

PROCESSO N.º 2/2009 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO N.º 16/2010 – AUDIT. 1ª S.



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DE LOURES, NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE
“CONSTRUÇÃO DO QUARTEL DOS BOMBEIROS
VOLUNTÁRIOS DE SACAVÉM - PROQUAL”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2010



ÍNDICE

Siglas	2
I. INTRODUÇÃO	3
II. OBJECTIVOS E METODOLOGIA	3
III. APRECIÇÃO	4
IV. AUTORIZAÇÃO DOS ADICIONAIS. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS ...	13
V. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	14
VI. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	17
VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	18
VIII. CONCLUSÕES	18
IX. DECISÃO	19
FICHA TÉCNICA	21
ANEXOS:	
ANEXO 1 – CARACTERIZAÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS CONTRATOS ADICIONAIS N. ^{os} 1 A 3	22
ANEXO 2 – IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL E NOMINAL DOS MEMBROS DA CML QUE DELIBERARAM AS ADJUDICAÇÕES DOS TRÊS ADICIONAIS EM ANÁLISE E DA INDEMNIZAÇÃO PEDIDA PELO EMPREITEIRO, RESPECTIVOS DOCUMENTOS DE SUPORTE E IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL E NOMINAL DOS SUBSCRITORES DOS MESMOS	26
ANEXO 3 – MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	28



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	Acórdão
CML	Câmara Municipal de Loures
CPA	Código do Procedimento Administrativo ¹
CRP	Constituição da República Portuguesa ²
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DCPC	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ³
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ⁴
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta

¹ DL n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 6/96, de 31.01.

² Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril de 1976, na redacção dada pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro e 1/2001, de 12 de Dezembro, 1/2004, de 24 de Julho e 1/2005, de 12 de Agosto.

³ Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04.

⁴ DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/2000, de 27.07 e DL n.º 13/2002, de 19.02.



I. INTRODUÇÃO

A CML remeteu ao TC, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “CONSTRUÇÃO DO QUARTEL DOS BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE SACAVÉM - PROQUAL”, celebrado em 20 de Junho de 2005, com a empresa MRG – Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., pelo valor de 3.446.077,00 euros (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto de 24 de Novembro de 2005.⁵

A consignação da obra ocorreu em 18 de Julho de 2005.

Em 10 de Agosto de 2007, a mesma entidade remeteu os primeiro e segundo contratos adicionais a esta empreitada⁶, celebrados em 1 de Agosto desse ano, com o valor de 12.666,93 euros e 68.937,42 euros, respectivamente, relativos a trabalhos decorrentes de “erros e omissões” – o primeiro - e de trabalhos “a mais” – o segundo, os quais, na sequência do aditamento do n.º 2 ao artigo 47.º e da alteração dada à alínea a) do n.º 1 do artigo 49.º da LOPTC, foram remetidos para o DCC.⁷

Em 1 de Julho de 2008, foi remetido a este Tribunal⁸, para efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da mesma Lei, o terceiro contrato adicional a esta empreitada relativo a trabalhos decorrentes de “erros e omissões”, celebrado em 18 de Junho desse mesmo ano, com o valor de 377.459,85 euros.

Em 4 de Fevereiro de 2009, o plenário da 1.ª Secção, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a) *in fine* e 77.º, n.º 2 alínea c), da LOPTC, aprovou a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “Construção do Quartel dos Bombeiros Voluntários de Sacavém - PROQUAL” – contratos adicionais.

II. OBJECTIVOS E METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração destes contratos adicionais e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito daqueles contratos.

Por se ter considerado necessário para completar o estudo deste contrato, foram solicitados alguns esclarecimentos, bem como a remessa de diversos documentos⁹, tendo o Município dado satisfação ao solicitado, por ofício datado de 24 de Novembro de 2008¹⁰.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o Relato de auditoria, e notificado¹¹ para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de

⁵ Este processo foi registado na DGTC com o n.º 1575/05.

⁶ Ofícios S/36613/2007 e S/36610/2007, ambos de 10.08.2007.

⁷ Dossiês n.ºs 598 e 599/07.

⁸ Ofício S/30678/200, de 01.07.2008.

⁹ Ofício da DGTC n.º 17446, de 28.10.2008.

¹⁰ Ofício n.º S/54982/2008.

¹¹ Ofícios n.ºs 11216 a 11226, de 28 de Julho de 2009.



Tribunal de Contas

despacho judicial, de 13 de Julho de 2009, os ali indiciados responsáveis, Carlos Alberto Dias Teixeira, José Augusto Borges Neves, Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco, António Francisco da Fonseca Pereira, António Manuel Pombinho Costa Guilherme, João Pedro de Campos Domingues, José Manuel Antunes Abrantes dos Santos, Paulo Jorge Guedes da Silva, Ricardo Jorge Colaço Leão, Gonçalo Filipe Vintém Caroço e João Manuel Passos Galhardas por terem aprovado a realização dos designados trabalhos “a mais” na reunião camarária de 25 de Julho de 2007.

No exercício daquele direito e dentro do prazo fixado, os supra identificados responsáveis, com excepção do vereador Gonçalo Filipe Vintém Caroço¹², apresentaram as suas alegações num documento conjunto datado de 11 de Agosto de 2009, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se que todos vêm argumentar no sentido de que os trabalhos adicionais resultaram de circunstâncias imprevistas e, como tal:

“(…)

29. A decisão de executar os trabalhos respeitou por isso os requisitos e o propósito do preceituado no artigo 26º do DL 59/99, de 2 de Março.

30. Termos em que não se verificando qualquer ilegalidade na ordenação dos aludidos trabalhos se requer o arquivamento dos autos com as legais consequências.”

III. APRECIÇÃO

1. HISTÓRICO DA EMPREITADA

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	
					N.º proc.	Data do visto
Preço global	3.446.077,00 €	18.07.2005	390 dias	12.08.2006	1575/05	24.11.2005

A **autorização para abertura de concurso público e os respectivos documentos**¹³ foram aprovados por unanimidade, em reunião de câmara de 10.02.2004, tendo sido estimado para a empreitada o preço de 3.925.753,86 euros e o prazo de execução de 390 dias.

¹² Notificado para este efeito através do ofício n.º 1125 de, 20.07.2009 e cujo aviso de recepção foi assinado em 21.07.2009.

¹³ Com excepção do projecto de execução anteriormente aprovado – 10.ª reunião extraordinária



2. CONTRATOS ADICIONAIS EM APRECIÇÃO

N.º	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) =(1) +(2)	%		Prorrogação do prazo/Prazo de execução	Termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1.º	Erros e omissões	01.08.2007	-- ¹⁴	12.666,93 €	3.458.743,93 €	0,37	100,37	--	
2.º	Trabalhos a mais	01.08.2007	-- ¹⁵	68.937,42 €	3.527.681,35 €	2,00	102,37	--	13.10.2008
3.º	Erros e omissões	18.06.2008	-- ¹⁶	377.459,85 €	3.905.141,20 €	10,95	113,32	--	
TOTAL				459.064,20 €			113,32		

3. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR SOBRE A EXECUÇÃO DA EMPREITADA

* Conclusão da empreitada/suspensão

A empreitada encontra-se concluída e foi recepcionada provisoriamente em 13.10.2008¹⁷. De acordo com o teor do Auto de Recepção Provisória¹⁸, ficaram por executar alguns trabalhos, tendo sido fixada a data de 30.10.2008, para a sua conclusão e receção.

Após esta data, ainda se mantinham duas situações pendentes relativas aos espaços verdes – plantações e à verificação da rede de abastecimento de água e de combate a incêndio, sendo certo que, no caso desta última, só após a instalação do contador é que era possível proceder-se ao ensaio da rede de abastecimento de água e de combate a incêndio.

Houve uma suspensão parcial dos trabalhos, que deu origem a um novo Plano de Trabalhos, aprovado em reunião de câmara de 30.04.2008, e do qual resultou uma prorrogação legal de 895 dias seguidos¹⁹, a qual, contudo, não foi integralmente utilizada atenta a data do termo da obra.

* Custo da empreitada.

O custo final da empreitada não se encontrava apurado em 18.11.2008. De acordo com o esclarecido²⁰, encontrava-se “em fase de cálculo o valor global e definitivo da revisão de preços da totalidade dos trabalhos”.

¹⁴ “ (... foram sendo executados de acordo com as necessidades da obra e a normal progressão dos trabalhos da empreitada.” – Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008.

¹⁵ Posteriormente à data de comunicação da aprovação em reunião de câmara (25.07.2007) - Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008.

¹⁶ Vd. Nota de rodapé n.º 14.

¹⁷ Alínea e) da Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008, subscrita pelas eng.ªs civis Ana Luísa Ferreira e Fátima Sil.

¹⁸ Remetido ao abrigo do ofício com a ref. S/54982/2008, de 24.11.2008.

¹⁹ Alínea d) da referida Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008.

²⁰ Alínea e) da referida Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008.



Tribunal de Contas

* Outros trabalhos adicionais/trabalhos a menos.

Foi, ainda referido que não estavam previstos quaisquer outros trabalhos “a mais”, encontrando-se em apuramento o valor dos trabalhos a menos, que na data atrás citada, ascendiam a 44.908,03 euros²¹.

* Indemnização.

Em 18.11.2008 foi referido pela CML que, nessa data, era intenção do empreiteiro apresentar pedido de indemnização.

Da documentação posteriormente remetida²² resultou que em 19.11.2008, o empreiteiro apresentou um pedido de indemnização no valor de 2.470.864,00 euros²³, tendo em conta os valores conhecidos até Março de 2008^{24/25}, alegando prejuízos resultantes do período de suspensão dos trabalhos, das alterações na localização de algumas das valências inicialmente previstas, de terem existido inúmeras indefinições do projecto que terão provocado a apresentação pelo empreiteiro de diversas propostas de trabalhos a mais, quer em sede de erros e omissões, quer por solicitação do dono de obra.

Foi ainda mencionado que o empreiteiro se reservava o direito de apresentar uma reclamação final, após a elaboração da Conta da Empreitada.²⁶

Relativamente ao valor inicialmente reclamado a CML contrapôs que *“haveria apenas lugar a indemnização relativamente aos custos com pessoal afecto à obra e que ainda assim o valor máximo que poderá ser aprovado para processamento dentro da conta da empreitada, sem recurso à via judicial²⁷”* e *“Atendendo pois às limitações do artº 45º acima referido a indemnização a pagar à MRG, nas condições acima referidas, será de 191 427,90 €.”*

A supra referida indemnização, no valor de 191.427,90 euros (5,55% do valor da empreitada inicial) foi aprovada por maioria, em reunião de Câmara de 15.05.2009.

Este valor (191.427,90 euros) a somar ao valor global dos trabalhos adicionais (459.064,20 euros), perfaz um total de 650.492,10 euros, representando, assim, um acréscimo de 18,87% do valor da empreitada inicial.

²¹ Valor confirmado na acta de reunião de 25.11.2008, entre a CML e a Empresa MRG – Manuel Rodrigues Gouveia e onde é feita referência ao, nessa data, “Valor apurado dos trabalhos a menos”.

²² Fax n.º 0352, de 03.06.2009.

²³ Informação n.º 25/DEC/TM, de 13.03.2009, subscrita pelo Chefe de Divisão de Equipamentos Colectivos, Eng. Teixeira de Macedo.

²⁴ Carta Registada c/AR ref. CE3616, de 18.11.2008.

²⁵ A CML solicitou à Pengest, S.A., empresa de fiscalização, a análise e parecer relativo ao pedido de indemnização apresentado pelo empreiteiro, tendo a referida empresa apresentado em 19.02.2009 o referido cálculo, apurado em função da data do auto de recepção provisória da obra.

²⁶ Carta Registada c/AR ref. CE3616, de 18.11.2008.

²⁷ Acta da reunião realizada, em 25.11.2009, entre a CML e a Empresa MRG – Manuel Rodrigues Gouveia.



4. OBJECTO DOS ADICIONAIS E RESPECTIVA FUNDAMENTAÇÃO

A identificação detalhada dos trabalhos que constituem o objecto dos três adicionais em análise, relativos a trabalhos decorrentes de alegados erros e/ou omissões e de trabalhos “a mais”, assim como a respectiva fundamentação, constam do Anexo 1 a este Relatório, que faz parte integrante do mesmo.

5. APRECIÇÃO EFECTUADA NO RELATO DE AUDITORIA

5.1 Síntese dos factos apurados

Primeiro Adicional

- O contrato da empreitada inicial foi celebrado a **20.06.2005**, e a obra foi consignada em **18 de Julho do mesmo ano**;
- Em **18.08.2005**, foi apresentada, pelo empreiteiro, reclamação de erros e omissões no valor de 566.813,38 euros;
- Por deliberação de **02.11.2005**, foi autorizada a despesa correspondente a parte da reclamação de erros e omissões apresentada – primeiro contrato adicional;
- Em **08.11.2005**, a CML comunicou ao empreiteiro a aprovação dos trabalhos adicionais²⁸;
- Em **21.06.2006**, foi lavrado auto de Suspensão parcial dos Trabalhos, os quais *“foram sendo retomados à medida que ficaram reunidas as condições necessárias e suficientes para a sua concretização em obra”*²⁹;
- Por deliberação de **27.06.2007**, foi aprovada a minuta referente ao primeiro contrato adicional, praticamente dezoito meses após a autorização dos trabalhos;

²⁸ Fax com a ref. 47595, de 08.11.2005.

²⁹ Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008, subscrita pelas eng.^{as} civis Ana Luísa Ferreira e Fátima Sil. No entanto, do respectivo auto resultava que o reinício dos trabalhos estava previsto para 01.08.2006. Acresce, porém, referir que da Informação n.º 28/DEC/AF, de 24.04.2008, subscrita pela eng.^a civil Ana Luísa Ferreira, resulta que *“a data à qual o dono da Obra reuniu condições efectivas para o recomeço da totalidade dos trabalhos suspensos ocorreu no passado dia 02 de Abril de 2008, data na qual foram entregues ao empreiteiro os elementos relativos à Casa Escola”*.

Por outro lado, conforme consta da Informação n.º 25/DEC/TM, de 13.03.2009, remetida em anexo ao fax n.º 3052, de 03.06.2009, a obra foi parcialmente suspensa, no período compreendido entre 20.10.2005 e 30.03.2008, devido às alterações impostas pela EPAL, bem como por diversas alterações sugeridas pelos Bombeiros. Mais se acrescenta que *“Tão longo período ficou a dever-se em parte à falta de resposta, ou à resposta tardia, dos projectistas às alterações solicitadas – o levantamento da suspensão relativamente à Casa Fogo só foi possível em Ago.2007, e porque se decidiu proceder às alterações, internamente – e como os Arranjos Exteriores se encontravam no “caminho crítico”, em termos de planeamento de obra, atirou o prazo de conclusão para 2008.*

Não podemos escamotear que esta situação acabou por se traduzir num certo “desleixar” que conduziu à necessidade de proceder a alterações na fiscalização da empreitada e permitir que esta se concluísse em Out. de 2008.”



Tribunal de Contas

- Em **01.08.2007**, quase dois anos após a autorização dos trabalhos, foi celebrado o referido contrato adicional, no valor de 12.666,93 euros, acrescido de IVA.

Segundo Adicional

- Entre 17.09.2006 e 17.07.2007 apresentou o adjudicatário as Propostas de trabalhos “a mais” n.ºs 06C, 07, 08B, 17ª, 11B e 14;
- Por deliberação de **25.07.2007**, foi autorizada a despesa correspondente ao segundo contrato adicional, bem como, aprovada a respectiva minuta;
- Em **25.07.2007**, a CML comunicou ao empreiteiro a aprovação dos trabalhos adicionais³⁰;
- Tendo o segundo contrato adicional sido celebrado em **01.08.2007**.

Terceiro Adicional

- Em 23.11.2005, o empreiteiro apresentou reclamação sobre a decisão proferida em 02.11.2005, pelo Dono da obra relativa a erros e omissões;
- Por deliberação de 13.07.2007, foi ratificada a decisão de indeferimento dessa reclamação, na sequência de Informação n.º 30/DEZ/FS³¹;
- Na sequência de diversas reuniões e de “*remedido e reanalisado integralmente o projecto*”³², foram os trabalhos aprovados por deliberação de **30.04.2008**, mais de dois anos e meio após a apresentação da reclamação inicial;
- Em **05.05.2008**, a CML comunicou ao empreiteiro a aprovação dos trabalhos em apreço³³;
- Em **18.06.2008** foi celebrado o terceiro contrato adicional.

A obra foi recepcionada provisoriamente em **13.10.2008**, com algumas questões resolvidas em 30.10.2008 e, após esta data, ainda se mantinham duas situações pendentes relativas aos Espaços verdes – plantações e à verificação da rede de abastecimento de água e de combate a incêndio.

³⁰ Fax com a ref. S/34557/2007, de 25.07.2007.

³¹ Nenhum destes documentos se mostra junto ao processo, tendo esta informação sido retirada do site da CML – www.cm-loures.pt –, na área Publicações – Boletim de Deliberações.

³² Informação n.º 28/DEC/AF, de 24.04.2008, subscrita pela eng.ª civil Ana Luísa Ferreira.

³³ Fax com a ref. S/2019/2008, de 05.05.2008.



5.2 Apreciação

A presente empreitada rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição por preço global (ou preço único e fixo) – artigo 9.º.

Nesse sentido, o preço que consta do contrato é previamente determinado para todos os trabalhos a realizar, ou seja, o preço é único, fixando-se o mesmo no momento da celebração do contrato.

Assim sendo, nos contratos por preço global é estabelecido um preço fixo que abrange o conjunto das obras, fornecimentos e serviços que são objecto do contrato.

Os montantes indicados pelo adjudicatário relativamente a todas as rubricas da discriminação do preço do contrato devem reflectir correctamente os custos de execução da obra descrita no contrato.

O preço total será calculado somando os vários preços fixos das diferentes rubricas.

Sendo o preço fixado no momento da celebração do contrato, poder-se-ia pensar que não haveria lugar a posteriores alterações, designadamente de cálculo ou medição.

Porém, tal afirmação só pode ser feita em termos relativos, na medida em que na realidade, em circunstâncias excepcionais, podem ocorrer acertos ao preço inicial, por força da detecção de erros ou omissões no projecto (artigos 14.º e 15.º).

Por outro lado, mercê do poder de modificação unilateral dos contratos, a entidade pública pode exigir ao empreiteiro a execução de trabalhos que não resultaram do contrato de empreitada, por força das mutações do interesse público. São exemplo deste poder os chamados trabalhos a mais, previstos no artigo 26.º do citado decreto-lei, bem como as alterações do projecto por iniciativa do dono da obra.

A Câmara Municipal de Loures qualificou os trabalhos objecto do **primeiro e terceiro adicionais** como “erros” e “omissões”, enquanto no **segundo adicional** qualificou os trabalhos objecto do mesmo como “trabalhos a mais”.

De acordo com Acórdão n.º 165/05 – 11.Out-1.ª S/SS:

“O conceito e o regime dos «erros» e «omissões do projecto» encontram-se, fundamentalmente, consignados no artº 14º do citado Decreto-Lei nº 59/99.

«Omissões do projecto» referem-se a deficiências relativas à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade [n.º1, al. a)].

Por «erros» entendem-se as divergências entre as diferentes peças do projecto, em particular no que se refere às quantidades constantes nos respectivos mapa-resumo e as que resultam das peças desenhadas do projecto [n.º1, al. b)].

Erros e omissões que só serão atendíveis, do ponto de vista financeiro, se forem reclamados pelo adjudicatário no prazo de 66 dias a contar da data da consignação



Tribunal de Contas

ou no prazo de 11 dias contados a partir da sua detecção desde que o empreiteiro demonstre que lhe foi impossível detectá-los mais cedo (n^{os} 1 e 2).

Também o n^o 5 do mesmo preceito prevê a possibilidade de o dono da obra, durante a execução da mesma, mandar corrigir erros ou omissões do projecto, mas apenas se esses erros ou omissões se devam a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível na altura da elaboração do projecto.”

Já no que respeita aos trabalhos a mais, o regime jurídico aplicável encontra a sua sede nos artigos 26.^o e seguintes do mesmo diploma.

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

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

Circunstância imprevista – como se expressa o Acórdão do Tribunal de Contas n.^o 08/04 – 08Jun2004 - 1^a S/PL – “(...) *não pode ser, pura e simplesmente, circunstância não prevista (...)*”, mas sim “(...) *circunstância inesperada, inopinada (...)*”. E, mais desenvolvidamente, no Acórdão do mesmo Tribunal n.^o 22/06 – 21Mar2006 – 1^a. S-PL, considera-se **circunstância imprevista** “(...) *toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto (...)*”.

De acordo com as justificações apresentadas para cada trabalho adicional, concluiu-se no Relato de auditoria que:

a) os “erros e omissões”, objecto dos primeiro e terceiro adicionais (390.126,78 euros)³⁴, representam 11,32% do contrato inicial, distribuídos do seguinte modo:

- **erros**, no valor de 74.448,57 euros³⁵ (2,16%), que resultaram de discrepâncias entre o projecto e o mapa de medições – artigo 14.^o, n.^o1, alínea b), do Decreto-Lei n.^o 59/99, de 2 de Março;
- **omissões**, no valor de 315.678,46 euros³⁶ (9,16%), que resultaram de trabalhos previstos em projecto mas não contabilizados no mapa de medições - artigo 14.^o, n.^o1, alínea b), do Decreto-Lei n.^o 59/99, de 2 de Março;

b) os “trabalhos a mais”, representam 2% do contrato inicial, que se reportam ao seguinte:

³⁴ Diferença de 0,25 euros, relativos à soma das parcelas, como se evidencia no quadro III do Anexo I.

³⁵ (6.590,45 + 67.858,12) Euros.

³⁶ (6.076,48 + 309.601,98) Euros.



- “**imprevistos**” em obra, no valor de 49.783,92 euros³⁷ (1,44%);
- **melhorias ao projecto**, no valor de 19.153,50 euros³⁸ (0,56 %).

Erros e Omissões – artigo 14.º

Relativamente aos **erros e omissões** – *reclamados em prazo pelo empreiteiro* – resultou dos elementos do processo que, no primeiro caso (erros) estavam em causa divergências entre as peças do projecto, em particular no que se referia às quantidades inicialmente previstas no mapa-resumo e as que resultavam das peças desenhadas do projecto, nomeadamente, cantarias, movimento de terras, armaduras e betão. Quanto às omissões, reportavam-se a trabalhos que eram necessários à exequibilidade de alguns elementos do projecto, mas que não constavam do mesmo, nomeadamente, revestimentos de pavimentos, rede de águas, rede de esgotos e instalações eléctricas.

Assim considerou-se que os trabalhos no montante de 390.127,03 euros³⁹, incluídos no **primeiro e terceiro adicional**, têm enquadramento legal na alínea b), do n.º1 do citado artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Importa, no entanto, referir que a percentagem de erros e omissões verificada na presente empreitada permitiu considerar que o projecto de execução da empreitada não tinha sido elaborado com a diligência que os artigos 9.º,n.º 2, e 10.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, impunham ao dono da obra.

No caso em apreço, estava em causa a construção de um edifício com características e exigências específicas, pelo que era exigido ao dono da obra um esforço acrescido na elaboração do projecto de execução a patentear no concurso. Só dessa forma era possível respeitar o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março: “*O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalhos*”; tudo de forma a evitar o aparecimento de situações “surpresa” no decurso da execução da empreitada.

Como se menciona no Acórdão n.º 2/07-15.Jan-1ª S/SS:

“ (...) Só com projectos rigorosos se observam os princípios da contratação pública constantes dos arts 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.

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. (...)

³⁷ (7.796,19 + 307,99 + 32.424,10 + 9.255,64) Euros.

³⁸ (17.850,00 + 1.303,50) Euros.

³⁹ *Vd. Nota n.º 34.*



Tribunal de Contas

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.”

Acresce que a forma como todo este processo de erros e omissões decorreu também denota algumas lacunas em termos de análise e aprovação dos trabalhos submetidos a apreciação do dono da obra.

Com efeito, tendo o empreiteiro apresentado em 23.11.2005, reclamação da decisão proferida pelo dono da obra sobre a admissibilidade de erros e omissões, só por deliberação de **30.04.2008**, na sequência de diversas reuniões e de “*remedido e reanalisado integralmente o projecto*”⁴⁰, foram os trabalhos aprovados, isto é, mais de dois anos e meio após a apresentação da reclamação inicial.

Trabalhos a mais e a menos – artigo 26.º

No respeitante ao **segundo contrato adicional** e cujo objecto se reporta a alegados trabalhos “a mais”, não tinha sido invocada qualquer disposição legal para o fundamentar.

Contudo, considerou-se que, para uma parte dos mesmos, os fundamentos de facto apresentados eram susceptíveis de permitirem o seu enquadramento no artigo 26.º do RJEOP, uma vez que se mostravam reunidos os requisitos legais aí exigidos, designadamente, no que respeitava à existência de circunstâncias imprevistas.

Encontravam-se nesta situação os trabalhos adicionais relativos às **imposições feitas pela EPAL, no valor de 49.783,92 euros**.

Conforme resultou da documentação remetida “(...) a EPAL apreciou o projecto concursado e pronunciou-se favoravelmente, tendo a Câmara Municipal de Loures entendido que tudo se encontrava correcto”.⁴¹

Mais se referiu que “no início da execução dos trabalhos da empreitada o técnico da EPAL presente entendeu que não estavam cumpridas todas as disposições relativas às “faixas de respeito” implicando alterações do projecto ao nível da modulação do terreno, mudança de localização de alguns equipamentos, redimensionamento de algumas estruturas de suporte de terras, reformulação de acessos e de infraestruturas enterradas”.⁴²

Por outro lado, das justificações apresentadas para a realização dos trabalhos relativos a **alterações ao projecto de Arquitectura – 19.153,50 euros** -, considerou-se que as mesmas não permitiam afastar o entendimento de que estes trabalhos eram previsíveis e deveriam ter sido incluídos no projecto inicial.

⁴⁰ Informação n.º 28/DEC/AF, de 24.04.2008, subscrita pela eng.ª civil Ana Luísa Ferreira.

⁴¹ Informação n.º 32/DEC/FS, de 17.07.2007.

⁴² *Idem*.



Como se pode verificar da análise do Quadro II, em Anexo 1, os trabalhos em apreço resultaram de melhorias solicitadas pelo dono da obra, cujos elementos previstos em projecto (protecção de bordo da cobertura e guardas das escadas interiores de acesso) não apresentavam um grau de segurança adequado à sua utilização.

Concluiu-se, pois no Relato que as razões que deram causa aos trabalhos relativos a **alterações ao projecto de Arquitectura** não permitiam considerar que os mesmos decorreram da ocorrência de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra tal como a jurisprudência deste Tribunal tem interpretado esta expressão, ou seja, circunstância imprevista é *“o acontecimento, facto ou algo de inopinado, de inesperado que surge durante a realização da empreitada e que o normal decisor não podia nem devia prever até ao lançamento do procedimento concursal”*⁴³, e que o citado artigo 26.º exige para que se considerem legais os trabalhos a mais.

Assim, os trabalhos adicionais que integravam o **segundo contrato adicional**, no **montante de 19.153,50 euros**⁴⁴, ocasionados pelas supra referidas alterações do projecto de arquitectura, não foram determinados por qualquer circunstância imprevista, pelo que a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida do procedimento *“Ajuste Directo com consulta obrigatória a três entidades”* [artigo 48.º, n.º 2, alínea d), do RJEOP].

IV. AUTORIZAÇÃO DOS ADICIONAIS. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

Os trabalhos em apreço e que se consideraram ilegais foram aprovados por unanimidade mediante deliberação camarária⁴⁵, tomada na reunião ordinária realizada em 25 de Julho de 2007, na qual estiveram presentes e votaram favoravelmente:

Carlos Alberto Dias Teixeira	Presidente
José Augusto Borges Neves	Vice-Presidente
Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco	
António Francisco da Fonseca Pereira	
António Manuel Pombinho Costa Guilherme	
João Pedro de Campos Domingues	Vereadores
José Manuel Antunes Abrantes dos Santos	
Paulo Jorge Guedes da Silva	
Ricardo Jorge Colaço Leão	
Gonçalo Filipe Vintém Caroço	
João Manuel Passos Galhardas	

⁴³ Cfr. Ac. n.º 2/06 – 9.Jan-1º S/SS.

⁴⁴ (17.850,00 euros + 1.303,50 euros)

⁴⁵ Tendo presente a Informação n.º32/DEC/FS, de 17.07.2007, do DEC/AEMP/ENG.ª Fátima Sil, na qual recaiu o despacho do Vereador do Departamento de Obras Municipais, João Pedro Domingues, em 19.07.2007.



V. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

1. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

Das alegações apresentadas e no que respeita à **análise técnica aos trabalhos contratados**, salienta-se a seguinte:

“ (...)

4. Nos termos de um dos acórdãos citados, considera-se circunstância imprevista “ o acontecimento, facto ou algo de inopinado, de inesperado que surge durante a realização da empreitada e que o normal decisor não devia nem podia prever até ao lançamento do procedimento concursal.”

5. Não nos parece que o normal decisor na sua apreciação ao projecto concursado pudesse ou tivesse condições de aprofundar a sua análise a pormenores como os casos em apreço. Nem nos parece que tal constitua menos rigor no projecto.

6. Releva ainda que, não se tratando de situação tecnicamente anti-regulamentar, seria normal o decisor, na fase de apreciação e aprovação do projecto, não ser alertado para a questão. De facto as protecções estavam previstas em projecto sendo natural ao decisor não questionar a necessidade do seu reforço.

7. Foi por advertência do Coordenador de Segurança em Obra, contratado ao exterior - técnico com muito boa formação e experiência e portanto especialmente sensível a estas questões — que se constatou a necessidade de proceder às alterações sugeridas, por observação directa dos espaços, durante a execução da obra, por motivos que nos parecem atendíveis - a segurança dos futuros utilizadores do edifício.

8. Entendemos portanto que ao decisor lhe era impossível, em condições normais detectar a falha, pelo que terá sido colocado perante circunstância imprevista, que lhe surgiu por iniciativa do coordenador de segurança e que resultou da observação directa no momento de execução da obra, circunstância essa enquadrável nos termos do referido acórdão.

9. A factualidade que se pode extrair do processo instrutor é bem elucidativa do que vem afirmado.

Senão vejamos.

10. O projecto foi aprovado em 1999, período em que nenhum dos respondentes integrava o órgão decisor, isto é, a Câmara Municipal de Loures.

Este projecto foi aprovado com declaração de responsabilidade do técnico autor.

11. Quando em 2002, a Câmara Municipal de Loures, acordou com os Bombeiros Voluntários de Sacavém proceder à construção do quartel, antes de proceder ao lançamento da empreitada, ordenou que se procedesse à revisão e actualização do projecto, o que foi confiado à firma M.C. Arquitectos, Lda., que efectuou a aludida revisão e actualização tudo com o necessário acompanhamento dos serviços técnicos do Município.

Este trabalho envolveu ainda a execução de novas especialidades.

12. Os respondentes diligenciaram, por isso, para que o projecto de obra a concurso respeitasse todos os parâmetros técnicos, legais e regulamentares.



13. *Todo este trabalho foi acompanhado, mesmo o executado externamente, pelos serviços técnicos da autarquia em quem depositaram total confiança, pelo elevado padrão do seu desempenho profissional e técnico, qualificação esta notória e pública.*

14. *Por isso ao deliberarem lançar o concurso e proceder à adjudicação da obra, os respondentes estavam persuadidos, assentando a sua convicção no trabalho dos técnicos, que para si são bases sólidas, que o projecto satisfazia todos os requisitos, legais e de mérito, para se poder proceder à construção dos edifícios.*

15. *Não existiu por isso da sua parte qualquer negligência, antes actuaram, no caso, com a diligência que lhes era exigível.*

16. *Após a adjudicação da obra e quando a obra se encontrava já em curso, o coordenador de segurança, sugeriu o reforço da segurança da cobertura, inicialmente não prevista por ser um terraço sem uso, e da guarda de protecção metálica das escadas.*

17. *Tais obras consistiam na execução de uma guarda metálica encimando o bordo de cobertura (platibanda) e na introdução de mais uma barra metálica de protecção a cerca de 1/3 de altura no corrimão das escadas.*

18. *Não estamos por isso em presença de qualquer alteração do objecto de empreitada, antes os trabalhos se enquadraram no objecto da mesma, sendo complementares à obra, pois sem eles o fim da mesma não se realizaria de modo a realizar satisfatoriamente o interesse público (segurança) que com a platibanda e o corrimão se pretendia realizar.*

19. *Trabalhos estes que se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista que, ainda que porventura previsível, não foi prevista, porque se o tivesse sido seria contemplada no projecto da obra e no contrato.*

20. *Trata-se de trabalhos que respeitam a variações quantitativas que cabem no âmbito do projecto, que sob o ponto de vista técnico, lógico e funcional deveriam ter integrado o projecto desde início, mas não foi projectado.*

21. *Como resulta da descrição que antecede estes trabalhos não poderiam ser técnica e economicamente separados sem inconvenientes para o dono da obra e até para a obra.*

22. *Introduzir uma guarda de protecção média no corrimão e instalar uma grade encimando o murete que bordeja o terraço da cobertura, caso viessem a ser separados do contrato, acarretaria graves inconvenientes quer do ponto de vista técnico quer económico.*

23. *Estes trabalhos como já se referiu eram ainda necessários ao acabamento da obra.*

24. *Os trabalhos descritos são típicos trabalhos a mais, devendo por isso serem incluídos na empreitada e não em procedimento autónomo.*

25. *E são imprevistos, porque um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto, em face dos elementos de que dispunha, a sua necessidade.*

26. *Se vários especialistas que elaboraram e posteriormente procederam à revisão e análise do projecto não detectaram a situação, será exigível a sua detecção ao decisor político, que normalmente não possui qualificações técnicas, e tem de confiar*



nas informações técnicas, e baseia as suas decisões nas informações e pareceres técnicos.

27. Será de exigir ao decisor político que antevisse a necessidade da guarda envolvente na cobertura e da guarda média no corrimão em projecto de grau de complexidade elevado?

28. Na verdade para os decisores foi uma circunstância inesperada, como o seria igualmente para qualquer decisor prudente e normal, a necessidade de introduzir a grade metálica de protecção intermédia no corrimão.

(...)”

2. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES

Na sequência do reafirmado pela autarquia os alegantes vieram reiterar que os trabalhos adicionais relativos às alterações ao projecto de arquitectura, no montante de 19.153,50 euros, e que integram parte do objecto do 2º contrato adicional, são o resultado de uma omissão do projecto a qual é justificável por uma circunstância não prevista no momento da abertura do respectivo procedimento concursal.

Relativamente a este argumento, observa-se que o que está em causa é o reforço da segurança da cobertura do Edifício A, em terraço com acessibilidade limitada à manutenção das infra estruturas aí instaladas e o reforço das guardas metálicas das escadas interiores.

O que se verificou em obra foi que a platibanda projectada para a cobertura apenas conferia uma protecção efectiva de 0,20 metros de altura o que se revelou insuficiente passando-se o mesmo nas escadas E1, E2 e E3.

Mandam as boas regras de segurança que os locais de acessibilidade ao público, mesmo que limitados, devem ter salvaguarda a segurança de quem os utiliza, o que não foi tido em consideração aquando da elaboração do projecto e daí a necessidade, já no decurso da execução da obra, do reforço destes dois elementos.

Refira-se que, sobre esta matéria, existem diversas decisões da 1.ª Secção deste Tribunal que aludem à obrigação do Dono da Obra “**ser diligente e por isso, antes de pôr uma obra a concurso, 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**”⁴⁶.

Quanto à alegação de que trabalhos adicionais considerados ilegais foram aprovados com base em informações técnicas, o mesmo não constitui fundamento para afastar as responsabilidades que eventualmente lhes sejam imputadas, tanto mais que na reunião em que foram aprovados os trabalhos votaram favoravelmente a adjudicação dos mesmos.

⁴⁶ *Vd. Acs. n.ºs 55/06-1ªS/SS e 70/06-1ªS/SS, ambos de 21 de Fevereiro, 8/03-1ªS/PL, de 18 de Fevereiro, 48/03-1ªS/PL, de 18 de Novembro, 7/06-1ªS/PL, de 01 de Fevereiro e 15/06-1ªS/PL, de 03 de Março.*



Como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, “*Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*”

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

Cumpra ainda referir que quer a alegação anterior quer a relativa ao facto de estes autarcas não se encontrarem na CML à data da aprovação do projecto, são elementos que poderão ser eventualmente atendíveis como factores de graduação da culpa, mas que não os exoneram da responsabilidade em apreço, o que apenas aconteceria, se tivessem votado negativamente a proposta que esteve na origem da ilegalidade apontada.

Pelo atrás exposto e, considerando que os alegantes, em sede de contraditório, não carregaram para o processo factos novos susceptíveis de alterar a conclusão de que parte dos trabalhos do 2º adicional não resultaram de circunstâncias imprevistas e, como tal, não são enquadráveis no artigo 26.º, n.º 1 do RJEOP, mantém-se a apreciação da ilegalidade já assinalada no Relato e mencionada no ponto III 5.2. deste Relatório.

VI. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A ilegalidade indicada no ponto anterior é susceptível de consubstanciar **uma infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento assunção/autorização da despesa - do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC** – vide Anexo 3 ao presente Relatório.

São responsáveis por esta infracção financeira os membros da CML, presentes na reunião de 25.07.2007, que aprovaram por unanimidade os trabalhos referentes ao segundo adicional e que se encontram identificados no ponto IV deste Relatório.

Esta infracção é sancionada, para cada um dos responsáveis, com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites, mínimo de 15 UC⁴⁷ (1.440,00 €) e o máximo de 150 UC (14.400,00 €), fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da LOPTC.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da supra citada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respectivamente.

⁴⁷ O valor da UC para o triénio de 2007 a 2009 era de 96 euros. A partir de 20.04.2009 o valor da UC passou a ser de 102 euros.



Tribunal de Contas

VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado, em 18 de Janeiro de 2010, duto parecer concordante com as conclusões expressas no projecto de Relatório e considerando que: *“(...) no plano da responsabilidade financeira, também entendemos que se verificou uma ilegalidade geradora de responsabilidade sancionatória com a assunção/autorização da despesa relativa às alterações ao projecto de arquitectura, no montante de 19.153,50€, por, à data, não ter sido observado o procedimento adequado previsto no artº. 48º, nº 2, al. d) do RJEOP, imputável aos membros do executivo camarário identificados no ponto IV do projecto de relatório.*

De notar, todavia, que o valor dos trabalhos ilegais é muito inferior ao que o novo CCP estabelece como limite máximo consentido para a contratação por ajuste directo nas empreitadas (artº. 19º), o que suscita a questão da punibilidade dos factos.

Com efeito, havendo já decisões deste Tribunal (3ª Secção: Sentença nº 4/08 de 29 de Setembro de 2008 e Decisão no Proc. nº 7 JRF/09 de 09 de Setembro de 2009) que perfilharam a orientação segundo a qual deverá ser despenalizado o facto que deixar de constituir ilícito (artº. 2º nº 2 C.P.), ou por aplicação do regime mais favorável quando as disposições penais vigentes no momento da prática forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores (nº 4 do mesmo artº.), a viabilidade de procedimento jurisdicional é, no mínimo, altamente duvidosa.

De todo o modo, os indigitados responsáveis beneficiam, a nosso ver, da circunstância do projecto da obra ter sido aprovado em 1999, num período em que nenhum deles integrava o executivo camarário assim como do facto de terem ordenado a revisão e actualização do projecto a uma firma de arquitectos, com acompanhamento pelos técnicos do município, o que, embora não tenha dado os resultados pretendidos, não deixa de relevar no plano de avaliação da culpa.

Não sendo excludentes da responsabilidade, tais circunstâncias não deixarão de ser ponderados em eventual relevação de responsabilidades, nos termos do nº 8 do artº. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, posto que não se conhecem registos de anteriores censuras aos actuais responsáveis.”

VIII. CONCLUSÕES

- a) Parte dos trabalhos que constituem o objecto do segundo contrato adicional à empreitada “Construção do Quartel dos Bombeiros Voluntários de Sacavém - PROQUAL”, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução não permitem considerar que os mesmos, no montante de 19.153,50 euros, são legalmente “trabalhos a mais”, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 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 26.º, n.º 1.



- b) Os trabalhos referidos na alínea anterior deveriam ter sido incluídos no contrato inicial da empreitada ou, em alternativa, deveriam ter sido objecto, à data em que foram adjudicados, de **“ajuste directo com consulta obrigatória a três entidades”**, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 48.º do RJEOP.
- c) Os responsáveis pela autorização/adjudicação dos trabalhos em apreço, em reunião camarária de 25.07.2007, encontram-se identificados no ponto IV do presente Relatório.
- d) Com aquela actuação os responsáveis violaram o disposto nos art.ºs 26º, n.º 1 e 48º, n.º 2, alínea d) do RJEOP, incorrendo em **responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.**
- e) Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da LOPTC, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), do diploma citado).
- f) Nos termos das disposições citadas, a multa, a aplicar a cada um dos responsáveis, tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (1.440 euros), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (14.400,00 euros).
- g) Embora não tenham sido encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da referida Lei, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respectivamente, as circunstâncias descritas neste Relatório não justificam que se releve a responsabilidade nos termos previstos no n.º 8 do referido art.º 65.º.
- h) A questão suscitada pelo Digníssimo Magistrado do Ministério Público decorrente das repercussões da sucessão de leis no tempo, relativamente aos condicionalismos estabelecidos no Código dos Contratos Públicos para o ajuste directo – face ao disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Código Penal – bem como a punibilidade dos actos ilegais, deverá ser ponderada em momento posterior, no qual aquele magistrado procederá à avaliação do exercício das competências que a lei lhe confere em matéria de instauração de processos de efectivação de responsabilidade financeira.

IX. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, ao abrigo do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na adjudicação dos trabalhos “a mais” e identifica os responsáveis no seu ponto IV;
2. Recomendar à CML rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo vigente, 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;

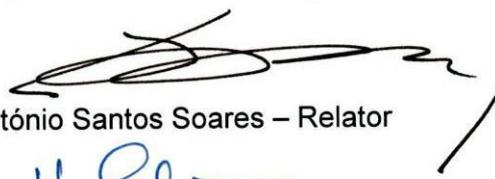


Tribunal de Contas

3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Loures em 1.716, 40 euros, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1. Ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Loures, Carlos Alberto Dias Teixeira;
 - 4.2. A todos os responsáveis a quem foi notificado o Relato, José Augusto Borges Neves, Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco, António Francisco da Fonseca Pereira, António Manuel Pombinho Costa Guilherme, João Pedro de Campos Domingues, José Manuel Antunes Abrantes dos Santos, Paulo Jorge Guedes da Silva, Ricardo Jorge Colaço Leão, Gonçalo Filipe Vintém Carço e João Manuel Passos Galhardas;
 - 4.3. Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
6. Após as comunicações e notificações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 23 de Novembro de 2010.

Os Juízes Conselheiros,


António Santos Soares – Relator


Helena Abreu Lopes


Alberto Fernandes Brás



FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	SERVIÇO
COORDENAÇÃO		
Ana Luísa Nunes	Auditora-Coordenadora	DCPC
Helena Santos	Auditora-Chefe	DCC
TÉCNICOS		
Marília Lindo Madeira	Técnica Verificadora Superior	DCC
Lígia Maria F. J. Neves	Técnica Verificadora Superior	DCC



Anexo 1

CARACTERIZAÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS CONTRATOS ADICIONAIS N.ºS 1 A 3

Quadro I - Primeiro Contrato Adicional

Adjud. CML em	Documentos invocados	Normas invocadas				
02.11.2005	Inf. n.º 61/DEC/FS de 04.10.2005	Artigo 14.º				
Descrição	C.Inicial	Erros	%	Omissões	%	
ARQUITECTURA						
EDIFÍCIO A	878.448,97	4.896,96	0,557			
ESTRUTURA						
CASA DO FOGO	45.841,43	-2.906,72 ⁴⁸	-6,341			
INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS	318.768,87	912,88	0,286	5.684,11	1,783	
REDE DE ÁGUA DE SERVIÇO DE INCÊNDIO	53.274,68			264,74	0,496	
INSTALAÇÕES DE COMUNICAÇÕES	25.668,31	81,22	0,316			
POSTO DE SECCIONAMENTO E TRANSFORMAÇÃO	52.022,21			127,63	0,245	
ESPAÇOS EXTERIORES	337.576,71	3.606,11	1,068			
TOTAL		6.590,45		6.076,48		
				12.666,93		

⁴⁸ Este valor difere em 1 cêntimo do valor constante do mapa de quantidades apresentado em anexo à Informação n.º 61/DEC/FS, de 04.10.2005, o que se considera materialmente irrelevante.



Tribunal de Contas

Quadro II - Segundo Contrato Adicional

Adjud. CML em	Documentos invocados	Fundamentação
25.07.2007	Inf. n.º 32/DEC/FS de 17.07.2007	(não é feita referência expressa a dispositivos legais)
Descrição	TB Mais	
1. ALTERAÇÕES AO PROJECTO DECORRENTES DO CUMPRIMENTO DA “FAIXA DE PROTECÇÃO” DO AQUEDUTO TEJO (EPAL)		<p>Inf. n.º 32/DEC/FS de 17.07.2007</p> <p><i>“Relativamente aos trabalhos a mais decorrentes das limitações construtivas na “faixa de protecção” do Aqueduto Tejo, informa-se que a EPAL apreciou o projecto concursado e pronunciou-se favoravelmente, tendo a Câmara Municipal de Loures entendido que tudo se encontrava correcto.</i></p> <p><i>No início da execução dos trabalhos da empreitada o técnico da EPAL presente entendeu que não estavam cumpridas todas as disposições relativas às “faixas de respeito” implicando alterações do projecto ao nível da modelação do terreno, mudança de localização de alguns equipamentos, redimensionamento de algumas estruturas de suporte de terras, reformulação de acessos e de infraestruturas enterradas.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Consequentemente, de acordo com as exigências feitas pela EPAL, e para efeitos do rigoroso cumprimento do artigo n.º 14 do Decreto-Lei 230/91, de 21 de Junho, mais exactamente o seu ponto n.º 2 que se refere às “faixas de respeito” a cumprir relativamente às instalações da EPAL, foi necessário efectuar alterações ao projecto.”</i></p> <p>Inf. n.º 117/dec/af, de 18.11.2008⁴⁹</p> <p><i>“Imposições feitas pela EPAL que entendeu ser mais rigorosa no cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 230/91, de 21 de Junho, referente às “faixas de respeito” a cumprir relativamente às instalações da EPAL, neste caso, o Aqueduto Tejo. Esta exigência da EPAL que ocorreu no início da execução dos trabalhos da empreitada teve como resultado imediato a obrigatoriedade da C. M. Loures proceder à alteração do projecto ao nível da modelação do terreno e consequentemente a mudança de localização de alguns equipamentos, bem como o redimensionamento de algumas estruturas de suporte de terras e a reformulação dos acessos.”</i></p>
MURO DE SUPORTE CURVO	7.796,19	<p><i>“Este projecto substitui o muro curvo (ME2), que estava implantado no limite do terreno propriedade da EPAL, mas em terreno municipal. Os novos muros de contenção estão implantados a 6,0 metros do limite do terreno propriedade da EPAL, serão construídos pelo processo de troços alternados com taludes cuja inclinação não exceda e projecção horizontal, o limite do terreno municipal.</i></p> <p><i>Estes muros de contenção possibilitam manter o acesso norte ao quartel, previsto no projecto concursado, manter a plataforma destinada à parada dos bombeiros e a construção dos equipamentos aí previstos.”</i></p>

⁴⁹ Informação, subscrita pelas eng.ªs civis Ana Luísa Ferreira e Fátima Sil.



Tribunal de Contas

TANQUE DE PROFUNDIDADE	307,99	<i>“Alteração da localização do Tanque de Profundidade de poente para sudeste, pelo facto do processo construtivo impossibilitar a implantação desta estrutura próxima do terreno propriedade da EPAL. Face às características do solo especificadas no Estudo Geotécnico, na nova localização, é necessário aumentar a densidade da armadura em aço da laje de fundo de $\Phi 16 // 0,15$ para $\Phi 16 // 0.125$”.</i>
Escada Exterior – EE1	32.424,10	<i>“Este projecto permite manter o acesso pedonal à plataforma da parada dos bombeiros e o acesso directo à zona técnica do quartel posto de transformação, caldeiras, gerador, etc. previsto no projecto concursado, através da construção de uma escada contígua ao Edifício A a sul”.</i>
CASA DO FOGO Casa Fogo – Projecto de Estruturas e Fundações	9.255,64	<i>“Alteração da localização da Casa Fogo de poente para sul, pelo facto da nova localização dos muros a poente impossibilitarem a construção deste equipamento na localização inicial. Devido às características do solo especificadas no Estudo Geotécnico, na nova localização, as fundações da Casa Escola poderão ser executadas pelo tipo directo em ensoleiramento geral, pondo-se de parte o tipo de fundações indirectas em estacas executadas “in situ” preconizadas no projecto concursado.”</i>
2. ARQUITECTURA		Inf. n.º 32/DEC/FS de 17.07.2007 <i>“Verificou no local a necessidade de alterar algumas soluções definidas no projecto de arquitectura no sentido de possibilitar a posterior utilização do equipamento com maior segurança.”</i>
		Inf. n.º 117/dec/af, de 18.11.2008 <i>“Face à verificação prática das condições locais entendeu-se ser necessário reforçar as condições de segurança na utilização do futuro equipamento, o que não pode ter sido previsto anteriormente, e que culminou na alteração de alguns elementos definidos no projecto de arquitectura.”</i>
Guardas para a cobertura do Edifício A	17.850,00	<i>“A cobertura do Edifício A, em terraço com acessibilidade limitada à manutenção, tem definido em projecto a execução de uma platibanda que confere uma protecção efectiva de 0,20 metros de altura. Verifica-se que para executar a manutenção das infraestruturas instaladas na cobertura, como por exemplo a rede de esgotos pluviais, o A.V.A.C., as instalações eléctricas associadas ao A.V.A.C., etc., a protecção de bordo da cobertura é insuficiente, pelo que se propõe executar uma guarda metálica com a altura efectiva de 0,90 metros.”</i>
Alteração das guardas das escadas E1, E2 e E3 do Edifício A (TM 32)	1.303,50	<i>“As guardas das escadas interiores de acesso entre os dois pisos do Edifício A definidas no projecto não conferem protecção suficiente à utilização, pelo que se verifica a necessidade de incluir mais uma barra metálica de protecção a cerca de 1/3 da altura do corrimão nas escadas E1, E2 e E3.”</i>
TOTAL	68.937,42	



Tribunal de Contas

Quadro III - Terceiro Contrato Adicional⁵⁰

Adjud. CML em	Documentos invocados	Normas invocadas				
30.04.2008	Inf. n.º 28/DDEC/AF de 24.04.2008	Artigo 14.º				
Descrição	C.Inicial	Erros ⁵¹	%	Omissões ⁵²	%	
ARQUITECTURA						
EDIFÍCIO A	878.448,97	3.123,07	0,356	109.451,52	12,460	
EDIFÍCIO B	398.902,21	2.712,52	0,680			
ESTRUTURA						
CASA DO FOGO	45.841,43	3.595,51	7,843	7.163,20	15,626	
TANQUE DE PROFUNDIDADE	14.989,22	181,87	1,213			
EDIFÍCIO A – ALINHAMENTO DE 1 A 7	302.433,77	11.017,64	3,643	4.282,75	1,416	
EDIFÍCIO A – ALINHAMENTO DE 7 A 17	219.122,64	10.361,49	4,729			
Edifício Escola	59.802,90	-110,20	-0,184	7.970,00	13,327	
MURO DE SUPORTE CURVO	59.214,69	16.034,11	27,078			
MURO DE SUPORTE	10.169,39	1.067,35	10,496	850,11	8,359	
PARQUE DE VIATURAS	167.781,87	11.246,16	6,703			
REDE DE ÁGUAS	84.762,49	4.692,26	5,536	51.206,76	60,412	
INSTALAÇÃO CONDICIONAMENTO DE AR VENTILAÇÃO	173.289,90	3.120,18	1,801	25.674,24	14,816	
INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS	318.768,87	637,14	0,200	45.762,77	14,356	
REDE DE ÁGUA DE SERVIÇO DE INCENDIO	53.274,68			14.839,46	27,855	
INSTALAÇÕES DE COMUNICAÇÕES	25.668,31	179,01	0,697	1.406,95	5,481	
POSTO DE SECCIONAMENTO E TRANSFORMAÇÃO	52.022,21			32.496,20	62,466	
ESPAÇOS EXTERIORES	337.576,71			8.498,02	2,517	
TOTAL		67.858,12		309.601,98		
				377.460,10⁵³		

⁵⁰ Informação n.º 117/dec/af, de 18.11.2008, subscrita pelas técnicas, engenheira Ana Luísa Ferreira e Fátima Sil. - “Estes trabalhos resultaram da análise do documento de discordância relativa a decisão proferida pelo Dono da Obra, que deu entrada na C. M. Loures dentro do prazo legal previsto para o efeito e que foi alvo de inúmeras reuniões, discussões entre Dono de Obra, Projectistas e Empreiteiro, que culminou no valor final proposto e aprovado m Reunião de Câmara de 2008.04.30.”

⁵¹ Este valor difere em -23 cêntimos do valor constante do mapa de quantidades apresentado em anexo à Informação n.º 28/dec/af, de 24.04.2008, o que se considera materialmente irrelevante.

⁵² Este valor difere em 2 cêntimos do valor constante do mapa de quantidades apresentado em anexo à Informação n.º 28/dec/af, de 24.04.2008, o que se considera materialmente irrelevante.

⁵³ Vd. Notas anteriores.



ANEXO 2

IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL E NOMINAL DOS MEMBROS DA CML QUE DELIBERARAM AS ADJUDICAÇÕES DOS TRÊS ADICIONAIS EM ANÁLISE E DA INDEMNIZAÇÃO PEDIDA PELO EMPREITEIRO, RESPECTIVOS DOCUMENTOS DE SUPORTE E IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL E NOMINAL DOS SUBSCRITORES DOS MESMOS

Quadro IV – Identificação funcional e nominal dos membros da CML, que deliberaram as adjudicações dos três adicionais em análise e da indemnização pedida pelo empreiteiro.

N.º ADICIONAL	PRIMEIRO ADICIONAL	SEGUNDO ADICIONAL	TERCEIRO ADICIONAL	INDEMNIZAÇÃO
DATA AUTORIZAÇÃO	02.11.2005 ⁵⁴	25.07.2007 ⁵⁵	30.04.2008 ⁴⁸	15.05.2009 ⁴⁷
DOC. SUPORTE	Inf. n.º 61/DEC/FS de 04.10.2005	Inf. n.º 32/DEC/FS de 17.07.2007	Inf. n.º 28/DEC/AF de 24.04.2008	Inf. n.º 25/DEC/TM de 13.03.2009
Carlos Alberto Dias Teixeira, Presidente	✓	✓	✓	✓
José Augusto Borges Neves	✓	✓	✓	✓
Adão Manuel Ramos Barata	⊘			
Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco	⊘	✓	✓	⊘
António Francisco da Fonseca Pereira	✓	✓	✓	✓
António Manuel Pombinho Costa Guilherme	⊘	✓	✓	
Miguel Jorge Reis Antunes Frasquilho	✓			
João Pedro de Campos Domingues	✓	✓	✓	✓
José Manuel Antunes Abrantes dos Santos	⊘	✓	✓	⊘
Paulo Jorge Guedes da Silva	✓	✓	✓	✓
Ricardo Jorge Colaço Leão	✓	✓	✓	✓
Gonçalo Filipe Vintém Carçoço		✓	✓	⊘
João Manuel Passos Galhardas		✓	✓	✓

Fonte: Actas Camarárias

Legenda: ✓ - Voto a favor

⊘- Abstenção

⁵⁴ Aprovado por maioria.

⁵⁵ Aprovado por unanimidade.



Tribunal de Contas

Quadro V – Identificação funcional e nominal dos subscritores dos documentos de suporte às adjudicações

N.º ADICIONAL	PRIMEIRO ADICIONAL	SEGUNDO ADICIONAL	TERCEIRO ADICIONAL	INDEMNIZAÇÃO
DATA AUTORIZAÇÃO	02.11.2005	25.07.2007	30.04.2008	15.05.2009 ⁷
DOC. SUPORTE	Inf. n.º 61/DEC/FS de 04.10.2005 ⁵⁶	Inf. n.º 32/DEC/FS de 17.07.2007 ⁵⁷	Inf. n.º 28/DEC/AF de 24.04.2008 ⁵⁸	Inf. n.º 25/DEC/TM de 13.03.2009 ⁵⁹
INFORMANTES				
Engenheiro Teixeira de Macedo, Chefe da Divisão de Equipamentos Colectivos				✓
Engenheira Fátima Sil	✓	✓	✓	
Engenheira Ana Luísa Ferreira			✓	

⁵⁶ Desta Informação resulta que “Face ao acima exposto propõe-se a aprovação da reclamação de erros e omissões no valor de 12.666,93 €”.

Desta informação constam, igualmente, despacho do chefe de Divisão de Equipamentos Colectivos, engenheiro Teixeira de Macedo a propor o envio do processo para reunião de Câmara, neste caso, ao Vereador João Pedro Domingues, o qual exarou despacho a concordar com o proposto.

Inf. n.º 66/DEC/FS de 25.10.2005, subscrita pela técnica, engenheira Fátima Sil.

Inf. n.º 16/DEC/FS de 21.03.2007, subscrita pela técnica, engenheira Fátima Sil.

⁵⁷ Desta Informação consta despacho do Director do Departamento de Obras Municipais, engenheiro Macedo Dias, a remeter o processo para o Vereador do Departamento de Obras Municipais, João Pedro Domingues, o qual exarou na mesma o seguinte despacho: “Concordo 2007-07-18.”

Inf. n.º 53/DEC/AF de 19.07.2007, subscrita pela técnica, engenheira Ana Luísa Ferreira.

⁵⁸ Os trabalhos objecto do presente adicional foram aprovados na sequência da proposta n.º 248/2008, subscrita pelo Vereador do Departamento de Obras Municipais, João Pedro Domingues, tendo por base esta Informação. Desta Informação consta, igualmente, despacho do Chefe de Divisão de Equipamentos Colectivos, engenheiro Teixeira de Macedo, a remeter o processo para o Director do Departamento de Obras Municipais, engenheiro Macedo Dias, o qual despachou para o Vereador do Departamento de Obras Municipais, João Pedro Domingues, que exarou o seguinte despacho: “Concordo.”

⁵⁹ Informação da qual constam despacho do Director do Departamento de Obras Municipais, engenheiro Macedo Dias, a remeter para o Vereador do Departamento de Obras Municipais, João Pedro Domingues, que exarou o seguinte despacho: “Concordo.”



ANEXO 3

Quadro VI – MAPA PARA DETERMINAÇÃO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

N.º ADC.	ITEM	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS / INFORMANTES
2.º	III., V. e VI.	Adjudicação por ajuste directo de trabalhos adicionais, no valor de 19.153,50 €, não qualificáveis como trabalhos a mais, pelo que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de ajuste directo com consulta obrigatória a três entidades	Artigos 26.º, n.º 1 e 48.º, n.º 2, al. d) do RJEOP	SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	DELIBERAÇÃO DA CML DE 25.07.2007 (19.153,50 EUROS) RESPONSÁVEIS Carlos Alberto Dias Teixeira José Augusto Borges Neves Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco António Francisco da Fonseca Pereira António Manuel Pombinho Costa Guilherme João Pedro de Campos Domingues José Manuel Antunes Abrantes dos Santos Paulo Jorge Guedes da Silva Ricardo Jorge Colaço Leão Gonçalo Filipe Vintém Caroço João Manuel Passos Galhaldas