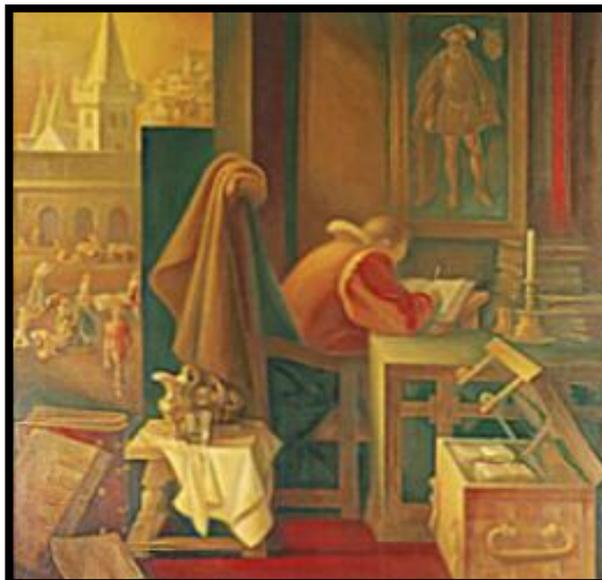


PROCESSO N.º 27/2008 – AUDIT. 1.ª S.

RELATÓRIO N.º 3/2010 - 1.ª S.



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
À CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS, NO ÂMBITO DO
CONTRATO DE EMPREITADA RELATIVO À “ZONA
DESportiva DA OUTURELA/PORTELA”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2010



Tribunal de Contas

Índice

I – Introdução	3
II – Metodologia	3
III – Apreciação	5
3.1. Contrato inicial	5
3.2. Contratos adicionais	5
3.3. Informação complementar	6
3.4. Objecto dos contratos adicionais e respectiva fundamentação	7
3.5. Observações efectuadas em sede de Relato	7
IV – Autorização dos adicionais e identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis	13
V – Audição dos responsáveis	14
5.1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis	14
5.2. Apreciação global	23
VI- Ilegalidades/Responsabilidade financeira	39
VII- Parecer do Ministério Público	41
VIII- Conclusões	42
IX- Decisão	44
<i>Ficha Técnica</i>	46
<i>Anexo I</i>	47
<i>Anexo II</i>	54



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal de Oeiras (CMO) celebrou o contrato de empreitada “Zona Desportiva de Outurela/Portela”, no valor de 3.397.371,00 €, com a Sociedade *Construtora São José, S.A.*, o qual foi visado pelo Tribunal de Contas, em sessão diária de visto de 20.07.2005.

No decurso da execução daquela empreitada, foram celebrados quatro contratos adicionais, os quais foram remetidos a este Tribunal. O 1º adicional foi enviado em 08.06.2006, para efeitos de fiscalização prévia o qual por força das alterações introduzidas ao quadro legislativo atinente à fiscalização prévia de contratos por parte do Tribunal de Contas, pela Lei nº 48/2006, de 29.08, foi enviado para o Departamento de Controlo Concomitante (sessão diária de visto, de 07.09.2006).

Os restantes adicionais foram enviados em 13.09.2006, 11.07.2007 e 11.10.2007 (2.º, 3.º e 4.º adicionais, respectivamente) para cumprimento do n.º 2 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, aditada pela citada Lei n.º 48/2006, de 29.08.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos art.ºs 49.º, n.º 1, al. a), in fine, e 77.º, n.º 2, al. c), da Lei 98/97, de 26 de Agosto, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “Zona Desportiva de Outurela/Portela” – contratos adicionais.

II. METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração dos contratos adicionais e dos actos materiais e financeiros decorrentes



Tribunal de Contas

da sua execução, assim como no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Na sequência de uma análise preliminar aos respectivos contratos e à documentação inserta no processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal¹.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato de auditoria, notificado para o exercício do direito do contraditório² previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, aos ali indiciados responsáveis Isaltino Afonso de Moraes, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria Silva Pais Zambujo, Emanuel Silva Pais Martins, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, Amílcar José da Silva Campos, Carlos Alberto Monteiro Rodrigues de Oliveira, Pedro Miguel dos Anjos Simões e Jorge Barreto Xavier.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações³, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariado ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se, desde logo, que todos contestam as ilegalidades apontadas no Relato afirmando que *“...nunca poderá ser assacada qualquer responsabilidade aos vereadores da Câmara Municipal de Oeiras que participaram na decisão de*

¹ Ofício da autarquia n.º 19682, de 08.05.2008.

² Cfr. ofícios n.ºs 584 a 595, todos de 14.01.2009.

³ As alegações foram apresentadas em conjunto, tendo para o efeito sido mandatada a Sociedade de Advogados, Paulo de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados, R.L.- cfr. Documento n.º 1349.004/CAR 157-2009/131010.12.1, com registo de entrada nesta Direcção Geral n.º 2525, de 06.02.2009.



Tribunal de Contas

celebrar os Contratos Adicionais (...) pois que os mesmos estavam a agir de forma diligente e de acordo com a lei, apesar de estar a fazer outra interpretação da mesma, não sendo a sua actuação censurável". Mais requerem, que "...deve a presente resposta ser admitida e reconhecida a sua fundamentação, a saber da inexistência de qualquer irregularidade ou infracção financeira imputável aos visados ou susceptível de ser sancionada."

III. APRECIÇÃO

3.1. Contrato inicial

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº Procº	Data do visto
Série de Preços	3.397.371,00 €	18/04/2005	7 meses	18/11/05	1063/05	20.07.2005

3.2. Contratos adicionais

Em 08.06.2006, 13.09.2006, 11.07.2007 e 11.10.2007, respectivamente, foram remetidos os **contratos adicionais** infra descritos:



Tribunal de Contas

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prazo de execução	Termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais	12/05/06	--- ⁴	10.903,51 €	3.408.274,51 €	0,32	100,32	1 mês	29.05.2007 ⁵
2º	Trabalhos a mais e a menos	02/08/06	--- ⁶	34.047,97 €	3.442.322,48 €	1,00	101,32	1 mês	
3º	Trabalhos a mais e a menos	19/06/07	29/03/07 ⁷	202.807,15 €	3.645.129,63 €	5,97	107,29	1 mês	
4º	Trabalhos a mais e a menos	28/09/07	--- ⁸	333.678,84 €	3.978.808,47	9,82	117,11	1 mês	

3.3. Informação complementar⁹

- ❖ A empreitada foi objecto de três prorrogações de prazo no total de 530 dias e de uma suspensão.
- ❖ Não foram autorizados outros trabalhos a mais/ou a menos.
- ❖ Não tinha sido elaborada, ainda, a conta final da empreitada por se aguardar os licenciamentos das instalações eléctricas, avac e do elevador.
- ❖ Não tinha sido, ainda, aprovada a revisão de preços.
- ❖ Não foram pagas indemnizações.

⁴ Da documentação constante do processo não é possível aferir o início da execução dos trabalhos "a mais".

⁵ Em 29.05.2007, foi elaborado o auto de recepção provisória (parcial), tendo sido considerados como concluídos os trabalhos da empreitada. Apenas ficavam pendentes os trabalhos de retoques na pintura e no pavimento da sala de boxe, a finalização da rede de incêndios, das instalações eléctricas e das respectivas vistorias aos trabalhos das especialidades (electricidade, avac e elevador).

⁶ Idem nota 4.

⁷ Face ao incumprimento do prazo previsto no n.º 2 do art.º 47º da Lei n.º 98/97, de 28.08, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, para a remessa dos adicionais ao Tribunal de Contas e que se verificou no envio do 3.º contrato adicional, foi proferido pelo Exmo. Senhor Conselheiro relator em 08.01.08, despacho no sentido de que, "Mostrando-se paga, pelo mínimo, a multa eventualmente devida pelo incumprimento do prazo de remessa, nos termos e por força do art.º 69.º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26/8 com a redacção dada pela L. n.º 48/06, de 29/8, declara-se extinto o procedimento sancionatório." – Cfr. Decisão n.º 1/2008 – AUDIT. 1ª S.

⁸ Os trabalhos foram executados faseadamente - cfr. Documento preenchido nos termos do Anexo à Resolução n.º 96/2006, publicada no D.R., 2ª Série, de 17.10.2006.

⁹ Ofício da Câmara Municipal de Oeiras nº 19682, de 08.05.2008.



3.4. Objecto dos contratos adicionais e respectiva fundamentação

O objecto dos contratos adicionais em apreço é constituído pelos diversos trabalhos “a mais” e a menos que foram sendo considerados necessários ao longo da empreitada, os quais, assim como as respectivas justificações, constam dos quadros n.ºs 1 a 4 do Anexo I ao presente Relatório.

3.5. Observações efectuadas no Relato

No respeitante ao enquadramento legal, foi mencionado no Relato que a *empreitada em causa foi adjudicada em regime de série de preços sendo que este regime remuneratório “ (...) resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas o que significa que o valor da adjudicação é feito com base em estimativa de preços^(...)”*. Mais se referiu que “O contrato terá sempre por base a previsão de espécies e quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra relativa ao projecto patenteado (...)”.

Quanto à qualificação de trabalhos “a mais”, aludiu-se que o artigo 26º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março¹⁰, definia-os 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 tecnicamente 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”*.

¹⁰ Também designado por RJEOP.



Tribunal de Contas

Mencionou-se, ainda, que para que os trabalhos em apreço pudessem ser qualificados como trabalhos “a mais” e, por conseguinte, pudessem ser adjudicados, naquela data, por ajuste directo, era necessário que preenchessem **todos** os requisitos previstos no citado art. 26º, nº 1 (e suas alíneas) do RJEOP.

Relatou-se, também, que:

“E, sobre o conceito do primeiro requisito, “circunstância imprevista”, tem sido dito, de forma reiterada por este Tribunal, que se trata de “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.”¹¹”

Face às considerações inicialmente tecidas pela CMO (...) quanto à ocorrência de erros e omissões, deficiências na elaboração de projecto que acabam por culminar na necessidade de executar os trabalhos a mais em apreço dir-se-á o seguinte:

Como diz a CMO e bem, “os projectos são elaborados por fases, sendo que a última – a fase do projecto de execução – deverá definir com rigor todos os detalhes e pormenores construtivos representados em desenhos por especialidade e devidamente coordenados entre si (...)”.

Ora a intervenção de vários especialistas nas diferentes fases dos projectos e a consequente aglutinação de todos os elementos por aqueles apurados e que segundo a autarquia é efectuada de forma “(...) habitualmente deficiente” não pode servir de justificação para aceitar as “falhas” geradoras de “erros e omissões” dos projectos patentes a concurso, nem para, eventualmente, vir a considerar que as mesmas consubstanciam circunstância imprevista para efeitos do aludido artigo 26.º.

Na mesma linha de entendimento também se diz que o dono da obra tem obrigação de ser diligente e por isso, antes do lançamento das empreitadas, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso.

A existência de erros e omissões e concomitantemente a necessidade de mais trabalhos é norteadada pelo quadro jurídico então vigente, devendo ser

¹¹ Vide, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 6/2004, de 11 de Maio, 8/2004, de 8 de Junho, 20/2005, de 17 de Janeiro, 22/2006, de 21 de Março, todos da 1ª S/PL e 8/2006 – 1ª SS, de 9 de Janeiro.



Tribunal de Contas

justificados por obediência aos pressupostos legais ínsitos nos normativos que os regulam (...).

*Assinala, ainda, a autarquia que “ (...) a Empreitada em causa foi adjudicada em regime de **série de preços** (...).”*

Efectivamente o regime remuneratório por série de preços permite o acerto das quantidades efectivamente executadas, o certo é que nesta modalidade remuneratória (isto é, o valor da adjudicação é feito com base em estimativa de preços) é o próprio legislador que vem salvaguardar a contabilização rigorosa da quantidade de trabalhos, o número de trabalhos a executar quando no artigo 10.º do RJEOP impõe ao dono da obra que devem ser definidos “... com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto (...) as características da obra e as condições técnicas da sua execução (...)” ou seja projectos correctamente elaborados¹² (...).

Assim, ainda que possa haver erros na quantificação dos trabalhos não pode o dono da obra escudar-se nos sucessivos ajustamentos por força de erros de quantificação, nomeadamente quando derivam de um projecto deficientemente elaborado.

*Ora e sem prejuízo de só no final da obra se poder verificar se e em que medida as quantidades previstas no mapa de quantidades correspondem às efectivamente executadas, como acentuam Freitas do Amaral e Rui Medeiros¹³ “(...) esta conclusão não significa, obviamente, que o dono da obra conceda uma espécie de **cheque em branco** ao empreiteiro quanto às quantidades de trabalho a realizar. Pelo contrário, nos termos do artigo 26.º do RJEOP, a realização de quantidades de trabalho não incluídas no contrato há-de ter lugar no quadro da figura dos trabalhos a mais e deve ser ordenada pelo dono da obra.”*

Não é, pois, defensável aceitar a existência de quaisquer erros motivados por uma deficiente quantificação dos trabalhos realmente necessários em obra invocando para este efeito o tipo remuneratório série de preços, já que se potenciaria, assim, a admissão dos erros grosseiros¹⁴ (facilmente detectáveis por um projectista em sede de elaboração/revisão do projecto).

¹² Preceito, aliás, invocado para todo o tipo de empreitadas, em nome da defesa dos princípios da contratação pública consagrados nos art.ºs 7º a 15º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (aplicáveis directamente às empreitadas de obras públicas por força do n.º 1 do art.º 4º do mesmo diploma legal).

¹³ In *Obras Públicas – Do pagamento do prémio pela conclusão antecipada da empreitada*, edição Azeredo Perdigão, Advogados, 2001, pág.60.

¹⁴ No conceito que vem sendo adoptado pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA), correspondente a “um erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um



Tribunal de Contas

Argumenta, ainda, a CMO que “os trabalhos adicionais que concorrem para o limite acumulado de 25% do preço da empreitada abrangem outros trabalhos para além daqueles que se subsumem no conceito de “trabalhos a mais” do art. 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, nomeadamente os que resultam das situações mencionadas nos n.ºs 1 e 5 do art.º 45.º do mesmo diploma.”

Certo é que o artigo 45.º do RJEOP procede à elencagem das situações de acréscimo de custos que concorrem para o cálculo do limite (25% do valor inicial da empreitada) a partir do qual, a sua concretização terá que ser precedida do procedimento adjudicatório que em função do montante (ou de circunstâncias específicas) lhe couber.

O seu conteúdo normativo reveste natureza quantitativa. Ou seja, o que ali se diz é que as situações elencadas, mesmo obedecendo aos requisitos de legalidade fixados nas normas que objectivamente as regulam não poderão ser autorizadas por ajuste directo se excederem aquele limite.

Nestes termos, a realização de trabalhos adicionais não previstos no contrato de empreitada inicial deve obedecer e respeitar, consoante os casos, as exigências do artº 26º (trabalhos a mais), as do artº 14º (os erros e omissões tratando-se de empreitada remunerada por preço global, que não é o caso), as do artº 30º (as alterações ao projecto), as do artº 190º (as indemnizações por incumprimento do dono da obra) e só depois, cumpridas aquelas exigências legais, e já numa vertente quantitativa dar cumprimento ao limite fixado no referido artº 45º.

“E também porque, a não ser assim ficavam desprovidos de qualquer conteúdo todos os normativos citados. Para quê preocupar-se o dono da obra com a verificação das circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra exigidas pelo artº 26º, nº 1, para justificar a realização de trabalhos a mais se bastava dizer que se tratava de alterações por si introduzidas no projecto; ou evidenciar e demonstrar os erros e omissões do projecto ou ainda a sua reclamação dentro do prazo estabelecido se bastava dizer que se tratava de

evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de actuação não vinculadas”, cf. Acórdãos do STA de 11.05.2005 (proc. 330/05) e de 17.01.2007 (proc. 1013/06), este último pub. In “Acórdão Doutrinaiis do Supremo Tribunal Administrativo”, n.º 547, ano XLVI (pág. 1206 e segs.). Em sentido semelhante, António Francisco de Sousa considera o “erro manifesto de apreciação como o erro grosseiro, evidente, grave ou flagrante cometido por um órgão ou agente da Administração Pública na apreciação de factos que estiveram na origem da sua decisão”, cf. Autor citado in “Conceitos indeterminados no Direito Administrativo”, Almedina, 1994 (pág. 227).



Tribunal de Contas

alterações por si introduzidas no projecto; etc. Sim, porque qualquer uma destas situações dá origem a alteração do projecto posto a concurso.¹⁵

Apreciando a legalidade dos trabalhos adicionais, observou-se que:

“Concretizando e no que toca à fundamentação apresentada para a realização dos trabalhos objecto dos presentes contratos adicionais, concluiu-se que os trabalhos objecto do 1º, 2º, 3º e 4º contratos adicionais derivam na quase totalidade de:

- alterações solicitadas pelo dono de obra ao projectista;
- omissões de projecto;
- desconformidade de trabalhos que estavam no projecto mas omissos no mapa de quantidades - trabalhos de fundações cuja realização se deveu ao facto do projectista **não ter tido em conta** o estudo geotécnico realizado pelo dono de obra.

Os primeiros traduzem-se em soluções que em obra se apresentaram como as mais adequadas à execução do projecto; contudo e na esteira do referido anteriormente, o dono da obra deve assegurar a inclusão em documento próprio de todos os elementos (quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional) necessários à boa execução da obra e não deixar para esta fase a procura de novas soluções ainda que possam servir melhor os fins/interesses que se pretendem atingir com a empreitada, como é o caso da alteração do pavimento da sala de boxe, alteração do equipamento sanitário, fornecimento e aplicação de porta em madeira, a qual deriva do novo redimensionamento do espaço das salas afectas à actividade desportiva (alteração da sala de musculação para duas salas).

No que às omissões diz respeito, pela sua natureza e espécie, deveriam ter sido incluídas no projecto inicial e no mapa de quantidades. A título de exemplo, veja-se a impermeabilização de muros de suporte MS1 e MS1A, colocação de gradeamentos, alumínio “que não estavam correctamente dimensionados”, execução de junta de dilatação Water Stop, fornecimento e caixilharias em madeira.

Por último, os trabalhos cuja origem teve por base a não consideração pelo projectista do estudo geotécnico indiciam falta de diligência e rigor na elaboração do projecto patenteado a concurso, já que o estudo tinha sido efectuado e lhe tinha sido apresentado atempadamente.

¹⁵ Cfr. Acórdão n.º 200/2005-6 Dezembro-1ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 10/2006-07.Fevereiro-1ª S/PL (Recurso n.º 03/2006).



Tribunal de Contas

A este propósito, refira-se que os trabalhos objecto do 1.º adicional, não obstante se traduzirem em acertos de quantidades, não são de aceitar porquanto a consideração atenta do aludido estudo geotécnico teria evitado a sua ocorrência (veja-se, entre outros, os trabalhos de execução das fundações – TM3 e TM4).

Veja-se, aliás, o diploma que regula a realização de empreitadas de obras públicas, que nos seus normativos têm ínsito o rigor e diligência como pressupostos que devem nortear a elaboração das peças patentes a concurso, nomeadamente a elaboração do projecto, a fim de ser acautelada a boa execução da empreitada pública¹⁶.

Acresce que o estudo geotécnico configura uma peça de primordial importância na delimitação das características do local onde irá ser implementada a obra, sendo que a não consideração do mesmo revela um comportamento de falta de cuidado e de zelo no tratamento de informação relevante reduzindo a ocorrência de problemas (como sejam a execução de novos trabalhos) em sede de execução da obra.

Por outro lado e não obstante ter sido o projectista quem procedeu à elaboração do projecto, a CMO (na qualidade de dono da obra) ao aprová-lo considerou-o como seu e assim o patenteou a concurso, sendo responsável pelo mesmo.

Assim e atenta a natureza e características da empreitada bem como as justificações que estiveram na origem da ocorrência da maioria (excepções infra identificadas) dos trabalhos – destinando-se alguns deles a atribuir uma maior funcionalidade aos fins que a empreitada visa prosseguir¹⁷- não são susceptíveis de se enquadrarem no conceito do artigo 26º do RJEOP, bem como noutros normativos, como sejam os já citados artigos 30.º e 190.º do mencionado diploma legal.

*O mesmo não sucede, porém, com os trabalhos relativos a trabalhos de execução de instalações eléctricas (objecto do **3º adicional**) despoletados pelo facto de ter havido uma alteração do tipo de fornecimento de energia por parte da EDP, média tensão para baixa tensão obrigando à reformulação do projecto de electricidade, no montante de **141.543,49 €**¹⁸, pelo que se aceita o seu enquadramento no citado artigo 26.º.*

¹⁶ Entre outros, o art.º 10.º do D.L. n.º 59/99, de 02.03.

¹⁷ Como é o caso das alterações aos materiais inicialmente previstos e a utilizar em obra (como, por exemplo, pavimento e equipamento sanitário), bem como o redimensionamento de salas inicialmente projectadas.

¹⁸ TM55 do quadro n.º 3 do Anexo I do presente Relatório, no valor resultante da compensação de trabalhos “a mais” e trabalhos “a menos”.



Tribunal de Contas

*Também são de aceitar os trabalhos relativos à execução de espinha drenante na área de jogo do pavilhão desportivo (objecto do **4.º adicional**), uma vez que em obra se constatou que o terreno apresentava níveis freáticos elevados, não detectados aquando da realização do estudo geotécnico pelo dono de obra, no valor de **23.669,16 €**¹⁹.*

*Existem ainda trabalhos no valor de **49.098,00 €**²⁰ (também objecto do **4.º adicional**) que se reportam a aumento de quantidades, os quais pelo desvio (8,69%) que representam em relação aos valores inicialmente contratados (aferido com o respectivo capítulo de trabalhos)^(...) consideram-se legalmente enquadráveis no regime remuneratório da empreitada.*

*Nestes termos, a adjudicação dos trabalhos do 1.º, 2.º, 3.º e 4.º contratos adicionais (com excepção dos trabalhos aceites), no valor global de **367.126,82 €**²¹ que não são legalmente qualificáveis como “trabalhos a mais”, nos termos do artigo 26.º supra citado, uma vez que não resultaram de circunstâncias imprevistas, **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 RJEOP.**”*

IV. AUTORIZAÇÃO DOS ADICIONAIS E IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

Os trabalhos a mais objecto do **1º e 2.º contrato adicional** foram autorizados e adjudicados por unanimidade em reunião de câmara realizada em 16.11.2005²² e 31.05.2006²³, respectivamente.

¹⁹ TM16 R2 do quadro n.º 4 do Anexo I do presente Relatório, aprovado em reunião camarária de 27 de Junho de 2007.

²⁰ TM117 do quadro nº 4 do Anexo I do presente Relatório, aprovado por deliberação camarária de 11 de Julho de 2007.

²¹ **1.º adicional** no montante de 10.903,51 €, **2.º adicional** no montante de 34.047,97 €, **3.º adicional** no montante de 61.263,66 € (202.807,15 € - 141.543,49 €) e **4.º adicional** no montante de 260.911,68 € (333.678,84 € - 23.669,16 € - 49.098,00 €).

²² Sob proposta de deliberação n.º 1761/2005, subscrita pelo Presidente da CMO, Isaltino Afonso Morais e de acordo com a Informação n.º 0357/2005, de 25 de Julho, e respectivo parecer jurídico.

²³ Sob propostas de deliberação n.ºs 726/2006, 727/06 e 728/2006, subscritas pela Vereadora Madalena Castro e elaboradas em conformidade com as Informações n.º 83/2006, de 17 de Fevereiro, 130/2006, de 14 de Março, e 48/2006, de 4 de Janeiro, e respectivos pareceres jurídicos exarados nas citadas informações.



Tribunal de Contas

Os trabalhos considerados ilegais objecto dos **3.º e 4.º adicionais** foram autorizados e adjudicados em reunião de câmara realizada em 28.03.2007²⁴ e 27.06.2007²⁵, respectivamente.

Em síntese, participaram e votaram favoravelmente a adjudicação dos adicionais em apreço, os membros do executivo camarário como se apresenta no quadro infra:

Membros do executivo camarário	Adicionais ²⁶			
	1.º	2.º	3.º	4.º
Isaltino Afonso de Morais	X	X	X	X
Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas	X	X	X	
Teresa Maria da Silva Pais Zambujo	X	X	X	X
Emanuel Silva Martins	X	X	X	
José Eduardo Leitão Pires da Costa	X	X	X	X
Maria Madalena Pereira da Silva Castro	X	X	X	X
Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro	X	X	X	X
Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira	X	X	X	X
Amílcar José da Silva Campos	X	X	X	
Carlos Alberto Monteiro Rodrigues de Oliveira	X	X	X	X
Pedro Miguel dos Anjos Simões	X	X	X	X
Jorge Barreto Xavier				X

V. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

5.1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis

As alegações apresentadas cifram-se na interpretação que este Tribunal tem vindo a fazer sobre o conceito de “*circunstância imprevista*”, devendo em

²⁴Os trabalhos, no montante de 61.263,66 €, que não se consideram legalmente como “*trabalhos a mais*”, foram aprovados em conformidade com a proposta de deliberação n.º 125/07.

²⁵Sob proposta de deliberação n.º 574/2007, subscrita pela Vereadora Madalena Castro e de acordo com a Informação n.º 75/2007, de 21 de Fevereiro e respectivo parecer jurídico.

²⁶A participação e votação favorável de cada uma das adjudicações identificadas é susceptível de fazer incorrer os respectivos membros do executivo camarário na prática de uma infracção financeira.



Tribunal de Contas

síntese, de acordo com os alegantes “...ser interpretado e sobretudo concretizado, no âmbito da empreitada ora em causa”, designadamente tendo em atenção o tipo remuneratório da empreitada, “série de preços” .

Nesta linha de entendimento alegam que:

“(...)

5- (...) trata-se de uma empreitada de obra pública que, de acordo com a forma de remuneração do empreiteiro escolhida, segue o tipo de série de preços.

6- Ora neste tipo de empreitada, a remuneração “resulta da aplicação dos preços unitários às quantidades de trabalhos executados e medidos”.(...).

7- Neste tipo de obra, o preço só é conhecido a final através do produto da aplicação de preços unitários às quantidades de trabalhos executados e medidos.

8- No respectivo caderno de encargos e lista de trabalhos apenas constam os trabalhos que **previsivelmente** se tem por necessários, mas só a final se pode verificar em que medida essa **previsão** foi confirmada pela realidade.

9- O objecto do contrato de empreitada por série de preços não é assim apenas os trabalhos que **previsivelmente** se têm por necessários, mas abrange também os demais que sejam necessários à execução da obra.

10- (...) todos os trabalhos previstos mas cujas espécies e quantidades excedam o neles previstos, não são sequer trabalhos a mais.

“(...)

13- Ora a aplicação do disposto no art. 26º do RJEOP relativamente aos trabalhos a mais nas empreitadas por série de preços é incontestável, pois tal resulta expressamente da lei dado que o art. 26º se insere no capítulo III do RJEOP, que estipula as “Disposições comuns às empreitadas por preço global e por série de preços”.



Tribunal de Contas

14- A aplicação do regime dos trabalhos a mais **a todos e quaisquer trabalhos não expressamente previstos no contrato da empreitada por série de preços** é que já resulta de uma interpretação sem fundamento das normas legais e que vai inclusivamente contra a razão de ser do regime da empreitada por série de preços.

15- Tal interpretação, em determinadas situações é inadmissível, não só por carecer de fundamento legal, como também por carecer de razoabilidade e ser inclusivamente contrário ao interesse público.

16- Veja-se a este respeito, por exemplo, os erros e omissões do projecto.

17- (...) os erros e omissões devem ser corrigidos, sob pena de prejudicar a obra/empreitada comprometendo a sua boa execução, e consequentemente também o fim público a que a mesma se destina.

18- No regime das empreitadas por preço global, existe um regime específico, para a correcção dos erros e omissões de projecto (arts. 14.º e 15.º do RJEOP), que antecede e não se confunde com o referido regime dos trabalhos a mais (art. 26.º RJEOP).

(...)

20- Já no regime da empreitada por série de preços, uma vez que a correcção de erros e omissões do projecto da responsabilidade do Dono da Obra, não prejudica o empreiteiro – porque a sua retribuição vai sempre ser feita em função dos trabalhos executados e medidos – não existe um regime especificamente previsto para o efeito.

21- Ora, se às empreitadas por série de preços se aplicasse cegamente o regime dos trabalhos a mais para as correcções de erros e omissões de projecto da responsabilidade do Dono da Obra, seria subvertida a lógica do próprio regime das empreitadas por série de preços tornando-o muito mais rígido do que o regime das empreitadas por preço global.

22- As partes que optam pelo regime de empreitada por série de preços justamente por não ser possível prever com precisão as espécies e quantidades de trabalhos a realizar, sendo pois perfeitamente compreensível que neste regime, haja mais correcções a efectuar do que nos outros.

23- Ora se as correcções de projecto acabassem por cair no regime de trabalhos a mais então, no limite, o Dono da Obra, não



Tribunal de Contas

poderia fazer as necessárias correcções de erros e omissões de projecto, prejudicando a obra e o interesse público que a mesma vai servir.

24- O Dono da Obra, perante os previsíveis erros do projecto (...) nunca estaria em condições de rectificar tais erros porque deveria ser mais preciso na elaboração do projecto.

25- Ora é isso que o Tribunal de Contas agora vem defender no seu Relato (...).

26- É assim nosso entendimento que o regime dos trabalhos a mais não é aplicável às correcções de erros e omissões dos projectos nas empreitadas por série de preços.

27- Questiona-se então o Tribunal de Contas no Relato ora em apreço sobre a forma de evitar erros clamorosos ou grosseiros, mas a resposta a tal questão é simples, mediante a responsabilização das pessoas que cometem tais erros, como é evidente, pois o que não pode é comprometer-se a boa execução da obra pública por um erro cometido por uma pessoa que tenha actuado de forma negligente ou grosseira.

28- Tão pouco se pode pretender que, a pretexto dos erros censuráveis, não sejam admissíveis as correcções de quaisquer erros.

29- O limite para a admissão de correcções à empreitada tal como foi projectada é traçado pelo art. 45.º RJEOP, no qual se englobam não apenas correcções, como também alterações de projectos e trabalhos a mais, tal é a salvaguarda que a lei estabeleceu para o controlo de custos e a protecção das regras da concorrência.

30- Conclui-se assim que o regime dos trabalhos a mais previsto pelo art. 26.º do RJEOP não é aplicável à correcção de erros e omissões nas empreitadas por séries de preços.

31- Em tal situação se encontram os seguintes trabalhos:

Do Primeiro contrato adicional:

- TM 3 (escavação em terreno de qualquer natureza para a execução de fundações que por lapso não foi quantificado);

Do Segundo contrato adicional

- TM 12 (execução de junta de dilatação Water Stop omissa no mapa de medições);



- TM 26 (execução de tectos falsos e aplicação de pintura anti-fungos aplicação de alçapões de acesso e aberturas para iluminação e ar condicionado previstos pelos projectos da especialidade mas não pelo projecto de arquitectura mas necessário para tapar tubos e condutas);

Do Terceiro contrato adicional

- TM 38 (fornecimento e colocação de caixilharias omitido no mapa de quantidades);

- TM 39 (fornecimento e montagem de portões, omissos no mapa de quantidades);

- TM 42r1 (execução de degraus das bancadas e lava-botas omissos no mapa de quantidades);

Do Quarto contrato adicional:

- TM6 (escavação e execução de pegões para solucionar a execução das fundações projectadas sem considerar o estudo geotécnico); TM 9 (Muro de contenção a executar no tardo das bancadas do campo de futebol para evitar a execução do muro previsto que iria afectar as infra-estruturas);

- TM 24 (pintura anti-fungos, aumento de quantidades previstas e pintura de tectos falsos não previstos);

- TM 27 (Alumínios que não estavam correctamente dimensionados para resistir a cargas actuates);

- TM 34 (omissões e alterações do equipamento sanitário e torneiras por erro não consideradas no projecto nem no mapa de quantidades);

- TM 35 (cantarias por erro não consideradas as quantidades no mapa de quantidades);

32- Tais trabalhos, relevando de rectificações a omissões e erros de projecto, e não excedendo os limites do disposto no art. 45º do RJEOP consideram-se pois adjudicados e executados em conformidade com a lei.

33- Também no que respeita às alterações ao projecto da iniciativa do Dono da obra, entendemos que não têm de passar pelo crivo dos trabalhos a mais.

34- A lei confere um poder de alteração unilateral do objecto do contrato exactamente para que durante a execução do contrato possa ir adaptando à melhor forma de satisfazer o interesse público de harmonia com as circunstâncias que se vão revelando e que não hajam sido prevenidas.

35- “A realização de uma obra pública é demasiado importante para que o dono da obra se encontre definitivamente vinculado pelo



Tribunal de Contas

plano inicial, conforme referem Freitas do Amaral e Rui Medeiros em “Obras Públicas do Pagamento do Prémio pela Conclusão Antecipada da Empreitada”, Edição Azevedo Perdigão Advogados, 2001, pág. 68.

36- No entanto, o aumento de custos resultante das alterações ao objecto do contrato foi limitado por força da instituição do regime do controle de custos das obras públicas (art. 45.º do RJEOP), o qual pretende salvaguardar os objectivos visados com os diversos procedimentos de adjudicação de contratos e não subverter as regras da concorrência, preservando a correspondência entre o procedimento concursal de adjudicação e o contrato (cfr. Jorge Andrade da Silva, Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 9.ª edição, Almedina, Coimbra 2004, pág. 128- 129).

37- Efectivamente, no art. 45.º do RJEOP enumera-se as diversas situações nele abrangidas, distinguindo os trabalhos a mais, tanto de correcção dos erros e omissões como da alteração dos projectos por iniciativa do dono da obra.

38- O Tribunal de Contas a este respeito, no seu Relatório ora em causa, refere que se assim fosse para quê preocupar-se com os requisitos dos trabalhos a mais se bastava o dono da obra afirmar que se trata de alterações por si introduzidas no projecto.

39- Desde logo é preciso respeitar a distinção feita pela lei e verificar cada situação para poder qualificar, ou não, como de alteração do projecto por iniciativa do Dono da obra.

40- Depois é preciso atentar ao regime dos trabalhos a mais, que apesar de se encontrar inserido no capítulo das disposições aplicáveis às empreitadas de preço global e às empreitadas por série de preços, destina-se essencialmente às primeiras, pois nas segundas, como se referiu supra, em bom rigor, não se coloca a questão dos trabalhos a mais.

41- No regime da empreitada de preço global, a lei visa essencialmente proteger o empreiteiro que não pode ficar obrigado a executar quaisquer trabalhos que o Dono da obra decida fazer na obra pelo preço global acordado no contrato.

42- No regime das empreitadas de obras por série de preços, a lei protege o empreiteiro que não pode ficar obrigado a executar todos e quaisquer trabalhos que o Dono da obra, a seu bel prazer, decida fazer na obra, apesar dos mesmos lhe serem pagos à medição, mas



Tribunal de Contas

também protege o Dono da Obra que só ficará obrigado a pagar os trabalhos a mais cuja execução tenha ordenado.

43- Ou seja, em qualquer tipo de obras, os trabalhos a mais são aqueles que o empreiteiro tem efectiva e forçosamente de executar por força da lei.

44- O fim visado por esta norma (art. 26.º do RJEOP) não é o controlo de custos das obras, pois esse vem expressamente regulado a partir do art. 45.º do RJEOP, mas sim a relação entre as partes contratantes: Dono da obra - Empreiteiro.

45- E finalmente é preciso atentar que a subjugação das alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra aos requisitos dos trabalhos a mais, no limite anula a possibilidade do dono da obra fazer alterações, apesar de se respeitar a identidade da obra contratada e independentemente do valor das alterações em causa.

46- Ora, a pretexto do controle de custos, por via do art. 26.º do RJEOP que não tem esse fim, o Tribunal de Contas está a coarctar a possibilidade do Dono da Obra adaptar a execução da obra à melhor forma de satisfazer o interesse público.

47- Tal interpretação não satisfaz qualquer interesse público ou privado, pelo que se conclui (...) que o regime dos trabalhos a mais previsto pelo art. 26.º do RJEOP não é aplicável às alterações ao projecto por iniciativa do Dono da obra.

48- Em tal situação se encontram os seguintes trabalhos:

Do Segundo contrato adicional:

- TM 10 (alteração do pavimento desportivo do pavilhão, substituição do pavimento em madeira por pavimento em placas PVC, incluindo as marcações para melhor adequação ao fim a que se destina);

Do Terceiro contrato adicional:

- TM 36 (fornecimento e aplicação de portas de madeira a pedido da Divisão do Desporto para melhor adequação ao fim a que se destina a obra);

- TM 40r1 (colocação de gradeamentos a pedido da Divisão do Desporto);

- TM 43r1 (substituição de betonilha autonivelante atendendo à boa execução da obra e melhor adequação ao fim a que se destina);

Do Quarto contrato adicional:

- TM 31B (Lajetas de betão em substituição do acabamento final da laje para melhor adequação ao fim a que se destina);



Tribunal de Contas

- TM 33 (substituição do pavimento da sala de boxe a pedido da Divisão do Desporto, para melhor adequação ao fim a que se destina);

49- Tais trabalhos, relevando de alterações ao projecto da iniciativa do Dono da Obra, e não excedendo os limites do disposto no art. 45.º do RJEOP consideram-se pois adjudicados e executados em conformidade com a lei.

50- Todos os restantes trabalhos não previstos pelo contrato de empreitada, ficam sujeitos ao regime dos trabalhos a mais do art. 26.º do RJEOP.

51- Apesar de como se referiu supra, as empreitadas de obras públicas por séries de preços não se coadunarem muito com o conceito de trabalhos a mais, este é-lhes aplicável porque se encontra sistematicamente inserido no Capítulo III do RJEOP respeitante às disposições comuns aplicáveis às empreitadas por preço global e por série de preços.

52- Porém, a aplicação do art. 26.º do RJEOP, tem de respeitar não só a letra da lei, como o fim a que se destina, como ainda e acima de tudo o referido regime das empreitadas por série de preços, ou seja, tem de ser interpretado em conformidade com o disposto no art. 9.º do CC.

53- Dispõe o art. 26.º do RJEOP que são trabalhos a mais “os trabalhos que 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 os trabalhos não possam ser tecnicamente 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”.

54- Ora, na empreitada por série de preços, o requisito da “circunstância imprevista” do art. 26.º do RJEOP, deve ser visto à luz do objecto deste tipo de contratos que por definição abrange mais do que a previsão de trabalhos necessários feita no contrato e que se terá de confirmar pela realidade.



Tribunal de Contas

55- Assim sendo e porque estamos perante este tipo de contrato, a circunstância imprevista não pode ser entendida de forma demasiado restritiva, sob pena de violação do próprio objecto do contrato de empreitada.

56- A circunstância imprevista é efectivamente aquela que não foi prevista, nem tinha que o ser pois, o grau de precisão do projecto de demais elementos do contrato de empreitada não o exigia.

57- Não é tanto a questão de saber se era previsível, mas, do ponto de vista de um homem médio colocado na situação, se era exigível que o tivesse previsto.

58- Como se refere nos acórdãos do Tribunal de Contas, “circunstância imprevista” são factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra e que um agente normalmente diligente e competente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso” Ac. de recurso n.º 7/2006 da 1ª Secção em Plenário.

59- O requisito da “circunstância imprevista” prevista pelo art. 26.º do RJEOP tem de ser assim interpretado e aplicado, sob pena de violar a norma em causa, o fim a que ela se destina e o próprio regime contratual das empreitadas por série de preços.

60- A este respeito, refere Jorge Andrade Silva, no Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 9,2 Edição, Almedina, pág. 89 “deve tratar-se de trabalhos decorrentes de uma circunstância que, ainda que porventura previsível, não foi prevista, porque se o tivesse sido, seriam contemplados no projecto da obra e no contrato”.

61- Ora, de acordo com a interpretação do art. 26.º do RJEOP e nomeadamente do conceito de “circunstâncias imprevistas” aplicável ao caso, resulta que, os trabalhos a mais abaixo referidos não só cumprem os requisitos do disposto no art. 26.º do RJEOP como também respeitam os limites do disposto no art. 45.º do RJEOP considerando-se por isso adjudicados e executados em conformidade com a lei. São os seguintes trabalhos a mais:

Do Primeiro contrato adicional:

- TM 4 (fornecimento e aplicação de cofragem em fundações que face ao terreno existente se tornou necessário à boa execução da obra);

Do Segundo contrato adicional:

- TM 11 (impermeabilização de muros de suporte MS 1 e MS 1 A, não previstos mas necessários para evitar humidades);



- TM 55 (execução de instalações eléctricas, atendendo às alterações de fornecimento de energia pela EDP);

Do Terceiro contrato adicional:

- TM 41 (guardas metálicas exteriores, em quantidades que ultrapassaram o previsto no contrato);

Do Quarto contrato adicional:

- TM 16r2 (execução de espinha drenante na área de jogo do pavilhão desportivo, para contornar os níveis freáticos elevados que não constavam do estudo geotécnico);

- TM 21 Impermeabilização de pavimentos térreos/muro de contenção, para contornar os níveis freáticos elevados que não constavam do estudo geotécnico);

- TM 117 (transporte de terras a vazadouro fornecimento e montagem de tubagem, bocas-de-incêndio extintores e pictogramas foto luminescente em quantidades que ultrapassam o previsto).

62- Bem andou pois a Câmara Municipal Oeiras ao interpretar e aplicar o RJEOP nos moldes em que o fez, celebrando os contratos adicionais ora em causa, pois ao fazê-lo respeitou a lei e também pelo menos parte da doutrina sobre a mesma.

63- E mesmo que o Tribunal de Contas, para efeitos de controle de custos das empreitadas venha a sustentar a interpretação constante do Relato à cerca do RJEOP, nomeadamente dos arts. 25.º e 45.º, - que, a nosso ver, e salvo o devido respeito, é abusivamente restritiva - ainda assim nunca poderá ser assacada qualquer responsabilidade aos Vereadores da Câmara Municipal de Oeiras que participaram na decisão de celebrar os Contratos Adicionais ora em causa, pois os mesmos estavam a agir de forma diligente e de acordo com a lei, apesar de estar a fazer outra interpretação da mesma, não sendo a sua actuação censurável.”

5.2. **Apreciação global**

5.2.1. **Do tipo remuneratório por série de preços**

Vêm os indiciados responsáveis²⁷ alegar que a presente empreitada segue o regime remuneratório do “tipo de série de preços” devendo os trabalhos adicionais ser interpretados à luz deste regime remuneratório, designadamente que “No

²⁷ Também aqui identificados na qualidade de alegantes.



Tribunal de Contas

*respectivo caderno de encargos e lista de trabalhos apenas constam os trabalhos que **previsivelmente** se têm por necessários (...)*” e que o objecto deste tipo de empreitada “(...) *abrange também os demais trabalhos que sejam necessários à execução da obra*”, sendo que “(...) *em bom rigor, todos os trabalhos previstos mas cujas espécies e quantidades excedam os neles previstos, não são sequer trabalhos a mais.*”

Pretendem pois os ora alegantes, dessa forma, subtrair alguns dos trabalhos adicionais²⁸ executados na empreitada em apreço, ao regime legal previsto no artigo 26º do RJEOP.

Em primeiro lugar cumpre dizer que a realização de trabalhos adicionais não previstos no contrato de empreitada inicial deve obedecer e respeitar, consoante os casos, as exigências do artigo 26º (trabalhos a mais), as do artigo 14º (erros e omissões, tratando-se de empreitada remunerada por preço global, que não é o caso) e, eventualmente, as previstas nas cláusulas contratuais (que sejam legais).

Não se nega, porém e na esteira do alegado pelos indiciados responsáveis, que **atento o regime remuneratório da presente empreitada** podem ocorrer trabalhos em que por não ser possível prever com precisão as quantidades, **estas tenham que ser corrigidas** (para mais e/ou para menos no decurso da execução da obra).

Tal conduta é legalmente consentida para os trabalhos contratuais remunerados por série de preços, regime que se encontra regulado no artigo 18º e segs. do RJEOP.

Como se colhe, em particular do citado artº 18º e do art.º 21º do RJEOP, permite-se a correcção do volume de trabalhos deficientemente estimado em projecto durante a execução da obra, correcção essa aferida pela “*medição dos trabalhos*”

²⁸ Designadamente os trabalhos discriminados no ponto 31 da resposta apresentada pelos indiciados responsáveis no exercício do contraditório.



Tribunal de Contas

executados de cada espécie para o efeito de pagamento das quantidades apuradas, às quais serão aplicadas os preços unitários previstos no contrato para cada uma dessas espécies.

Desde logo, das disposições legais elencadas, é possível extrair o entendimento de que as **espécies de trabalhos** têm de **estar inicialmente contempladas no projecto**²⁹ patenteado a concurso e os erros de medição dos trabalhos apurados em sede de execução contratual **não podem ser o resultado de erros grosseiros ou manifestos** (facilmente detectáveis por um projectista em sede de elaboração/revisão do projecto).

O entendimento diverso tornaria inútil a exigência constante no artº 19º, n.º 1, do RJEOP, que impõe que o dono da obra deve prever as “*quantidades de trabalhos necessários para a execução da obra*” bem como a observância de determinados requisitos, designadamente “*Folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas-resumo de quantidades de trabalhos (...)* (artº 63º, n.º 2, al. b), do RJEOP) e determinaria a possibilidade de introduzir correcções sem quaisquer restrições (quantitativas e financeiras³⁰).

Aliás, a existência de divergências significativas entre o volume de trabalhos inicialmente estimado e o executado em obra é o reflexo de um projecto deficiente e mal concebido (em particular do mapa de medições naquele integrado) com base no qual se lançou a empreitada.

Assim, ainda que possa haver erros na quantificação dos trabalhos, não pode o dono da obra escudar-se nos sucessivos ajustamentos por força dos mesmos para permitir a execução, sem limites, de mais trabalhos.

²⁹ Contrariamente ao entendimento sufragado nas alegações ora em apreço.

³⁰ Uma vez que os encargos resultantes da realização de um volume de trabalhos superior ao estimado no projecto acrescem ao preço contratual da empreitada, cf. Artºs. 18º e 21º do RJEOP.



Tribunal de Contas

Sobre a **possibilidade de execução de trabalhos omissos no projecto**, também se diz que o dono da obra tem obrigação de ser diligente e por isso, antes do lançamento das empreitadas, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto.

Tal obrigação passa pela elaboração do projecto que deve contemplar e prever todas as situações tidas por mais adequadas, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional e não deixar para a execução da obra a procura de soluções.

Aliás, é preocupação constante nos diplomas que regulam a realização das empreitadas de obras públicas que a preparação e estudo da obra, isto é a elaboração do projecto, do caderno de encargos, do mapa de quantidades e de outras peças contratuais, seja efectuada com todo o rigor e diligência possíveis para a defesa do interesse público.

Sobre estas premissas assentam não só o artigo 10º como outras disposições legais, entre as quais, o artigo 63º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ao estabelecer que:

“(...)

1 - As peças do projecto a exhibir no concurso serão as suficientes para definir a obra, incluindo a sua localização, a natureza e o volume dos trabalhos, o valor para efeito do concurso, a caracterização do terreno, o traçado geral e os pormenores construtivos.

2 - Das peças escritas devem constar, além de outros elementos reputados necessários, os seguintes:

- a) Memória ou nota descritiva, bem como os cálculos justificativos;*
- b) Folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas-resumo de quantidades de trabalhos contendo, com o grau de decomposição adequado, a quantidade e qualidade dos trabalhos necessários para a execução da obra;*
- c) ...*

3 - Das peças desenhadas devem constar, além de outros elementos reputados necessários, a planta de localização, as plantas, alçados, cortes e pormenores indispensáveis para uma exacta e



Tribunal de Contas

pormenorizada definição da obra e ainda, quando existirem, os estudos geológico ou geotécnico.

....”

Como resulta claro da norma acabada de transcrever, é obrigação do dono da obra colocar a concurso **projectos rigorosos e detalhados para as obras a realizar**³¹.

A não elaboração de um projecto cuidado e fiável quanto à real execução da empreitada promove as recorrentes contratualizações de trabalhos adicionais acabando por culminar nas famigeradas derrapagens financeiras, situações totalmente alheias aos princípios que enformam a contratação pública.³²

E, mesmo nas empreitadas remuneradas por preço global (que não é o caso em apreço) em que se admite, nos termos do art. 14.º do RJEOP, a correcção de erros e omissões do projecto, também estes devem ser analisados e admitidos com limites.

Especificamente e no que respeita aos trabalhos invocados pelos alegantes como correcções de erros e omissões os mesmos reportam-se, na sua maioria, **não à**

³¹ A elaboração de projectos rigorosos permite a observância dos princípios da contratação pública, constantes dos artºs 7º a 15º, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas por força do nº 1 do artº 4º do mesmo diploma legal, em particular os da legalidade, da prossecução do interesse público, da transparência, da publicidade, da igualdade e sobretudo o da concorrência.

³² A este propósito vide ainda o Acórdão deste Tribunal, n.º 2/2007 – 1ª S/SS, de 15 de Janeiro, onde se refere que “*Projectos desactualizados, mal elaborados, deficientes ou pouco rigorosos adjudicados em concursos são o argumento recorrente para a correcção dos erros e omissões em sede de execução da empreitada e a justificação para a realização de trabalhos não integrados no objecto do concurso e do subsequente contrato. E sabe-se, em relação à adjudicação destes novos trabalhos, quão frágil é a posição do dono da obra e quão limitada fica a concorrência. E isto porque, como também recorrentemente se argumenta, iniciada a execução de uma empreitada não é concebível a presença de outro empreiteiro em obra (sobretudo para a realização de trabalhos da mesma espécie ou que se perfilam numa relação de interdependência ou complementaridade em relação aos primeiros), pois que, para além de dificultar a respectiva gestão, impede depois, na prática, o apuramento e imputação de responsabilidades em caso de defeito da obra.*

Quando assim sucede, a consequência é a derrapagem financeira da obra, excedendo-se normalmente em muito o que fora planeado e orçamentado e o dispêndio de vultuosas somas de dinheiros públicos sem submissão às mais elementares regras da contratação pública.

Tendo presente estas questões, para as evitar, o legislador obrigou o dono da obra a patentear a concurso projectos rigorosos.”



rectificação do volume ou quantidade de trabalhos já previstos mas sim à execução de trabalhos omissos no mapa de trabalhos; a título de exemplo veja-se a introdução de trabalho resultante da não quantificação da “*escavação em terreno de qualquer natureza para a execução de fundações*” ou mesmo a “*execução de degraus das bancadas e lava-botas*” ambos omissões “*grosseiras*” (no sentido adoptado pelo STA e supra identificado) no mapa de quantidades.

Assim os trabalhos em causa mais não são do que **erros grosseiros resultantes de um projecto deficientemente elaborado** (veja-se ainda a este propósito a não consideração do estudo geotécnico para previsão de trabalhos relacionados com movimentos de terras) e, como tal, sem qualquer enquadramento legal (já que também não decorrem de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, nos termos exigíveis do artigo 26º do RJEOP³³).

5.2.2. Aumentos, acertos de quantidades

A possibilidade de reclamar contra erros e omissões detectados no projecto em execução da obra apenas se encontra prevista para as empreitadas por “*preço global*” nos precisos termos do artigo 14º do RJEOP.

Já nas empreitadas “*por série de preço*”, como sucede no caso em apreço, o preço unitário tem de estar previamente definido bem como a espécie do trabalho a executar (art.º 18º do RJEOP).

Assim, a não indicação da espécie de trabalhos a realizar e/ou a não identificação de preços unitários impede que quaisquer trabalhos adicionais possam ser considerados neste âmbito.

³³ É entendimento deste Tribunal que não resultam de circunstância imprevista os trabalhos que tiveram origem em omissões, deficiências técnicas ou erros de medição do projecto que poderiam e deveriam ser supridas antes de o projecto ser posto a concurso - Cfr. Acórdão n.º 41/2006- 1ª S/PL de 27 de Junho.



Tribunal de Contas

Quanto às quantidades, o legislador ao referir no artigo 19.º do RJEOP, “(...) a previsão das espécies e das quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra (...)” aponta para a possibilidade de só na execução da obra se apurarem efectivamente as quantidades realizadas.

Contudo, esta possibilidade não pode ser interpretada como um cheque em branco para a execução da empreitada, sob pena de a previsão feita nos documentos concursais e para a qual foram apresentadas propostas (e seleccionada uma delas, como a melhor para adjudicação) se revelar sem rigor e irreal.

E o erro total ou grosseiro na quantificação dos trabalhos a executar também não pode servir de base à justificação de que todo e qualquer aumento é acerto de quantidades numa empreitada por “*série de preços*”.

A este propósito, refira-se que já em sede de Relato haviam sido considerados como aumento de quantidades, legalmente enquadráveis no tipo remuneratório da empreitada, os trabalhos “*a mais*” no montante de 49.098,00 €³⁴, os quais representam um desvio de cerca de 8,69% em relação aos valores inicialmente contratualizados.

Quanto às restantes situações identificadas pelos alegantes, as mesmas não são passíveis deste enquadramento legal pelas razões mencionadas no Relato e reafirmadas no presente Relatório.

E, como referem Freitas do Amaral e Rui Medeiros³⁵ “(...) nos termos do artigo 26.º do RJEOP, **a realização de quantidades de trabalho não incluídas no contrato há-de ter lugar no quadro da figura dos trabalhos a mais e deve ser ordenada pelo dono da obra.**” (negrito nosso)³⁶. Ou seja, não sendo os acréscimos de

³⁴ TM117 do quadro n.º 4 do Anexo I do presente Relatório.

³⁵ *In Obras Públicas – Do pagamento do prémio pela conclusão Antecipada da Empreitada, edição de Azeredo Perdigão, Advogados, 2001, pág. 60.*

³⁶ O que de resto é invocado pelos próprios respondentes (cfr. ponto 12 do contraditório).



Tribunal de Contas

quantidade enquadráveis no tipo remuneratório, “*Série de Preços*”, ainda assim os mesmos poderão ser legais se respeitarem os requisitos estabelecidos no art.º 26.º do RJEOP.

5.2.3. O regime de trabalhos a mais previsto no art.º 26º do RJEOP

Face aos trabalhos adicionais (onde se destacam os elencados no ponto 61 das alegações) consideram os alegantes que os mesmos se encontram sujeitos ao regime de trabalhos “*a mais*” nos termos do artigo 26º do RJEOP, colocando em crise a interpretação do conceito de “*circunstância imprevista*”, tal como tem defendido este Tribunal.

É invocado que na empreitada por série de preços, o requisito “*circunstância imprevista*” deve ser visto e interpretado à luz do próprio regime contratual deste tipo de empreitadas que por definição abrange mais do que “*a previsão de trabalhos necessários feita no contrato e que se terá de confirmar pela realidade*”.

A este propósito, refira-se que o legislador fixou para os trabalhos adicionais uma disciplina comum para a empreitada por preço global e por série de preços inserindo, pois, o aludido artigo 26º no capítulo aplicável a ambos os regimes remuneratórios, deixando a distinção entre um regime e outro para o tipo de remuneração específico de cada uma delas³⁷.

Acresce que, para efeitos do citado artigo 26º, tem este Tribunal entendido de forma constante e pacífica que “*circunstância imprevista*” é “*algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso*” (cfr., por todos, o Acórdão n.º 42 – 7 Out-1ª S/PL, tirado do recurso ordinário n.º 31/2003).

³⁷ A este propósito, vide o Acórdão n.º 11/2002- 1ª S/PL de 19 de Fevereiro.



Tribunal de Contas

Tal entendimento tem subjacente a necessidade de evitar a admissão de todo e qualquer trabalho não previsto no projecto o que reflexamente acabaria sempre (independentemente das falhas do projecto elaborado e concursado) por ter enquadramento no aludido artigo 26.º do RJEOP culminando inevitavelmente no recurso sistemático à adjudicação por ajuste directo.

Factualidade claramente contrária ao regulado para a contratação pública, onde o recurso ao procedimento ajuste directo, quer ao abrigo do artigo 26.º quer do artigo 136º, assume-se como uma excepção à regra do recurso ao concurso público³⁸. E por se tratar de uma excepção à regra geral a lei, quando o admite, rodeia-o de fortes condicionalismos impondo a verificação de apertados requisitos, sendo nesta óptica que deve ser visto o recurso a tal procedimento.

A não ser assim, estar-se-ia a esvaziar todo o seu conteúdo ao enquadrar todo o tipo de trabalhos que no decorrer da execução de uma obra fossem surgindo (pelo menos até ao limite dos 25% tal como prescreve o artigo 45.º do RJEOP).

Reanalizando, assim, os trabalhos constantes dos adicionais em apreço, bem como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução³⁹ (com excepção do TM 117, 4º adicional, no valor de 49.098,00 €, aceite como aumento de quantidades e dos TM55, 16r2⁴⁰ do 3º e 4º contratos adicionais, respectivamente,

³⁸ Por ser a melhor forma de promover a concorrência e observar os demais princípios que regem aquela actividade [art.ºs 7 a 15º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas públicas por força do art.º 4º, n.º 1, al. a) do mesmo diploma] o concurso público é o regime regra da escolha do co-contratante particular na realização das despesas públicas em geral e na contratação das empreitadas em particular (artigo 183º do CPA e n.º 1 do artº 47º do RJEOP).

³⁹ Sem prejuízo de nos pontos seguintes ainda se analisarem alguns fundamentos específicos apresentados pelos alegantes para justificar a legalidade de alguns dos trabalhos adicionais.

⁴⁰ Não obstante a justificação apresentada pelos indiciados responsáveis para a realização dos TM21 (impermeabilização de pavimentos térreos/muro de contenção) ser idêntica à dos TM 16r2, considera-se que os primeiros não decorreram de circunstância imprevista, porquanto na empreitada inicial já se encontravam contemplados trabalhos de execução de muros de contenção bem como a impermeabilização de pavimentos térreos, logo, deveria também ter sido prevista a respectiva impermeabilização.



Tribunal de Contas

na importância de 165.212,65 €, que já haviam sido aceites em sede de Relato⁴¹, como os resultantes de circunstâncias imprevistas), observa-se que os indiciados responsáveis, nas suas alegações, apenas reafirmam o que o dono da obra já havia dito aquando da justificação da realização dos trabalhos em apreço não logrando, assim, demonstrar que os trabalhos adicionais em apreciação resultaram de uma circunstância imprevista, inopinada, surgida no decurso da obra. Por essa razão, mantêm-se as considerações já efectuadas em sede de Relato e transcritas no ponto 3.5. deste Relatório.

Assim, os trabalhos adicionais em apreço (excepcionados os supra identificados), no montante de 367.126,82 €, não podem ser legalmente qualificados como trabalhos “a mais”, nos termos do artigo 26º do RJEOP.

5.2.4. “Alterações ao projecto”

Face ao argumento dos alegantes de que a lei *“confere um poder de alteração unilateral do objecto do contrato exactamente para que durante a execução do contrato possa ir adaptando a melhor forma de satisfazer o interesse público...”*, também se diz que esta faculdade deve ser entendida e balizada de acordo com os critérios e o regime legal que se impõem em sede de contratação pública.

Há que atender, entre outros princípios, à estabilidade do contrato o qual deve ser preservado na medida em que *“...o próprio empreiteiro não pode ficar ilimitadamente submetido à discricionariedade, senão mesmo ao livre arbítrio, do dono da obra que, assim, podia afectar gravemente aquela estabilidade do contrato e o respectivo equilíbrio financeiro”*.⁴²

⁴¹ TM55 do quadro n.º3 e TM16r2 do quadro n.º 4 do Anexo I do presente Relatório.

⁴² Cfr. Anotação ao artigo 26º in *“Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas”* de Jorge Andrade da Silva, 9ª Edição, pág. 91 e Doutrina de Augusto Ataíde, *“Para a Teoria do Contrato Administrativo: Limites e Poder de Modificação Unilateral da Administração, e Empreitadas e Fornecimentos de obras Públicas”*, pelos Dr. J. Marques Vidal e Engº J. Correia Marques, Almedina, Pág. 30.



Tribunal de Contas

Há, pois, que assegurar a correspondência entre aquilo que foi colocado a concurso, adjudicado, contratualizado e o realizado em obra.

A ocorrência deste tipo de mais/menos trabalhos – alterações promovidas pelo dono da obra - encontra-se prevista e regulada para as empreitadas por preço global nos precisos termos do artigo 14º, n.º 5, do RJEOP e fora destes casos a lei reconduz a admissibilidade de mais trabalhos ou de outros trabalhos aos condicionalismos legais previstos no artigo 26º, isto é, os mesmos terão de decorrer de circunstância imprevista.

Assim e ao contrário do que invocam os alegantes, os trabalhos em causa⁴³ traduzem-se, na generalidade, em **melhorias em obra** com o objectivo de proporcionar maior funcionalidade ao fim que se pretende atingir com a presente empreitada (cite-se, entre outros, o trabalho decorrente do “*fornecimento e aplicação de portas de madeira ou a colocação de gradeamentos*”), mas que não eram indispensáveis à realização da empreitada, tal como ela foi projectada e contratualizada.

Ora, se o dono da obra pretendia introduzir melhorias no projecto deveria tê-lo feito antes do lançamento do concurso, isto é aquando da revisão do mesmo.

Tratam-se de decisões diferenciadas e assumidas em fase de execução da obra e que nada têm a ver com o requisito de circunstância imprevista, tal como é entendido pela jurisprudência unânime deste Tribunal e já citada neste Relatório.

As opções fundadas em novos desígnios não resultam de qualquer circunstância imprevista, mas, exactamente, da ponderação “*ex novo*” de outras perspectivas e intentos quanto à obra a realizar.

⁴³ Vide ponto 48 do contraditório.



Tribunal de Contas

É jurisprudência deste Tribunal que os trabalhos resultantes de alterações ao projecto inicial, por decisão do dono da obra e não fundamentadas em circunstâncias imprevistas, implicam uma modificação do objecto da mesma, não sendo pois passíveis de serem qualificados como “*trabalhos a mais*”, nos termos do artigo 26º do RJEOP⁴⁴.

Já quanto aos trabalhos relacionados com as alterações de material, tal como por exemplo a “*alteração do pavimento desportivo do pavilhão em madeira por placas PVC*”, a sua admissibilidade apenas seria possível caso os materiais anteriormente previstos no projecto não fossem tecnicamente aceitáveis (nos termos do disposto no artigo 166º do RJEOP), o que não é o caso (e demonstra que o projecto não teria sido rigoroso). Acresce que também aqui os alegantes não fundamentaram nem concretizaram quais os elementos justificativos para que o material substituído (inicialmente previsto, entenda-se) não seria o adequado às funções que visava prosseguir.

5.2.5. Da prossecução do interesse público

Alegam, igualmente, os indiciados responsáveis que a “*aplicação do regime de trabalhos a mais a todos e quaisquer trabalhos não expressamente previstos no contrato...*” é inaceitável por ser contrária ao interesse público.

Mas poderá o interesse público ser invocado como móbil justificativo para a adjudicação por ajuste directo de quaisquer trabalhos, mormente aqueles que visam corrigir alegados erros e omissões de um projecto que se pretende rigoroso e cuidado?

O **interesse público**, que contrariamente ao defendido pelos respondentes, não é delimitado pela entidade adjudicante mas sim pela Lei⁴⁵, tem naturalmente de ser

⁴⁴ Vide Acórdão n.º 14/2006 – 1ª S/PL, de 21 de Fevereiro.

⁴⁵ Vide Acórdão n.º 1/2007- 3ª Secção, de 24 de Janeiro.



Tribunal de Contas

visto à luz das disposições legais que norteiam a contratação pública, porquanto as mesmas ao regularem esta matéria têm ínsito essa vertente.

Exemplo disto é precisamente a obrigatoriedade de concurso público que só pode ser afastado em situações muito específicas e exigentes⁴⁶.

Não se afasta aqui a possibilidade de existirem desvios ao que inicialmente foi contratualizado, mas a sua ocorrência já está, certamente, orientada pela prossecução do interesse público⁴⁷.

Quanto à invocação da defesa do interesse público no âmbito dos contratos públicos veja-se a posição assumida pela jurisprudência deste Tribunal e sufragada no Acórdão n.º 6/2006-01FEV2006-1.ª S-PL (Recurso Ordinário N.º 1/2006) no sentido de que:

“(…)

*A Administração pode actuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respectivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respectivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização do **interesse público** protegido pela norma que o confere⁴⁸.*

Ou seja, só faz sentido falar em interesse público (ou no princípio da prossecução do interesse público), como parâmetro de actuação da Administração, quando esta actua no exercício de poderes discricionários; quando esta actua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de actuação da Administração, não adquire qualquer autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar.”

⁴⁶ Neste sentido, Margarida O. Cabral, in “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”.

⁴⁷ Também neste sentido vide Paulo Otero, “Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em contrato de empreitada de obras públicas”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Dezembro de 1996, pág. 924 e 925.

⁴⁸ Vide Prof. Freitas do Amaral, in “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, pág. 76.



Tribunal de Contas

De facto, atendendo ao conteúdo da norma que legitima a realização de trabalhos a mais, verifica-se que o legislador confere ao decisor público o poder-dever jurídico de, por ajuste directo, adjudicar a execução de tais trabalhos **quando os mesmos resultaram de circunstâncias imprevistas** (com a verificação das demais alíneas do artigo 26.º, entenda-se)^{49/50}.

Efectivamente e na esteira do entendimento anteriormente descrito, toda a actividade administrativa a cargo do responsável público deve pautar-se pela 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 das partes* (...)⁵¹.

Entende-se, pois, que e na senda do já relatado, as razões que motivaram a realização da maioria dos trabalhos adicionais (com as excepções assinaladas) podiam e deviam ter sido previstas pelo dono da obra aquando da elaboração do projecto inicial que concursou para a execução da empreitada⁵².

5.2.6. Do controle de custos: aplicação do artigo 45º do RJEOP

Alegam, ainda, os autarcas que o limite para as correcções de erros e omissões do projecto numa empreitada contratualizada por série de preços (para além de não deverem ser contemplados em sede do artigo 26º) é traçado, apenas, pelo artigo 45º do mesmo diploma legal (e no caso em apreço o limite legal por ele imposto foi respeitado).

⁴⁹ Aliás, basta que este requisito não se encontre preenchido para que não se possa fazer uso do procedimento por ajuste directo.

⁵⁰ Não pode, pois, como pretendem os alegantes, invocar o interesse público para proceder às correcções de quantidades (e eventualmente de concepção) de um projecto deficientemente elaborado. Caso contrário, também nestes casos, estar-se-ia a potenciar o recurso sistemático e a existência indiscriminada de quaisquer trabalhos adicionais.

Como, também, não se pode invocar o interesse público para justificar actos que não preenchem os requisitos legais.

⁵¹ Cfr. Sentença n.º 3/2007- 3.ª Secção, de 8 de Fevereiro.

⁵² Por outro lado, há trabalhos adicionais que não foram justificados de forma a considerar-se que os mesmos têm enquadramento legal.



Tribunal de Contas

Tal argumento carece de fundamento porquanto ter-se-á primeiro de averiguar da legalidade de tais trabalhos adicionais e só posteriormente se há-de aferir se a sua adjudicação não transpôs o limiar dos 25% previsto no aludido normativo legal.

Em conformidade com o disposto no artigo 45º do RJEOP “(...) *O dono da obra não poderá, em caso algum autorizar a realização de trabalhos a mais previstos no artigo 26.º, alterações do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos, da iniciativa do empreiteiro, caso o seu valor acumulado durante a execução de uma empreitada exceda 25% do valor do contrato(...)*”

Face ao supra descrito, afere-se que, tal como já havia sido observado em sede de Relato, o citado artigo procede à elencagem das situações que contribuem para o acréscimo de custos e que concorrem para o cálculo do limite (25% do valor inicial da empreitada) a partir do qual a sua concretização terá que ser precedida do procedimento adjudicatório que em função do montante (ou de circunstâncias específicas) lhe couber.

O seu conteúdo normativo tem apenas natureza quantitativa. Ou seja, o que ali se diz é que as situações elencadas, mesmo obedecendo aos requisitos de legalidade fixados nas normas que objectivamente as regulam não poderão ser autorizadas por ajuste directo se excederem aquele limite.

Nestes termos e tal como já foi amplamente explanado, a realização de trabalhos adicionais no decurso de uma empreitada por série de preços deve observar os requisitos legais plasmados, designadamente no já aludido artigo 26º (ou as eventualmente previstas nas respectivas cláusulas contratuais)⁵³, e só depois de

⁵³ Sem prejuízo do que ficou dito a propósito da possibilidade da correcção de erros de quantidades na empreitada por série de preços, cfr. artigos 18º e 19º do RJEOP.



Tribunal de Contas

cumpridas as exigências legais neles contempladas e já numa vertente quantitativa, deve respeitar, também, o limite fixado no referido artigo 45º.

“E também porque, a não ser assim ficavam desprovidos de qualquer conteúdo todos os normativos citados. Para quê preocupar-se o dono da obra com a verificação das circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra exigidas pelo artº 26º, nº 1 para justificar a realização de trabalhos a mais se bastava dizer que se tratava de alterações por si introduzidas no projecto; ou evidenciar e demonstrar os erros e omissões do projecto ou ainda a sua reclamação dentro do prazo estabelecido se bastava dizer que se tratava de alterações por si introduzidas no projecto; etc. Sim, porque qualquer uma destas situações dá origem a alteração do projecto posto a concurso.”⁵⁴

5.2.7. Da imputação da responsabilidade financeira

Por último e quanto ao argumento dos indiciados responsáveis de que *“nunca poderá ser assacada qualquer responsabilidade aos Vereadores da Câmara Municipal de Oeiras que participaram na decisão de celebrar os Contratos Adicionais ora em causa, pois os mesmos estavam a agir de forma diligente e de acordo com a lei, apesar de estar a fazer outra interpretação da mesma, não sendo a sua actuação censurável”* sempre se diz que, mesmo que as decisões (afectas à autorização dos trabalhos adicionais) tenham sido tomadas na convicção de que não comportavam nenhuma ilegalidade ou irregularidade, certo é que a lei se basta, *in casu*, com a mera negligência para censurar os actos praticados, como se alcança do n.º 5 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁵⁴ Cfr. Acórdão n.º 200/2005- 1ª S/SS, de 6 Dezembro, mantido pelo Acórdão n.º 10/2006-1ª S/PL, de 7 de Fevereiro (Recurso n.º 03/2006).



Tribunal de Contas

Ainda a este propósito, refira-se que os responsáveis pela adjudicação dos contratos em apreço são, na sua maioria, decisores públicos com experiência e conhecimentos autárquicos adquiridos durante vários anos no exercício de funções na administração local, pelo que a convicção de que estavam a agir em conformidade com a lei, por si só, não é fundamento para afastar a possibilidade de negligência⁵⁵.

VI. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Na sequência do que se referiu no ponto 3.5 e se reafirmou no ponto 5.2. deste Relatório, destaca-se a violação, para além dos princípios da concorrência, igualdade e transparência consagrados nos artigos 81.º, alínea f) e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e 5.º e 6.º do Código de Procedimento Administrativo, do artigo 26.º e, atento o valor global dos trabalhos adicionais considerados ilegais (367.126,82 €) do artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do RJEOP.

São responsáveis por estas ilegalidades os membros do executivo camarário identificados no ponto IV deste Relatório (na medida da sua participação em cada uma das deliberações de adjudicação dos trabalhos adicionais).

Tais violações de lei consubstanciam infracções financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (LOPTC), a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (n.º 3 do artigo 58.º e 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei) - *vide* Anexo II ao presente Relatório.

⁵⁵ A este propósito, veja-se a Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007- 3ª Secção, de 20 de Novembro.



Tribunal de Contas

A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, dentro dos limites estabelecidos no nº 2 do artigo 65º⁵⁶ da citada Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art. 65.º da referida Lei n.º 98/97, com a alteração dada pela Lei n.º 35/2007, de 13.08, menciona-se que, no âmbito dos Processos n.ºs 61/2007 e 11/2008 – Audit. 1ª S., cujo Relatórios foram aprovados em 26.01.2010 e 04.02.2009, respectivamente, foram evidenciadas ilegalidades em contratos adicionais autorizados pelos mesmos indiciados responsáveis, as quais consubstanciam idênticas infracções financeiras, susceptíveis de ocasionarem responsabilidade financeira sancionatória.

Encontra-se em curso outra auditoria no âmbito da empreitada “Centro de Apoio à Terceira Idade” (Processo n.º 8/2009 – Audit. 1ª S.) em que os responsáveis pela autorização dos contratos em apreciação se encontram também aí indiciados por idêntica responsabilidade financeira sancionatória.

⁵⁶ Estes limites, no caso dos 1º e 2º adicionais (cujas deliberações camarárias ocorreram em 16.11.2005 e 31.05.2006, respectivamente) aferem-se, no âmbito da redacção inicial da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, por metade do vencimento líquido mensal – *limite mínimo* – e por metade do vencimento líquido anual – *limite máximo* – dos responsáveis (ou, não recebendo estes vencimento, por metade da remuneração líquida mensal de um director-geral – limite mínimo – e por metade da mesma remuneração líquida anual – limite máximo). A partir da vigência das alterações introduzidas da citada Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto a multa aplicável tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (€ 1.335,00), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€ 13.350,00), aplicando-se o regime mais vantajoso. Para os responsáveis pela autorização de parte dos trabalhos adicionais do 3º e 4º adicional (deliberações camarárias de 28.03.2007 e 27.06.2007, respectivamente), os limites da multa são os resultantes das alterações introduzidos pela Lei n.º 48/2006, isto é, 15 UC (€ 1.335,00) e 150 UC (€ 13.350,00).

O valor da UC para o triénio de 2004-2006 era de 89 €, tendo no triénio de 2007-2009, passado para 96 €.



VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no qual conclui, em síntese, que “ (...) esta empreitada, teve na sua génese, um projecto lacunoso, mal elaborado e mal calculado (...) para o sublinhar, bastará referir, apenas, uma circunstância, alegada pela própria dona da obra, reveladora do descaso com que o responsável pela elaboração do projecto inicial, tratou este assunto: não obstante ter sido elaborado um estudo geológico e geotécnico prévio, ao terreno de implantação desta obra, o certo é que, na elaboração do projecto, nem esse estudo foi tido na devida conta, ou, sequer, reformulado, se acaso fosse de considerar que estaria deficientemente elaborado – o que não terá acontecido, que se saiba; não ocorreu, pois, o cumprimento das obrigações previstas pelo art.º 10.º do Dec-Lei nº 59/99 de 02/03, que fazem impender, exclusivamente, sobre os donos das obras, de procederem a criteriosas e cuidadosas revisões dos projectos antes do lançamento dos concursos – o que aqui também não aconteceu (...) também se ignora se a dona da obra responsabilizou, ou vai responsabilizar, o projectista, por tais “erros e omissões”, alguns deles “grosseiros” (...).

(...) A imputação das “responsabilidades financeiras sancionatórias”, decorrentes da aprovação das adjudicações, que deram origem aos quatro contratos adicionais (...) reporta-nos aos decisores autárquicos que intervieram em cada uma das respectivas deliberações, onde elas foram aprovadas, conforme foi apurado na presente auditoria; de salientar, apenas, que os dois primeiros contratos adicionais (1º e 2º) foram celebrados pelos valores que representaram, respectivamente, **0,32%** (10.903,51 Euros) e **1,00%** (34.047,97 Euros), do montante do contrato inicial. Não descartando as apontadas ilegalidades financeiras nas deliberações que conduziram à celebração destes contratos, o certo é que atentos os valores em causa e o sentido da mais recente jurisprudência, da 3ª secção, sobre esta matéria(...), admitimos como plausível e aceitável uma exclusão da punibilidade dos



Tribunal de Contas

actos ilegais que nelas ocorreram, ou, se tal for julgado conveniente, a admissão da “relevação” das respectivas responsabilidades sancionatórias.

(...) Nesta conformidade, somos de parecer que o presente projecto de relatório deverá ser aprovado, atenta a correcção dos seus pressupostos, de facto e de direito.

(...).Apenas no que toca à presumível “responsabilidade financeira sancionatória”, emergente das duas deliberações camarárias, que deram origem aos dois primeiros contratos adicionais, pelos fundamentos supra referidos, somos de parecer pela “ausência de punibilidade” dos actos decisórios que lhes deram origem; todavia, se acaso tal não for entendido, propõe-se a utilização da “faculdade relevatória”, prevista nos termos do nº 8 do artº. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, já que os restantes pressupostos estarão verificados (ausência de condenação, anterior, dos mesmos responsáveis, por idênticos factos e nada fazer pressupor que não tenha actuado apenas por “negligência”).”

VIII. CONCLUSÕES

8.1. A descrição dos trabalhos que constituem o objecto dos contratos adicionais em apreço, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, não permitem considerar que os trabalhos objecto dos contratos adicionais n.ºs 1 a 4, respectivamente, nos montantes de **10.903,51 €**, **34.047,97 €**, **61.263,66 €⁵⁷**, **260.911,68 €⁵⁸** e que perfazem um total de **367.126,82 €**, são legalmente “trabalhos a mais”, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica.

Houve, pois, violação do referido artigo 26º, n.º 1.

⁵⁷ 202.807,15 € - 141.543,49 €.

⁵⁸ 333.678,84 € - 23.669,16 € - 49.098,00 €.



8.2. Aqueles trabalhos deveriam ter sido incluídos no contrato inicial da empreitada ou, em alternativa, caso tivessem sido globalmente considerados, deveriam ter sido, atenta a data da sua adjudicação, objecto de **concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48º do RJEOP.**

8.3. Os responsáveis pela autorização/adjudicação dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto IV do presente Relatório.

8.4. A actuação dos referidos responsáveis é susceptível de constituir **infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) 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**, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (n.º 3 do art.º 58º e 79º, n.º 2, e 89º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei).

8.5. A questão suscitada pelo Ministério Público quanto à “*exclusão de punibilidade dos actos ilegais*” ocorridos nos adicionais n.ºs 1 e 2 (e, presume-se que também no 3º adicional, atento o valor dos trabalhos ilegais que foi apurado), é relevante para, em momento posterior, aquele Órgão do Estado proceder a avaliação quanto ao exercício, no caso concreto, das competências que a lei lhe confere em matéria de instauração de processos de efectivação de responsabilidades financeiras. Por isso, o Relatório, com as presentes conclusões e decisão final, lhe deve ser remetido.

Relembre-se que noutros relatórios de auditoria aprovados – os relativos a contratos adicionais às empreitadas de “Execução do Viaduto da Outurela/Portela e arruamentos adjacentes” e de “Reabilitação do Parque dos Anjos em Algés” – foram identificadas violações aos artigos 26.º n.º 1 e 48 n.º 2 do RJEOP.



Tribunal de Contas

IX. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, nº 2, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos adicionais e identifica os responsáveis no ponto IV;
- b) Reiterar à Câmara Municipal de Oeiras 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, nos termos do artigo 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Oeiras 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;
- d) Remeter cópia deste Relatório:
 - i. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Oeiras, Isaltino Afonso de Moraes;
 - ii. A cada um dos responsáveis identificados no ponto IV deste Relatório, Senhores Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, Emanuel Silva Martins, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, Amílcar



Tribunal de Contas

José da Silva Campos, Carlos Alberto Monteiro Rodrigues de Oliveira,
Pedro Miguel dos Anjos Simões e Jorge Barreto Xavier.

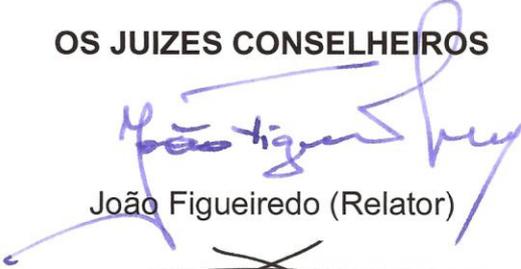
iii. Ao Senhor Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das
autarquias locais.

e) Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do nº 1 do artigo 57º da
Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na
Internet.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 2010

OS JUIZES CONSELHEIROS


João Figueiredo (Relator)


António Santos Soares


Helena Abreu Lopes



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

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



Tribunal de Contas

ANEXO I

Quadro n.º 1 – Adicional n.º 1

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁵⁹
TM3. Escavação em terreno de qualquer natureza para a execução de fundações	3.638,14 €			Estava previsto no mapa de quantidades, mas por lapso não foi quantificado.
TM4. Fornecimento e aplicação de cofragem em fundações		7.265,37 €		Este trabalho é necessário face ao terreno existente, dado que grande parte é em terra vegetal e argila, não oferecendo resistência suficientemente rígida para escoamento.
Sub total	3.638,14 €	7.265,37 €		
Total				10.903,51 €

É de referir que a CMO invoca, ainda, que estes trabalhos se reportam a acerto de quantidades sendo justificáveis por aplicação das disposições legais vertidas nos artigos 18.º, 19º e 45º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março⁶⁰.

⁵⁹ Vide Informação nº 357/05-PROQUAL, de 25.07.2005.

⁶⁰ Conforme parecer jurídico emitido pelos serviços da CMO.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 2- Adicional n.º 2

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁶¹
TM10.Alteração do pavimento desportivo do pavilhão (pavimento em madeira por pavimento em placas PVC) incluindo as marcações		77.714,03 €	60.066,88 €	Em termos técnicos verifica-se que: a manutenção do pavimento em madeira, afagamento e envernizamento comporta custos superiores aos da proposta (pavimento em PVC); em caso de dano pontual a substituição das placas danificadas fica a custo inferior em relação à reparação de um pavimento de madeira; o pavimento de PVC apresenta um comportamento desportivo superior ao do pavimento em madeira.
TM11.Impermeabilização de muros de suporte MS1 e MS1 A		10.791,81 €		Trabalhos não previstos contratualmente mas necessários, devido ao facto dos muros do pavilhão serem enterrados e o objectivo da impermeabilização ser o de impedir infiltrações/aparecimento de humidade no interior do pavilhão.
TM12.Execução de junta dilatação Water Stop		1.353,56 €		Execução de junta de dilatação Water Stop, aglomerado negro de cortiça e cordão de mástique, que se encontrava apresentado no projecto e omissa no mapa de medições.
TM26.Execução de tectos falsos e aplicação de pintura anti fungos; aplicação de alçapões de acesso e aberturas para iluminação e ar condicionado	11.677,21 €	2.450,00 €	9.871,76 €	O projecto de arquitectura não previa tectos falsos e os projectos das especialidades previam tectos falsos, o que implicou que as condutas de avac, de cablagens de electricidade e tubagens de esgotos do pavilhão desportivo ficassem à vista. Além desta situação, o pé direito é de 4,30 m de altura. Assim achou-se por melhor a execução dos tectos falsos.
Sub total	11.677,21 €	92.309,40 €	69.938,64 €	
Total		34.047,97 €⁶²		

Também face a estes trabalhos a autarquia considera que se enquadram no disposto dos citados artigos 18.º, 19.º e 45.º⁶³ do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

⁶¹Vide informações n.ºs 83/06-PROQUAL, de 17.02.2006, 48/06-PROQUAL, de 04.01.2006, 130/06-PROQUAL, de 14.03.2006.

⁶²Este valor resulta da compensação entre trabalhos “a mais”, no montante de 103.986,61 €, e trabalhos a menos da mesma espécie do contrato inicial (69.938,64 €).

⁶³Conforme parecer jurídico emitido pelos serviços da CMO.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 3- Adicional n.º 3

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁶⁴
TM36. Fornecimento e aplicação de portas em madeira	75,94 €	5.664,39 €	1.203,99 €	A divisão de Desporto solicitou: que as portas da sala 33 fossem alteradas para as dimensões 2,2*2,5m ² . devido à possibilidade de existir passagem de material pesado na zona do espaço de arrumações para o espaço desportivo; alteração da sala de musculação para duas salas, uma para a colocação das máquinas de AVAC e outra para arrumos; demolição da parede entre as salas 28 e 40 e fechar a porta do compartimento; ampliação do posto médico e abertura de duas portas na alvenaria já construída para aproveitamento de arrumos por debaixo das bancadas do campo de futebol.
TM38. Fornecimento e colocação caixilharias em madeira		5.991,00 €		Este trabalho estava contemplado no projecto mas foi omitido no mapa de quantidades.
TM39. Fornecimento e montagem de portões	116,04 €	16.908,83 €		Os trabalhos referem-se ao fornecimento e montagem de portões nos acessos ao pavilhão e aos balneários do campo de futebol, que estavam apresentados no projecto de arquitectura, mas omissos no mapa de quantidades.
TM40r1. Colocação de gradeamentos	490,16 €	6.144,94 €		Na zona de transição do pavilhão para as bancadas do campo de futebol, não estava previsto no projecto qualquer separação, pelo que a Divisão do Desporto solicitou a separação na zona de transição.
TM41A. Guardas metálicas exteriores	16.308,54 €			As guardas metálicas exteriores e os guarda-corpos interiores do pavilhão e do campo de futebol, são trabalhos "a mais" contratuais, que ultrapassam os valores previstos.
TM42r1. Execução de degraus das bancadas e lava-botas	898,63 €	5.030,00 €		Os trabalhos de execução de degraus de bancadas e de lava – botas deveram-se ao facto de estarem contemplados no projecto, mas estarem omissos no mapa de quantidades.
TM43r1. Colocação de betonilha, autonivelante e lajedo	23.527,39 €	6.095,50 €	24.783,70 €	Substituição do pavimento do pavilhão em vinílico e linóleo, por betonilha afagada, autonivelante epoxi e lajedo.

⁶⁴ Vide informação n.º 76/07-PROQUAL, mencionada no ofício n.º 19682, de 8 de Maio, de 2008 da CMO.



Tribunal de Contas

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁶⁴
TM55.Execução de instalações eléctricas	40.804,23 €	315.988,61 €	215.249,35 €	Relativamente aos trabalhos a mais e a menos apresentados pelo adjudicatário, o projectista comunicou que os mesmos devem-se ao facto de que quando se procedeu à execução do projecto inicial, a EDP só podia fornecer média tensão ao pavilhão polidesportivo e aos balneários do campo de futebol, havendo necessidade de ter um posto de transformação para alimentar as referidas instalações em baixa tensão. Na fase de obra, de forma imprevista, a EDP passou a fornecer energia eléctrica de baixa tensão, não sendo por isso necessária a execução do posto de transformação, o que obrigou a rectificação do projecto de electricidade inicial, tendo sido esta rectificação aprovada pela DGE.
Sub total	82.220,93 €	361.823,27€	241.237,04 €	
Total			202.807,16 €⁶⁵	

Da documentação junta aos autos e relativamente aos trabalhos em apreço a autarquia não faz o respectivo enquadramento legal.

⁶⁵Este valor resulta da compensação entre trabalhos “a mais”, no montante de 444.044,20 €, e trabalhos a menos da mesma espécie do contrato inicial (241.237,04 €). Verifica-se, contudo, que este valor diverge em 0,01 € do valor indicado no contrato adicional (202.807,15 €), o qual se considera materialmente irrelevante.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 4 – Adicional n.º 4

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁶⁶
TM6. Escavação e execução de Pegões	10.885,20 €	63.130,32 €		Foi realizado um estudo geotécnico antes da elaboração do projecto da zona do pavilhão, que foi entregue ao Projectista para apoio à execução do projecto. Na fase de execução de obra, constatou-se que o terreno não apresentava as características necessárias para executar as fundações das sapatas com as cotas previstas no projecto, podendo originar a médio prazo assentamentos na estrutura. Colocada esta questão ao projectista, o mesmo comunicou que não teve em conta o estudo geotécnico aquando da execução do projecto de estruturas, propondo a resolução da situação, através da execução de Pegões em betão ciclópico, pelo que, imprevisivelmente foi necessário executar os Pegões no pavilhão, no edifício do campo de futebol e no canaleta da ribeira.
TM9. Muro de contenção a executar no tardo das bancadas do campo de futebol	13.704,40 €	44.577,23 €		No projecto estava incluída a execução de um muro de contenção de terras ao longo do campo de futebol. Constatou-se em obra que para executar o mesmo tinha que se taludar o terreno, o que iria implicar o desvio de uma série de infra-estruturas das Concessionárias (electricidade, gás e águas) da rua existente no topo do terreno, para além de ter que se demolir parcialmente metade da via, efectuando a entrada de veículos às garagens dos edifícios vizinhos. Face à situação, o adjudicatário com a aprovação do projectista propôs a construção de uma contenção provisória com ancoragens.
TM16r2. Execução de espinha drenante na área de jogo do pavilhão Desportivo		23.669,16 €		Em fase de execução do pavimento do pavilhão, constatou-se que o terreno apresenta imprevisivelmente níveis freáticos elevados, o estudo geotécnico não prevê o nível freático, dado que as prospeções foram efectuadas em final de Junho e início de Julho. Tendo em conta ao aparecimento imprevisível do nível freático, o projectista propôs a execução de uma espinha drenante, a fim de evitar os assentamentos na laje de fundo do pavilhão.

⁶⁶ Vide informações n.ºs 75/2007-PROQUAL, de 26.02.2007 e 214/07-PROQUAL, de 26.06.2007.



Tribunal de Contas

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁶⁶
TM21.Impermeabilização de pavimentos térreos /muro de contenção		46.899,34 €		Vide TM16r2
TM24.Pintura anti fungos	10.218,82 €	3.450,50 €		Reportam-se a aumento de quantidades e à pintura dos tectos falsos que não estava contemplada.
TM27.Alumínios	4.153,21 €	83.595,77 €	40.450,81 €	Os perfis de alumínio para fachada, não estavam correctamente dimensionados para resistir às cargas actuantes, pondo em causa toda a estrutura da fachada sul do pavilhão.
TM31B.Lajetas de betão		11.521,57 €	6.880,71 €	Estava previsto no projecto aprovado, o acabamento final da laje superior das bancadas do campo de futebol, em betonilha assente sobre camada compressível roofmate. Este pavimento previsto é agravado pelo facto de ser uma betonilha não armada e não esquadrelada, sujeita às intempéries que em curto prazo iria originar fendilhações e até partir. Face à situação, considerou-se, por forma a prevenir tais patologias, que implicariam custos acrescidos na reparação, a substituição da betonilha por lajetas.
TM33.Alteração do pavimento da sala de boxe		5.075,20 €	4.361,08 €	Solicitação da Divisão de Desporto para a substituição do pavimento em vinílico, por pavimento sintético com menos manutenção, mais durável e com melhores aptidões desportivas.
TM34.Omissões e alterações do equipamento sanitário e torneiras	294,21 €	22.793,94 €	13.547,12 €	Substituir o equipamento previsto no projecto por um equipamento mais económico. Colocação de torneiras e chuveiros, por erro do projectista, já que as mesmas não foram consideradas no projecto nem no mapa de quantidades inicial.



Tribunal de Contas

Designação	Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços novos	Trabalhos a menos	Fundamentação ⁶⁶
TM35.Cantarias	5.850,85 €			Devem-se ao facto de não terem sido consideradas no mapa de quantidades inicial as ombreiras das portas, pelo que no decorrer da obra houve a necessidade de colocar as mesmas, ultrapassando as quantidades previstas.
TM117.Transportes de terras a vazadouro, fornecimento e montagem de tubagem, bocas-de-incêndio extintores, e pictogramas foto luminescente	49.098,84 €			Trabalhos resultantes de quantidades que ultrapassam as previstas contratualmente.
Sub total	94.205,53 €	304.713,03 €	65.239,72 €	
Total				333.678,84 €⁶⁷

De acordo com a CMO estes trabalhos são “*trabalhos a mais*” sendo enquadráveis no disposto no artigo 26º do RJEOP.

⁶⁷ Este valor resulta da compensação entre trabalhos “*a mais*”, no montante de 398.918,56 €, e trabalhos a menos da mesma espécie do contrato inicial (65.239,72 €).



ANEXO II

QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

N.º ADC.	ITEM	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
1.º	III., V. e VI.	Adjudicação por ajuste directo de trabalhos adicionais, no valor de 10.903,51€ , não qualificáveis como trabalhos a mais, pelo que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de ajuste directo com consulta a três entidades	Artigos 26.º, n.º 1 e 48.º, n.º 2, al. a) (atento o valor global dos trabalhos) do RJEOP	SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC	1.º ADICIONAL: DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA DE 16.11.2005
2.º		Adjudicação por ajuste directo de trabalhos adicionais, no valor de 34.047,97 € , não qualificáveis como trabalhos a mais, pelo que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso por negociação			2.º ADICIONAL: DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA DE 31.05.2006
3.º		Adjudicação por ajuste directo de trabalhos adicionais, no valor de 61.263,66 € , não qualificáveis como trabalhos a mais, pelo que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso limitado sem publicação de anúncios			3.º ADICIONAL: DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA DE 28.03.2007
4.º		Adjudicação por ajuste directo de trabalhos adicionais, no valor de 260.911,68 € , não qualificáveis como trabalhos a mais, pelo que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio			4.º ADICIONAL: DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA DE 27.06.2007
					RESPONSÁVEIS <i>Isaltino Afonso de Morais</i> ⁶⁸ ;
					<i>Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas</i> ⁶⁹ ;
					<i>Teresa Maria da Silva Pais Zambujo</i> ⁶⁸ ;
					<i>Emanuel Silva Martins</i> ⁶⁹ ;
					<i>José Eduardo Leitão Pires da Costa</i> ⁶⁸ ;
					<i>Maria Madalena Pereira Silva Castro</i> ⁶⁸ ;
					<i>Rui Manuel Marques Sousa Soeiro</i> ⁶⁸ ;
					<i>Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira</i> ⁶⁸ ;
					<i>Amílcar José da Silva Campos</i> ⁶⁹ ;
					<i>Carlos Alberto Monteiro Rodrigues de Oliveira</i> ⁶⁸ ;
					<i>Pedro Miguel dos Anjos Simões</i> ⁶⁸ ;
					<i>Jorge Barreto Xavier</i> ⁷⁰ .

⁶⁸ Participou e votou favoravelmente a adjudicação dos trabalhos objecto do 1.º, 2.º, 3.º e 4.º contratos adicionais.

⁶⁹ Participou e votou favoravelmente nos trabalhos objecto do 1.º, 2.º e 3.º contratos adicionais.

⁷⁰ Participou e votou favoravelmente na adjudicação dos trabalhos objecto do 4.º contrato adicional.