísio Silva Peralta Feio.</i>



## FICHA TÉCNICA

<b><i>Equipa Técnica</i></b>	<b><i>Categoria</i></b>	<b><i>Serviço</i></b>
<b><i>Coordenação da Equipa</i></b> <i>Ana Luísa Nunes</i> e <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>  <i>Auditora-Chefe</i>	<b><i>DCPC</i></b>  <b><i>DCC</i></b>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>  <i>Marília Lindo Madeira</i>	<i>Técnicas Verificadoras</i> <i>Superiores</i>	<b><i>DCC</i></b>