

PROCESSO N.º 7/2011 – AUDIT. 1.ª S
RELATÓRIO Nº 1/2015 – AUDIT. 1ª S



AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE AO
MUNICÍPIO DE LAMEGO,
NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE
"CONSTRUÇÃO DO CENTRO ESCOLAR DE LAMEGO"



Tribunal de Contas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. OBJETIVOS E METODOLOGIA	3
3. FACTUALIDADE APURADA	5
3.1. CONTRATO DE EMPREITADA INICIAL.....	5
a) Objeto do adicional n.º 1.....	6
b) Fundamentação apresentada para o adicional n.º 1.....	7
c) Objeto do adicional n.º 2.....	11
d) Fundamentação apresentada para o adicional n.º 2.....	11
3.3. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR.....	16
a) Relativa ao contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego” e respetivos adicionais	16
b) Relativa ao contrato de empreitada “Reparação dos danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego”.....	17
c) Outros trabalhos não formalizados em contrato escrito.....	19
4. AUTORIZAÇÃO DOS CONTRATOS E IDENTIFICAÇÃO NOMINAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS.....	21
5. APRECIACÃO	22
5.1. QUANTO AO DIREITO APLICÁVEL	22
5.2. QUANTO À QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHOS DO 1.º ADICIONAL COMO DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES E PROCEDIMENTO APLICÁVEL	27
5.3. QUANTO À RESPONSABILIDADE PELOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES.....	32
5.4. QUANTO AO PREÇO E PRAZO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES	33
5.5. QUANTO À ORDEM DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES.....	33
5.6. QUANTO À REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO OBJETO DO CONTRATO ADICIONAL N. 2.....	34
6. CONTRATO DE EMPREITADA DE “REPARAÇÃO DE DANOS PROVOCADOS POR INTEMPÉRIES NO CENTRO ESCOLAR DE LAMEGO”	35
7. OUTROS TRABALHOS NÃO FORMALIZADOS EM CONTRATO	36
8. EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO.....	37
9. ILEGALIDADES INDICIADAS/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	48
10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	50
11. CONCLUSÕES.....	51



Tribunal de Contas

12. DECISÃO	54
ANEXOS	56
ANEXO I – Descrição dos trabalhos objeto do contrato adicional n.º 1 e sua qualificação como de suprimento de erros e omissões.....	56
ANEXO II - Quadro de eventuais infrações geradoras de responsabilidade financeira.....	63
ANEXO III – Contraditório.....	65
<i>FICHA TÉCNICA</i>.....	74



Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

O Município de Lamego remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “**Construção do Centro Escolar de Lamego**”, celebrado em 5 de junho de 2009, com a empresa “Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.”, pelo valor de € 4.045.472,00 (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto de 4 de novembro de 2009.¹

O primeiro e segundo contratos adicionais ao contrato supra identificado foram remetidos a este Tribunal², nos termos previstos no n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto³.

De acordo com os critérios de seleção aprovados pelo Tribunal de Contas, ao abrigo da Resolução n.º 2/2010 – 07. DEZ. – 1.ª S/PL, ponto 2. a).1, foi determinada, por despacho judicial de 3 de outubro de 2011, a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada de “**Construção do Centro Escolar de Lamego**” – contratos adicionais.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

Os objetivos da presente ação de fiscalização consistem, essencialmente, em:

- Verificar a observância dos pressupostos legais⁴ (exs. artigos 61º, 282º, 354º e 370.º a 382.º do Código dos Contratos Públicos⁵) subjacentes aos atos adjudicatórios, ou outros, que precederam a formalização dos Adicionais objeto da Ação;
- Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do contrato de empreitada, inicial se as despesas emergentes dos Adicionais objeto da Ação indiciam, em

¹ Processo de fiscalização prévia n.º 1183/2009, no qual foi proferida a Decisão n.º 1214/09 – 4.Nov- 1.ªS/SDV, concedendo “o visto ao contrato, recomendando que, de futuro, se dê integral cumprimento ao disposto no art. 43.º do Código dos Contratos Públicos.”

² Ofícios n.ºs 7844 e 7845, ambos, de 26 de julho de 2011.

³ Para além das alterações introduzidas pela citada Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, a Lei n.º 98/97, de 29 de agosto, foi, entretanto, subsequentemente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

⁴ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos objeto do adicional n.º 1 e para a reposição do equilíbrio financeiro que constitui o objeto do adicional n.º 2, com os factos apurados.

⁵ Anote-se que, no presente Relatório, todas as referências feitas ao articulado do Código dos Contratos Públicos reportam-se à redação do mesmo vigente no momento da prática dos atos nele em apreço, independentemente das alterações, posteriormente introduzidas, como é o caso das decorrentes da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.



Tribunal de Contas

conjunto com outras despesas resultantes de trabalhos “a mais” ou de “suprimento de erros e omissões” a adoção pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos a empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos).

Por se ter considerado necessário para o estudo dos contratos foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares à Câmara Municipal de Lamego⁶, tendo esta respondido ao solicitado através do ofício n.º 1206, de 20 de janeiro de 2012.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, o qual, em cumprimento de despacho judicial, de 27 de novembro de 2012, foi oportunamente remetido⁷, para exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, aos indiciados responsáveis, Eng.º Francisco Manuel Lopes, Dr. António Pinto Carreira, Dr. Jorge Guedes Osório Augusto, Dr. Manuel José Carmo Coutinho e Dr.ª Marina Castro Sepúlveda do Valle Teixeira, tendo sido também notificadas, para o mesmo efeito, a Chefe de Divisão de Obras Públicas, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo⁸ e a Técnica Superior, Eng.ª Maria Madalena Marques Pinto⁹, na qualidade de autoras das informações que, tecnicamente, suportaram as deliberações do executivo camarário que antecederam a celebração dos contratos em apreciação.

No exercício daquele direito e dentro do prazo¹⁰ concedido para o efeito, vieram os indiciados responsáveis, bem como as acima aludidas chefe de divisão e técnica superior, apresentar alegações conjuntas¹¹, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente documento, quando pertinentes, constando a sua transcrição integral do Anexo III a este Relatório.

⁶ Por via do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 18256, de 2 de dezembro de 2011.

⁷ Através dos ofícios n.ºs 18774 a 18778, todos de 4 de dezembro de 2012.

⁸ Nos termos do ofício n.º 18780, de 4 de dezembro de 2012.

⁹ Por via do ofício n.º 18773, de 4 de dezembro de 2012.

¹⁰ O exercício do direito de contraditório concretizou-se por via de documento remetido ao Tribunal de Contas, em 21 de janeiro de 2013, e recebido na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 22 de janeiro de 2013, o qual se considera tempestivo, atento o despacho proferido, em 7 de janeiro de 2013, sobre o pedido de prorrogação do prazo, inicialmente fixado e oportunamente apresentado.

¹¹ Com exceção do Vereador Jorge Guedes Osório Augusto, o qual se limitou a alegar, por documento individual, entrado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 22 de janeiro de 2013, não ter participado na reunião ordinária da Câmara Municipal de Lamego, realizada no dia 31 de maio de 2011, onde foram tomadas as deliberações postas em crise no Relato da auditoria. **Estando, documentalmente, comprovada tal alegação, considera-se que o seu autor não poderá ser responsabilizado por qualquer daquelas deliberações.**



Tribunal de Contas

Posteriormente e para completo esclarecimento daquelas alegações, foram solicitadas informações complementares, através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas nº 5856, de 22 de abril de 2013, às quais foi dada resposta pelo ofício da Câmara Municipal de Lamego nº 6176, de 17 de maio de 2013.

3. FACTUALIDADE APURADA

3.1. CONTRATO DE EMPREITADA INICIAL

Data de celebração	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					N.º Proc.º	Data do visto
5 de junho de 2009	€ 4.045.472,00	5 de junho de 2009	390 dias	julho de 2010	1183/09	4 de novembro de 2009

A celebração do contrato de empreitada foi antecedida de procedimento de ajuste direto, com consulta a três entidades, ao abrigo do disposto nos artigos 1.º, 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro¹², cuja abertura foi autorizada por deliberação tomada em reunião camarária, de 24 de março de 2009.¹³

O objeto do contrato consiste na construção do Centro Escolar de Lamego e contempla, em resumo, a realização das seguintes atividades, de acordo com a proposta escolhida:

Capítulos	Valor da Proposta (€)
1. Arquitetura	2.302.234,18
2. Estabilidade	539.823,15
3. Abastecimento de água e de combate a incêndios	17.927,08
4. Rede de drenagem de águas residuais	25.153,91
5. Rede de drenagem de águas pluviais	60.718,49
6. Rede de abastecimento de gás	10.243,80
7. Instalação elétrica	231.222,23
8. ITED	36.046,40
9. Aquecimento e ventilação	515.842,25
10. Arranjos exteriores	306.260,51
Total	4.045.472,00

¹² De acordo com o artigo 1.º, este diploma “ (...) estabelece medidas excecionais de contratação pública aplicáveis aos procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação e de ajuste direto destinados à formação de contratos de obras públicas (...) necessários para a concretização de medidas nos seguintes eixos prioritários:

a) Modernização do parque escolar; (...)”.

¹³ Deliberação n.º 1246/2009, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 84, de 30 de abril de 2009.



Tribunal de Contas

3.2. CONTRATOS ADICIONAIS

N.º	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação/ Suspensão de Prazo	Data da conclusão da obra
						Cont. Inicial	Acumul.		
1.º	Suprimento de erros e omissões	7 de julho de 2011	agosto/2009	€ 251.688,30 ¹⁴	€ 4.297.160,30	6,22	106,22	15	31 de março de 2011 ¹⁶
2.º	Reposição do equilíbrio financeiro	7 de julho de 2011	€ 273.404,09	€ 4.570.564,39	6,76	112,98		

a) Objeto do adicional n.º 1

Os trabalhos objeto do contrato adicional aqui em apreço, bem como os respetivos valores, estão sintetizados no quadro seguinte:

N.º	Designação dos trabalhos	Valor dos erros e omissões identificados na fase de formação do contrato	Valor dos erros e omissões identificados na fase de execução do contrato	Valor parcial contratualizado no adicional
1	Estabilidade	€ 10.819,62		€ 10.819,62
2	Estrutura metálica	€ 3.995,90		€ 3.995,90
3	Arquitetura – Alvenarias	€ 24.917,42		€ 24.917,42
4	Arquitetura – Vidraceiro	€ 30.250,70		€ 30.250,70
5	Arquitetura – Cerâmicos	€ 2.219,70		€ 2.219,70
6	Arquitetura – Cobertura	€ 39.639,59		€ 39.639,59
7	Estabilidade – Movimentação de terras	€ 4.105,90		€ 4.105,90
8	Arquitetura – Revestimento de pavimentos	€ 20.553,85		€ 20.553,85
9	Instalações elétricas		€ 20.197,00	€ 10.098,50
10	Carretel de incêndio		€ 497,57	€ 248,79
11	Sala de música		€ 6.302,11	€ 6.302,11
12	Arquitetura – Revestimento de tetos	€ 3.004,49		€ 3.004,49
13	Arquitetura – Rodapés, soleiras e peitoris	€ 7.396,14		€ 7.396,14
14	Arquitetura – Serralharia	€ 9.472,96		€ 9.472,96
15	Arquitetura – Carpintaria	€ 1.564,10		€ 1.564,10

¹⁴ Valor corrigido por uma adenda retificativa ao contrato adicional n.º 1 – do qual constava a importância de € 251.688,30 – outorgada em 13 de julho de 2011, pelo que, doravante, no presente Relatório, só será feita referência ao valor retificado do adicional.

¹⁵ Na documentação enviada ao Tribunal de Contas estão referenciadas três suspensões parciais dos trabalhos. Contudo, somente em relação a duas delas foram enviados os pertinentes autos, sendo um relativo à suspensão ocorrida entre 6 de agosto de 2009 e 16 de novembro de 2009 e outro relativo à suspensão verificada entre 9 de dezembro de 2009 e 1 de fevereiro de 2010. Quanto à terceira suspensão, que não está titulada pelo necessário auto, apenas se refere que a mesma teve a duração de 90 dias, não se indicando, nem a data de início nem a do fim da mesma, existindo, apenas, elementos no processo que expressam ter a mesma originado uma “prorrogação” do prazo de execução da empreitada, por aquele número de dias, autorizada em 27 de janeiro de 2011 e da qual resultou ter a empreitada terminada em 31 de março de 2011.

¹⁶ A empreitada ficou concluída em 31 de março de 2011, de acordo com a informação prestada pela Câmara Municipal de Lamego.



Tribunal de Contas

N.º	Designação dos trabalhos	Valor dos erros e omissões identificados na fase de formação do contrato	Valor dos erros e omissões identificados na fase de execução do contrato	Valor parcial contratualizado no adicional
16	Arquitetura – Pinturas	€ 7.410,71		€ 7.410,71
19	Estabilidade - Diversos	€ 86,36		€ 86,36
20	Arranjos exteriores	€ 49.452,14		€ 49.452,14
21	Arquitetura – Envernizamento de madeiras		€ 12.667,75	€ 6.333,88
22	Arquitetura – Chaminés na cobertura		€ 5.599,05	€ 5.599,05
23	Molas aéreas e seletor de fecho		€ 6.398,40	€ 6.398,40
24	Tampos de lavatórios		€ 3.636,00	€ 1.818,00
TOTAL		€ 214.889,58	€ 55.297,88	€ 251.688,30
Acréscimo				6,22 %

Da análise daquele quadro, pode expressar-se que os trabalhos objeto do adicional de que se trata e que foram aprovados por deliberação camarária configuram, apenas, **trabalhos de suprimento de erros e omissões**, representando um acréscimo de custos na empreitada, no valor de € 251.688,30, correspondentes a 6,22% do valor do contrato inicial.

De realçar que aquele acréscimo de valor devido aos trabalhos de suprimento de erros e omissões corresponde ao montante dos mesmos deduzido do valor da responsabilização do empreiteiro em 50%, efetivada pelo dono da obra, relativamente a alguns deles.

b) Fundamentação apresentada para o adicional n.º 1

A adjudicação dos trabalhos de suprimento de erros e omissões que integram o objeto do contrato adicional n.º 1 ocorreu por via de deliberação da Câmara Municipal de Lamego, tomada em reunião ordinária, de 31 de maio de 2011, tendo por suporte técnico a Informação n.º 55/DOM, de 1 de março de 2011, da autoria da Chefe de Divisão de Obras Municipais, engenheira civil Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo e as Informações n.ºs 371/DOM, de 8 de novembro de 2010 e 395/DOM, de 24 de novembro de 2010, ambas subscritas pela técnica superior, engenheira Maria Madalena Marques Pinto, que integrou a equipa de fiscalização da obra.

Na Informação n.º 371/DOM, de 8 de novembro de 2010, expressa-se que:

“(…) no decorrer da obra, constatou-se efectivamente, que os erros e omissões reclamados pelos concorrentes na fase concursal, tinham fundamento e que se estavam a verificar à medida que se ia avançando com os trabalhos.



Tribunal de Contas

Nesse sentido, o adjudicatário veio reclamar os erros e omissões apresentados na fase concursal, mas que foram rejeitados pelo dono da obra.

No entanto, para que tecnicamente seja viável concluir a obra torna-se evidente e indispensável a execução dos mesmos (...).

Estes erros e omissões prendem-se com trabalhos de movimentação de terras, estrutura, alvenarias, carpintarias, serralharias, revestimentos, pinturas, entre outros, tal como se pode verificar na lista constante em anexo.

*(...) o valor apresentado para o suprimento de erros e omissões perfaz um valor total de **214.889,58 €** (...), que representa apenas 5,31% do valor do preço contratual (...).*

Entretanto, na Informação n.º 395/DOM, de 24 de novembro de 2010, refere-se que:

“(...) Na sequência do decorrer da obra (...) a empresa Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A. apresentou trabalhos de suprimento de erros e omissões que não foram detectados durante a fase concursal.

(...) considera-se que os erros e omissões designados pelos n.ºs 9,10, 21 e 24 da tabela anexa eram detectáveis na fase concursal, pelo que (...) deverá o empreiteiro assumir 50% do valor apresentado.

Em relação aos n.ºs 11, 22 e 23, são trabalhos de erros e omissões que se destinam a suprir erros de projecto, pois a sala de música só poderá funcionar se estiver isolada acusticamente uma vez que a sua localização é contígua a outras salas de aula (...), a execução das chaminés também serão para suprir uma falha do projecto de arquitectura (...), quanto às molas aéreas de selector de fecho são também para suprir uma lacuna que não estava prevista em projecto e que se consideram essenciais para o funcionamento e protecção das portas exteriores.

*(...) o valor apresentado agora para o suprimento de erros e omissões perfaz um valor total de **36.798,72 €** (...) e que representa 0,91% do preço contratual. E, somando ainda o valor dos erros e omissões apresentados na fase concursal e explanados na Informação 371/DOM de 08-11-2010 e que venham a ser aceites pelo Dono de Obra perfaz a totalidade de 6,22% que não excede 50% do preço contratual (...).*

Por seu turno, na Informação n.º 55/DOM, de 1 de março de 2011, expressa-se que:

“(...) no processo do concurso para a empreitada do Centro Escolar de Lamego, constava que os interessados deveriam apresentar, até ao termo do quinto sexto do prazo para a apresentação das propostas, uma lista dirigida ao dono da obra, na qual identificassem, expressa e inequivocamente, os erros e omissões do Caderno de Encargos/Projecto, dando cumprimento ao n.º 18 do Convite efectuado



Tribunal de Contas

para o concurso e superiormente aprovado, bem como ao estipulado no n.º 1 do artigo 61.º do CCP.

Assim o fizeram duas das empresas convidadas – Francisco Pereira Marinho & Irmãos, S.A. e Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A. Da listagem de erros e omissões apresentadas, constavam, não só as quantidades, mas também os preços unitários e o seu custo final.

Por decisão da Câmara Municipal de Lamego, em reunião ordinária de 25¹⁷ de maio de 2009, foram rejeitadas as listas de erros e omissões, apresentadas pelos concorrentes, facultada essa, que assiste ao dono de obra naquela fase do concurso.

(...) Feita a consignação dos trabalhos e iniciados os mesmos, estes foram seguidos a par e passo pela fiscalização, Sr.ª Eng.ª Madalena Pinto e o Fiscal Municipal Sr. Jorge Vicente, que todas as quartas feiras reuniam em obra, não só para verificarem/fiscalizarem o andamento dos trabalhos, mas também para irem medindo a obra, uma vez que sabíamos que, em qualquer momento, poderiam surgir alterações nas medições de determinados trabalhos, pois tínhamos conhecimento prévio da reclamação dos empreiteiros na fase do concurso.

Como se pode verificar pelas listagens anexas, só foram apresentados erros de medição e não omissões, razão mais que suficiente para a obra ter de ser toda medida.

Os erros que constam da primeira listagem são, todos eles, erros de medição, existindo, por isso, preços unitários já acordados no contrato inicial. (...)

Foram detectados na fase do concurso, não aceites, foram verificados em obra, a responsabilidade é do dono da obra.

Estes erros estão devidamente indicados na Informação n.º 371/DOM de 8.11.2010 e indicados no Quadro I.

Contudo, há outros erros e omissões que podem ocorrer e que têm responsabilidade diferente, isto é, podem ser da responsabilidade do dono da obra, do projectista ou ainda do empreiteiro.

Repare-se que estes (...) fazemos constar do Quadro II.

Na Informação n.º 395/DOM de 24.11.2010, a técnica da fiscalização faz um quadro (...) e apresenta as listagens dos erros detectados durante a execução da obra. Esses erros são 50% da responsabilidade do empreiteiro e 50% da responsabilidade do dono da obra.

Porém, há outros erros que podemos imputar a terceiros (...).

¹⁷ A indicação deste dia releva de um manifesto erro de escrita, porquanto, como se alcança da documentação junta ao processo, a reunião ordinária da câmara onde foi tomada a deliberação de que se trata teve, efetivamente, lugar no dia 5 de maio de 2009. Refira-se, ainda, que o objeto de tal deliberação foi a ratificação do despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego, de 29 de abril de 2009, que rejeitou as listas de erros e omissões apresentadas pelos interessados, na fase procedimental.



Tribunal de Contas

Esses terceiros são os projectistas e temos até esta data, pelo menos dois casos, um de erro, outro de omissão. O erro tem a ver com a execução das chaminés e seu revestimento. A omissão tem a ver com a falta de isolamento acústico da sala de música (...)”.

Atente-se, ainda, que a autarquia, questionada pelo Tribunal de Contas sobre as razões que levaram a que tivessem sido, em fase de execução da obra, considerados essenciais à conclusão da mesma, trabalhos de suprimento de erros e omissões, identificados pelos interessados na fase de formação do contrato e que foram, nesta fase, expressamente, rejeitados pelo dono da obra, expressou, através da Informação n.º 29/DOM, de 19 de janeiro de 2012, e depois de confirmar aquela situação, que “ (...) Estes “erros” não eram mais do que medições insuficientemente contabilizadas em fase de projecto e que, caso não fossem executados, alguns dos trabalhos ficariam inacabados, nomeadamente, aqueles que constam da listagem anexa às informações da fiscalização n.ºs 371/DOM e 395/DOM, datadas, respectivamente, de 08.11.2010 e 24.11.2010, e que também têm em anexo a lista de erros de medição que foram surgindo à medida que a obra foi sendo executada ou que os mesmos fossem detetados (...)”.

Entretanto e a propósito da aludida rejeição dos erros e omissões identificados na fase de formação do contrato, apresentou a Câmara Municipal de Lamego, na mesma Informação n.º 29/DOM, a seguinte explicação para a mesma:

“(...) Este facto prendeu-se com o motivo de poder dar mais celeridade ao processo, uma vez que o Município lançou ao mesmo tempo o concurso para a elaboração de três centros escolares, cujo prazo de execução seria de 12 e 13 meses, respectivamente, para que estes centros pudessem entrar em pleno funcionamento no ano lectivo seguinte.

(...) o dono da obra decidiu por uma questão de celeridade do procedimento, rejeitar todos os erros e omissões apresentados pelos concorrentes (...)”.

Já quanto aos fundamentos de facto que permitem considerar cada um dos trabalhos em causa erros e omissões, à luz do artigo 61.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Código dos Contratos Públicos, por contraponto à figura de trabalhos “a mais”, prevista no artigo 370.º, n.º 1 deste mesmo Código, manifestou aquela edilidade, ainda através da Informação n.º 29/DOM, o entendimento de que “ (...) cada um dos trabalhos em apreço deverão ser considerados erros e omissões do caderno de encargos e não trabalhos a mais, uma vez que todos os trabalhos apresentados eram detectáveis pelos concorrentes



Tribunal de Contas

na fase de formação do contrato para que o projecto que foi colocado a concurso fosse exequível (...).”

c) Objeto do adicional n.º 2

Este adicional tem por objeto a **reposição do equilíbrio financeiro** do contrato de empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego, aprovada por deliberação camarária, representando um acréscimo de custos na empreitada, no valor de € 273.404,09.

d) Fundamentação apresentada para o adicional n.º 2

A reposição do equilíbrio financeiro que constitui o objeto deste adicional e que foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de Lamego, tomada em reunião ordinária, de 31 de maio de 2011, teve como justificação as várias suspensões verificadas ao longo da execução da obra, que originaram três prorrogações do prazo contratado para a mesma execução e foi suportada, tecnicamente, nas Informações n.ºs 88/DOM, de 31¹⁸ de abril de 2011, e 134/DOM, de 26 de maio de 2011, ambas da autoria da Chefe de Divisão de Obras Municipais, engenheira civil Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo.

Na Informação n.º 88/DOM, expressa-se que:

“(...) De acordo com o despacho do Sr. Presidente de 14.02.2011, no sentido de preparar a proposta para deliberação sobre o equilíbrio financeiro, solicitado pela empresa Edifer – Construções, por cada prorrogação de prazo concedida, cumpre-me informar/esclarecer o seguinte:

Primeira prorrogação

Com a primeira prorrogação, devido à suspensão parcial da obra, entre 6 de Agosto de 2009 e 16 de Novembro de 2009, por causa de terceiros – DREN – os trabalhos não decorreram normalmente durante 103 dias.

*Em 4.11.2009 (ainda não tinha sido levantada a suspensão) a empresa **Edifer Construções** veio informar que já tinham decorrido 72 dias de calendário de atraso, no andamento normal da obra, tendo ainda comunicado que o custo diário de estaleiro para o dono da obra seria de 1.483,00 €.*

(...) O Despacho do Sr. Presidente de 20.11.2009 foi no seguinte sentido:

¹⁸ Esta data releva de um manifesto erro, porquanto o mês de abril apenas tem 30 dias.



Tribunal de Contas

- *A obra esteve parcialmente suspensa, tendo o empreiteiro aceite continuar a obra.*
- *Entendo, assim, não se justificar qualquer pagamento.*

Entretanto, a suspensão foi levantada em 16 de Novembro conforme consta da acta da reunião ordinária de 15.12.2009.

Primeira conclusão:

O empreiteiro dentro do prazo fixado no artigo citado anteriormente, mesmo antes de saber quando terminava a suspensão, veio solicitar que lhe viesse a ser liquidada determinada quantia, que entendia ter direito por não estar na posse total do terreno e não poder cumprir o Plano de Trabalhos a que se propôs.

Como já não se lhe tinha dado razão anteriormente, veio a 6.1.2010, e dentro dos 30 dias, após ter conhecimento da decisão da reunião de Câmara, apresentar o novo Plano de Trabalhos Ajustado, voltando a reclamar a quantia de 1.483,00 € x 89 dias correspondente ao sobrecusto de estaleiro tendo em conta o impacto que a suspensão parcial teve no prazo de execução da empreitada.

Informei esse pedido a 15.01.2010, dizendo que não concordava com aquele valor, mas que poderiam faltar dados para chegar a ele, e mais uma vez o despacho do Sr. Presidente foi negativo.

Segunda prorrogação devido a suspensão parcial

Entretanto, em 9 de Dezembro de 2009, houve uma segunda suspensão parcial da empreitada, devido ao mau tempo. Esta suspensão foi efectuada por tempo indeterminado, pois só quando houvesse condições climatéricas favoráveis, se poderiam iniciar parte dos trabalhos (os que foram suspensos) como: betonar fundações, executar aterros, etc.

Essa suspensão foi levantada a 2.02.2010 e dada a conhecer ao Director Técnico da obra no mesmo dia.

A 12.02.2010 veio de novo a empresa entregar novo Plano de Trabalhos Modificado e mais uma vez reclamar dos custos decorrentes da sub produtividade verificada e da não absorção de encargos fixos perante a modificação do cronograma financeiro.

Mantinham o custo de 1.483,00 € x 54 dias.

Não obtiveram, mais uma vez, resposta positiva, apesar de terem apresentado sempre as suas reclamações nos prazos fixados no artigo 354º do CCP.

Terceira prorrogação devido a suspensão parcial

Esta prorrogação deve-se ao facto de a CEL – Circular Externa de Lamego – não estar a ser executada ao mesmo tempo que o Centro Escolar. Tivemos parte da obra suspensa pois teve que se fazer um ajuste directo para a escavação do terreno, ainda da Santa Casa da Misericórdia, para o colocar à cota da futura CEL e assim permitir a vedação do Centro Escolar e parte da implantação da sala polivalente do JI, que dependia de tal escavação. Para além disso, por não estarem



Tribunal de Contas

compatibilizados os projectos – electricidade e AVAC – tivemos que esperar que os técnicos se entendessem.

Assim, temos:

1.ª prorrogação – 103 dias seguidos, 70 dias úteis

2.ª prorrogação – 54 dias seguidos, 34 dias úteis

3.ª prorrogação – 90 dias seguidos, 64 dias úteis

(...) O empreiteiro fala na 1.ª prorrogação de 103 dias seguidos e contabiliza 89 dias de calendário, que em nosso entender serão úteis. Mas se não contarmos os sábados, pois, em princípio, dias em que a fiscalização não está presente, não está autorizada a execução de trabalhos, já não são 89 mas sim 70.

Entendo que se o prazo da obra é contabilizado em dias seguidos, as prorrogações também o são e farei as contas nesse sentido.

*(...) No item 1 de Arquitectura, mais precisamente no ponto 1.1.2 tínhamos (...). **Para este item o Valor Global apresentado pela Edifer na sua proposta vencedora foi de 419.337,75 € para 13 meses, ou seja, cerca de 390 dias corridos.***

De forma simplista, e se a obra de facto parasse por completo, tínhamos 247 dias de suspensão/prorrogação, que, segundo uma regra simples daria:

390 dias ----- 419.337,75 €

*247 dias ----- x **x = 265.580,56***

Pois, caso contrário e segundo as contas que a Edifer agora apresenta, embora tomando como base o “Mês Pico”, o Valor Global apresentado na proposta passaria a ser de: 65.315,51 € x 13 = 849.101,63 € e não é, é simplesmente metade 419.337,75 €.

Analizando o PLANO DE CUSTOS INDIRECTOS apresentado pela Edifer, verifico que são agora dados custos por mês para as diferentes áreas, resumidos em 4 capítulos: Instalações, Equipamentos, Pessoal e outros encargos, que em nada alteram o que está descrito no item 1 – Arquitectura, referido anteriormente, o que significa que nos 419 337,75 € estão incluídos todos os capítulos. Parece-me que a “parte” não pode ser superior ao “todo”, como é lógico. Uma suspensão parcial, que leva a uma prorrogação, ainda que na totalidade de 8 meses (sempre com trabalhos em andamento), não pode implicar custos superiores àqueles que são os custos de estaleiro para uma obra de 13 meses.

Mas, posso ainda fazer outra comparação, que também me parece possível e mais real. Quando a empresa concorreu, entre os vários documentos apresentou um cronograma financeiro, onde se pode verificar qual o plano de facturação mensal.

Uma vez aceite esse plano e não sabendo nós, em pormenor, as despesas com estaleiro e custos indirectos, temos de partir do valor global, isto é, dos 419.337,75 € que nos foi fixado pela empresa.



Tribunal de Contas

Recordo que este valor, agora é diluído pelos vários trabalhos, o que até torna mais difícil a tarefa de encontrar da parte do dono da obra o valor a atribuir a estaleiro e outros custos.

Não é o caso presente (...)”.

Nesta informação apresenta-se também um quadro identificativo da percentagem do estaleiro e outros custos indiretos, na totalidade da obra, salientando-se o montante de € 247.307,02, como sendo o custo adicional atribuído ao estaleiro (em virtude da ocorrência das suspensões) e a percentagem de 10,37% como sendo a percentagem do preço do estaleiro tendo em conta o valor global da obra.

E na Informação n.º 134/DOM, aditou-se que:

“ (...) venho, agora informar o executivo que dado a conhecer à empresa os nossos cálculos, a mesma veio a concordar com eles e com o nosso método de cálculo.

Dizemos isto porque, em 15.5.2011 através do ofício RGN/DOC/2011/0021, vem dizer que pretendem apenas ver considerado ao valor dos erros e omissões, o mesmo valor em percentagem que foi aplicado aos autos mensais da obra contratada inicialmente.

Assim sendo, e considerando que os erros correspondem a:

- *214.889,58 € de erros de medição previsto no n.º 3 do art.º 378 que vezes 10,37% dá 22.284,05 € + IVA;*
- *18.499,17 €, de erros de medição previstos no n.º 3 do art.º 378 do CCP, cuja responsabilidade em termos de custos é metade do dono da obra, metade do empreiteiro, estão sujeitos à reposição do equilíbrio financeiro na mesma proporção ou seja 1.918,36 €;*
- *6.398,40 €, cujo custo é da responsabilidade do dono da obra nos termos do n.º 1 do art. 378 do CCP e por isso deverá ser reposto o reequilíbrio financeiro, no caso 10,37% daquele valor ou seja 663,51 €;*
- *11.901,16 €, de erros imputados a terceiros, mas que a CML pode liquidar ao empreiteiro e acertar contas no futuro. Este valor é de 1.234,15 € tendo em conta a percentagem a aplicar de 10,37%.*

Em resumo:

O custo total tendo em conta os 247.307,02 € dos erros e omissões detectados na fase concursal e os posteriores no valor de: 22.284,05 + 1.918,36 + 663,51 + 1.234,15 = 26.100,07 € + IVA é de 273.404,09 € + IVA (...)”.

Refira-se que, “*de jure*”, o contrato em apreço está fundamentado no artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos e que, como factualidade relevante para efeitos do n.º 1 daquele preceito legal é referida a seguinte:



Tribunal de Contas

- ❖ Suspensão parcial dos trabalhos, entre 6 de agosto de 2009 e 16 de novembro de 2009, em consequência da falta de autorização da Direção Regional de Educação do Norte para ocupação de parte dos terrenos de implantação da obra.

Entretanto, da documentação e esclarecimentos prestados pelo município, quanto a esta suspensão, apura-se que:

- A autarquia remeteu ao Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação o formulário nº 286 – 2942, relativo à construção do Centro Escolar de Lamego, o qual mereceu parecer favorável daquela entidade, em 10 de setembro de 2008, no que respeita ao cumprimento dos objetivos previstos para o programa nacional de reordenamento da rede educativa (nada se refere quanto à propriedade dos terrenos);
- Em 4 de agosto de 2009, foi enviado pelo Diretor do Agrupamento Vertical de Lamego, um fax dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de Lamego e no qual se dá conta de que não foi autorizada a ocupação dos terrenos da Direção Regional de Educação do Norte;
- Em 6 de agosto de 2009, foi lavrado o auto de suspensão parcial dos trabalhos da empreitada, naquele terreno, apenas prosseguindo os que seriam executados nos terrenos do município;
- Na mesma data, foi enviado ofício à Direção Regional de Educação do Norte, dando conta de que a localização para a construção do centro escolar tinha sido consensual e alertando para as consequências que a suspensão da obra implicava em termos de custos (com remessa da cópia do auto de suspensão);
- Em 22 de outubro de 2009, a Chefe de Divisão de Obras Municipais da Câmara Municipal de Lamego enviou uma carta ao Diretor de Serviços de Planeamento e Gestão da Rede, dando conta de uma proposta acordada no dia anterior quanto aos dois recreios do centro escolar;
- Em 12 de novembro de 2009, “(...) numa reunião na obra com o Subdiretor Regional da DREN, ficou resolvida a questão dos terrenos para execução da empreitada (...)”;¹⁹
- Em 19 de novembro de 2009, foi elaborada a Informação nº 555/DOM, dando conta do “aval positivo da DREN no sentido de podermos entrar no terreno” e

¹⁹ Ponto 7 da Informação nº 29/DOM, de 19 de janeiro de 2012, remetida ao abrigo do ofício n.º 1206, de 20 de janeiro de 2012.



Tribunal de Contas

informando do levantamento da suspensão do prazo de execução da obra em 16 daquele mesmo mês.

- ❖ Suspensão parcial dos trabalhos, entre 9 de dezembro de 2009 e 2 de fevereiro de 2010, em virtude de más condições climatéricas – temperaturas negativas ocorridas nos meses de dezembro de 2009 e janeiro de 2010 – impeditivas da realização de certas atividades, designadamente aterros e respetivas compactações de terrenos e betonagens.
- ❖ Suspensão parcial/prorrogação da empreitada, durante 90 dias, em virtude da necessidade de realização de escavações em terreno, ainda na posse da Santa Casa da Misericórdia, destinadas a nivelá-lo à cota da futura Circular Externa de Lamego, com vista a permitir a vedação do Centro Escolar e parte da implantação da sala polivalente do jardim-de-infância (que determinou a adjudicação mencionada na alínea c) do ponto 3.3. deste Relatório), e para permitir a compatibilização dos projetos de eletricidade e de AVAC.

Relembre-se ainda que, relativamente às aludidas suspensões, só as duas primeiras se encontram tituladas pelos adequados autos, exigidos pelo artigo 369.º do Código dos Contratos Públicos.

3.3. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR

a) Relativa ao contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego” e respetivos adicionais

De acordo com informação prestada pela Câmara Municipal de Lamego²⁰, a empreitada ficou concluída em 31 de março de 2011, tendo sido rececionada provisoriamente, em 30 de agosto de 2011²¹.

O custo final da empreitada não foi indicado pela Câmara Municipal de Lamego. Contudo, decorrente das informações prestadas por aquela edilidade²², apura-se ser o custo da empreitada, à data de tais informações, de € 4.635.110,50²³, correspondendo a:

²⁰ Informação n.º 29/DOM, de 19 de janeiro de 2012, remetida em anexo ao ofício n.º 1206, de 20 de janeiro de 2012.

²¹ Conforme cópia do pertinente auto remetido ao Tribunal de Contas, conjuntamente com as alegações produzidas em sede de pronúncia.



Tribunal de Contas

Trabalhos	Valor s/ IVA (€)
Contrato inicial	3.946.510,34
Contrato adicional n.º 1	251.688,30
Contrato adicional n.º 2	273.404,09
Revisão de preços (cálculo provisório)	163.507,77
TOTAL	4.635.110,50

No contexto do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos, a Câmara Municipal de Lamego, apesar de, logo em março de 2011, ter sido alertada para a existência de situações suscetíveis de determinarem o exercício do direito referido naquele normativo²⁴, somente, face ao esclarecimento solicitado pelo Tribunal de Contas, perspetivou²⁵ a responsabilização do projetista, com o inerente pedido de indemnização, nos termos constantes do ofício n.º 875, de 11 de janeiro de 2012, cuja cópia enviou ao Tribunal, e do qual se alcança ser intenção da autarquia obter um ressarcimento no valor de € 11.901,16 (sendo € 6.302,11 relativos a erros e € 5.599,05 relativos a omissões), acrescido do correspondente IVA.

Na sequência das diligências efetuadas junto do projetista, no sentido de ser efetivado esse direito de indemnização previsto na alínea a) do n.º 6 do artigo 378º do Código dos Contratos Públicos, a Câmara Municipal de Lamego informou²⁶ ter aquele entregue o assunto à respetiva seguradora.

No domínio de pagamentos, informou a mesma edilidade não ter procedido, ainda, a nenhum, no âmbito do contrato adicional n.º 1, e ter procedido já à liquidação total do relativo ao reequilíbrio financeiro (contrato adicional n.º 2).

b) Relativa ao contrato de empreitada “Reparação dos danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego”

Através de consulta efetuada, em 27 de outubro de 2011, ao Portal dos Contratos Públicos – em www.base.gov.pt – constatou-se a publicitação de um contrato, precedido

²² De acordo com a já referida Informação n.º 29/DOM, de 19 de janeiro de 2012, remetida ao Tribunal em anexo ao ofício n.º 1206, de 20 de janeiro de 2012.

²³ Montante indicado no documento elaborado de acordo com o anexo à Resolução n.º 1/2009, publicada no Diário da República, 2ª Série, de 14 de janeiro.

²⁴ Como decorre do teor da Informação n.º 55/DOM, de 1 de março de 2011, da Chefe de Divisão de Obras Municipais, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo, citada na Informação n.º 09/DOM, datada de 6 de janeiro de 2011, desta mesma dirigente.

²⁵ Conforme despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego, de 10 de janeiro de 2012.

²⁶ Através do ofício n.º 6176, de 17 de maio de 2013.



Tribunal de Contas

de ajuste direto (procedimento n.º 342562, com a data de registo de 26 de agosto de 2011), tendo por objeto a “**Reparação dos danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego**”, celebrado em 7 de julho de 2011 (na mesma data de celebração dos dois contratos adicionais em apreço) com a empresa Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A. (adjudicatária do contrato de empreitada auditado), no montante de € **149.728,53** e prazo de execução de 30 dias.

Questionada a Câmara Municipal de Lamego sobre vários aspetos atinentes a tal contrato²⁷, remeteu a mesma, para o efeito, cópia integral do pertinente processo, informando também terem as correspondentes obras sido “ (...) *efetuadas de imediato* (...) ”.

A documentação integrante daquele processo revela o seguinte:

- Que a razão determinante da celebração do contrato radicou nas condições climáticas adversas que ocorreram em novembro de 2010, as quais “ (...) *provocaram alguns danos nos trabalhos já realizados no Centro Escolar de Lamego, pois houve deslizamento de terras dos taludes para a zona dos logradouros dos pátios exteriores, tendo provocado danos nas tubagens das redes exteriores de águas pluviais e residuais, bem como o entupimento das caixas existentes. Há ainda que registar que também houve danos no tout-venant e na manta geotêxtil, que já se tinha efectuado na zona do logradouro junto à entrada principal do Centro Escolar* (...) ”.
- Que os trabalhos objeto daquele contrato, com incidência em trabalhos já realizados no âmbito da empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego” não foram considerados passíveis de ser qualificados como “trabalhos a mais” daquela empreitada, por virtude de o procedimento pré-contratual que a antecedeu ter sido “ (...) *objecto de Ajuste Directo ao abrigo do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro* (...) ”.
- Que o contrato em causa foi antecedido de procedimento de ajuste direto, nos termos previstos na alínea a) do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos, cuja abertura foi autorizada por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego, de 27 de abril de 2011, tendo sido formalizado mediante convite a três

²⁷ Através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 18256, de 2 de dezembro de 2011.



Tribunal de Contas

entidades distintas, com indicação de um preço base de € 149.865,38²⁸ e um prazo de execução de 30 dias²⁹.

- Que a adjudicação foi efetuada por despacho do presidente da autarquia, de 26 de maio de 2011, para a execução dos trabalhos e pelos valores constantes do quadro seguinte:

(Unid: Euros)

Designação	Preço base	Proposta / Valor da adjudicação	Auto de medição n.º 1	Auto de medição n.º 2
CAP.1. Movimentação de terras				
1.1 Remoção de lamas	48.783,48	48.801,71	48.801,71	
1.2 Carga e transporte de lamas a vazadouro	25.594,92	25.594,92	25.594,92	
1.3 Limpeza de caixas de visita e tubagem enterrada incluindo bombagem de água para retirada de lamas e reposição dos traçados.	9.993,23	9.975,00	5.985,00	3.990,00
1.4 Retirada de tout-venant e manga geotêxtil contaminado a vazadouro.	4.830,00	4.693,15	4.693,15	
1.5 Fornecimento e reposição de tout-venant e manta geotêxtil.	10.263,75	10.263,75	6.375,00	3.888,75
1.6 Limpeza de solos e reposição dos acessos à obra e estaleiro	50.400,00	50.400,00	12.000,00	38.400,00
Total	149.865,38	149.728,53	103.449,78	46.278,75

- Que o auto de consignação dos trabalhos foi lavrado na data, já acima referida, da celebração do contrato.
- Que a faturação³⁰ dos trabalhos realizados foi efetivada na sequência dos autos de medição n.ºs 1 e 2, elaborados em julho e agosto de 2011, no valor de € 103.449,78 e € 46.278,75, respetivamente, de acordo com o quadro supra.
- Que o custo final da empreitada foi de € 149.728,53, correspondente ao valor contratualizado, tendo o pertinente auto de receção provisória sido elaborado em 10 de agosto de 2011.

c) Outros trabalhos não formalizados em contrato escrito

Circunstancialmente, a análise da documentação enviada ao Tribunal de Contas pela Câmara Municipal de Lamego, a propósito do adicional n.º 2, revelou terem sido realizados, ainda, outros trabalhos no âmbito da empreitada “Construção do Centro

²⁸ Preço base este que teve origem em medições e orçamentação efetuadas por uma técnica superior da câmara.

²⁹ Prazo fixado na alínea c) da cláusula 9.ª do Caderno de Encargos associado ao convite.

³⁰ Faturas n.ºs 9111070056, de 31 de julho de 2011, e 9111080018, de 16 de agosto de 2011.



Tribunal de Contas

Escolar de Lamego”, não previstos nem no contrato inicial desta, nem em nenhum dos respetivos contratos adicionais, no montante de **€ 67.265,58**.

Como decorre da Informação n.º 88/DOM³¹ e a propósito da terceira suspensão do prazo de execução da empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, expressou-se que “ (...) *teve que se fazer um ajuste direto para a escavação do terreno, ainda da Santa Casa da Misericórdia, para o colocar à cota da futura CEL e assim permitir a vedação do Centro Escolar e parte da implantação da sala polivalente do JI, que dependia de tal escavação (...)*”.

Através de procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos³², tais trabalhos foram adjudicados por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego, de 26 de agosto de 2010³³, à empresa Interlamego – Transportes e Materiais de Construção, Lda., para execução, no prazo de 18 dias, tendo consistido no seguinte:

Designação	Preço base
Desmatação e transporte de terras e lixo para vazadouro	11.159,99
Distribuição de pedra a fornecer pelo Município para a execução da camada drenante	748,69
Escavação em terreno de qualquer natureza	39.540,00
Remoção dos produtos escavados, incluindo espalhamento e cilindramento em camadas de 20 cm	15.816,90
Total	67.265,58

A adjudicação daqueles trabalhos, cujo objeto foi qualificado como “prestação de serviços”, não foi acompanhada da celebração de contrato escrito, tendo-se, para tanto, invocado o artigo 95.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos.

A fatura relativa à execução da totalidade dos mesmos trabalhos foi apresentada em 17 de setembro de 2010, correspondendo o seu custo final ao valor pelos quais foram adjudicados (€ 67.265,58).

³¹ Que constituiu um dos suportes técnicos da deliberação autorizatória da celebração do contrato adicional n.º 2.

³² Publicitado no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos.

³³ Documentação enviada a este Tribunal, via telefax, de 7 de maio de 2012.



Tribunal de Contas

4. AUTORIZAÇÃO DOS CONTRATOS E IDENTIFICAÇÃO NOMINAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

Os trabalhos que constituem o objeto do contrato adicional nº 1 e a reposição do equilíbrio financeiro, objeto do contrato adicional nº 2, foram aprovados por deliberações tomadas por unanimidade dos membros presentes na reunião ordinária da Câmara Municipal de Lamego, de 31 de maio de 2011.

Face à identificação de presenças naquela reunião e ao sentido de voto nela expresso, constantes da fotocópia certificada da pertinente ata emitida pela Câmara Municipal de Lamego, são responsáveis por aquelas deliberações:

- **Francisco Manuel Lopes**, presidente da câmara
- **António Pinto Carreira**, vice-presidente da câmara
- **Marina Castro Sepúlveda do Valle Teixeira**, vereadora
- **Manuel José Carmo Coutinho**, vereador

No caso do contrato adicional n.º 1, a deliberação camarária foi precedida da Informação n.º 55/DOM, datada de 1 de março de 2011, sendo sua subscritora a Chefe de Divisão de Obras Municipais, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo e das Informações n.ºs 371/DOM e 395/DOM, respetivamente, de 8 e 24 de novembro de 2010, subscritas pela Técnica Superior, Eng.ª Maria Madalena Marques Pinto.

No que concerne ao contrato adicional n.º 2, a pertinente deliberação do executivo camarário foi precedida das Informações n.ºs 88/DOM, de 30 de abril de 2011, e 134/DOM, de 26 de maio de 2011, ambas da autoria da referida Chefe de Divisão de Obras Municipais, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo.

Já o ato adjudicatório subjacente ao contrato de empreitada de “**Reparação dos danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego**” foi autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego, Eng.º Francisco Manuel Lopes, de 26 de maio de 2011, e precedido das Informações n.ºs 392/DOM, de 23 de novembro de 2010, 48/DOM, de 17 de fevereiro de 2011, e 114/DOM, de 10 de maio de 2011, todas da autoria da Técnica Superior, Eng.ª Maria Madalena Marques Pinto, com parecer concordante da Chefe de Divisão de Obras Municipais, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo, e da Informação n.º 130/DOM, de 24 de maio de 2011, subscrita por aquelas mesmas engenheiras.



Tribunal de Contas

E no que concerne ao ato adjudicatório subjacente ao contrato “**Desmatção e Escavação da Zona da CEL Junto ao Centro Escolar de Lamego**”, foi o mesmo autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lamego, Eng.º Francisco Manuel Lopes, de 26 de agosto de 2010, e precedido das Informações n.ºs 305/DOM, de 6 de agosto de 2010, e 314/DOM, de 17 de agosto de 2010, a primeira das quais, sendo da autoria da Chefe de Divisão de Obras Municipais, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo, mereceu despacho de acolhimento do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lamego, Dr. António Pinto Carreira, em substituição do presidente, datado de 6 de agosto de 2010, sendo a segunda subscrita pelo Assistente Técnico, José Pinto Lobão Ferreira e pela Engenheira Civil, Maria Madalena Marques Pinto.

Refira-se, ainda, que relativamente àqueles dois últimos contratos, a competência para a respetiva remessa ao Tribunal de Contas está cometida ao Presidente da Câmara Municipal de Lamego, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e do n.º 4 do artigo 81º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

5. APRECIÇÃO

5.1. QUANTO AO DIREITO APLICÁVEL

O regime de contratação de empreitadas de obras públicas consta, hoje, do Código dos Contratos Públicos.

Contudo, o contrato inicial da empreitada em apreço foi celebrado ao abrigo de medidas excecionais de contratação pública estabelecidas no Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro, medidas estas que, no caso, permitiram que na formação do contrato fosse adotado o *procedimento de ajuste direto*, embora com obrigatoriedade de convite a, pelo menos, três entidades distintas (artigos 5º, n.º 1, e 6º, n.º 1, daquele diploma legal), apesar de o valor da empreitada estar acima do limite estabelecido na primeira parte da alínea a) do artigo 19º do Código dos Contratos Públicos para recurso àquela tipologia procedimental.



Tribunal de Contas

De realçar, ainda, que aquela metodologia foi possível atenta, também, a circunstância de o valor da empreitada ser inferior ao limiar comunitário³⁴, no caso € 5.150.000,00, conforme exigência daquele artigo 5.º, n.º 1, para recurso ao procedimento de ajuste direto.

Em matéria de regime jurídico, observe-se também que, para além do afastamento da aplicação das limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos³⁵ (por força do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro) nada mais escapa ao pertinente articulado daquele código, por via do disposto no n.º 1 do artigo 8.º daquele mesmo decreto-lei, sendo designadamente aplicável, no que ao **contrato adicional n.º 1** concerne e porque este consubstancia uma modificação objetiva do contrato inicial, a norma constante da secção VI do capítulo I do título II da parte III daquele código. Mais precisamente, no caso daquele adicional, sendo seu objeto a realização de “trabalhos de suprimento de erros e omissões”, os artigos 376.º, 377.º e 378.º do referido código.

Daquele artigo 376.º, realce-se que, nos termos do n.º 1 “(...) *O empreiteiro tem a obrigação de executar todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões que lhe sejam ordenados pelo dono da obra (...)*” e que, de acordo com o n.º 2 do mesmo preceito, “(...) *o dono da obra deve entregar ao empreiteiro todos os elementos necessários à realização dos trabalhos (...)*”, não existindo, contudo, este dever “(...) *quando o empreiteiro tenha a obrigação pré-contratual ou contratual de elaborar o programa ou o projeto de execução (...)*”.

De notar, também, que, segundo o n.º 3 do mesmo artigo 376.º “(...) *Só pode ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões e de anteriores trabalhos a mais não exceder 50% do preço contratual (...)*”³⁶ e que, por força do n.º 4, ainda do mesmo preceito, “(...) *O empreiteiro não está sujeito à*

³⁴ Refira-se que, entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2011, esse valor passou a ser de € 4.845.000,00, por força do Regulamento (CE) n.º 1177/2009, da Comissão, de 30 de novembro de 2009, a partir de 1 de janeiro de 2012, passou para € 5.000.000,00, nos termos do Regulamento (UE), n.º 1251/2011, da Comissão, de 30 de novembro de 2011, e a partir de 1 de janeiro de 2014, passou para € 5.186.000,00, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1336/2013, da Comissão, de 13 de dezembro de 2013.

³⁵ Estas limitações consubstanciam restrições ao universo de entidades passíveis de serem convidadas a apresentar propostas.

³⁶ Atualmente reduzido para 5% do preço contratual, por força da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.



Tribunal de Contas

obrigação prevista no n.º 1 nos casos previstos no n.º 2 do artigo 371.º, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 372.º (...)”.

Explicite-se, ainda, que, por via de tal preceito, a obrigação de o empreiteiro executar todos os trabalhos de erros e omissões que lhe sejam ordenados pelo dono da obra não se verifica se ele optar pelo direito de resolver o contrato, bem como no caso de os trabalhos serem de espécie diferente dos previstos no contrato, ou, sendo da mesma espécie, deverem ser executados em condições diferentes, desde que o empreiteiro não disponha dos meios humanos ou técnicos indispensáveis para a sua execução.

No contexto do Código dos Contratos Públicos, merece particular referência o respetivo artigo 61.º, que, entre outras, delimita as matérias relativamente às quais assumem relevância os erros e omissões do caderno de encargos na fase de formação do contrato.

No que tange ao **contrato adicional n.º 2**, cujo objeto é a “reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra” e em relação ao qual é invocado, como fundamento legal, o artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos, refira-se que este preceito, para o domínio específico do contrato de empreitada de obras públicas, dispõe que:

“ (...) 1 – Se o dono da obra praticar ou der causa a facto donde resulte maior dificuldade na execução da obra, com agravamentos dos encargos respectivos, o empreiteiro tem o direito à reposição do equilíbrio financeiro.

2 – O direito à reposição do equilíbrio financeiro previsto no número anterior caduca no prazo de 30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento, sem que este apresente reclamação dos danos correspondentes nos termos do número seguinte, ainda que desconheça a extensão integral dos mesmos.

3 – A reclamação é apresentada por meio de requerimento no qual o empreiteiro deve expor os fundamentos de facto e de direito e oferecer os documentos ou outros meios de prova que considere convenientes (...)”.

Porém, a matéria da reposição do equilíbrio financeiro do contrato não se esgota na regulamentação daquele artigo 354.º. Neste particular, é mister citar o artigo 282.º do Código dos Contratos Públicos, na medida em que este, ainda que conjugadamente com



Tribunal de Contas

outros artigos do mesmo código (designadamente os artigos 311.º e seguintes) traduz a expressão do regime geral aplicável.

Aquele artigo 282.º estabelece, no n.º 1, que a reposição do equilíbrio financeiro apenas tem lugar “ (...) *nos casos especialmente previstos na lei ou, a título excepcional, no próprio contrato (...)*”.

No n.º 2 do mesmo preceito, condiciona-se o direito àquela reposição, de modo que ela só tem lugar “(...) *quando, tendo em conta a repartição do risco entre as partes, o facto invocado como fundamento desse direito altere os pressupostos nos quais o co-contratante determinou o valor das prestações a que se obrigou, desde que o contraente público conhecesse ou não devesse ignorar esses pressupostos (...)*”.

Por seu turno, o n.º 3 daquele mesmo artigo, dispondo sobre o tempo e o modo da reposição do equilíbrio financeiro, estabelece que ela “(...) *produz os seus efeitos desde a data da ocorrência do facto que alterou os pressupostos (...) sendo efectuada, na falta de estipulação contratual, designadamente, através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, da revisão de preços ou da assunção, por parte do contraente público, do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do contrato (...)*”.

E o n.º 4, ainda, do mesmo preceito, começando por estabelecer que a reposição do equilíbrio financeiro é “(...) *única, completa e final para todo o período do contrato (...)*” admite que ela possa “(...) *ser parcialmente diferida em relação a quaisquer efeitos específicos do evento em causa que, pela sua natureza, não sejam susceptíveis de uma razoável avaliação imediata ou sobre cuja existência, incidência ou quantificação não exista concordância entre as partes (...)*”.

Em matéria de valor, dispõe o n.º 5 do normativo que vimos de citar que “(...) *Na falta de estipulação contratual, o valor da reposição do equilíbrio financeiro corresponde ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações (...)*”.



Tribunal de Contas

Por outro lado, o n.º 6 do mesmo artigo 282.º impede a possibilidade de serem alcançados benefícios por via da reposição do equilíbrio financeiro, dizendo que esta “(...) *não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato (...)*”.

Dilucidando o transcrito artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos, escreve Jorge Andrade da Silva³⁷ que, relativamente ao direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato de empreitada de obras públicas, são:

“ (...) a) *Pressupostos:*

- (i) *a prática ou causa pelo dono da obra de um facto, lícito ou ilícito;*
- (ii) *nexo causal entre esse facto e uma maior onerosidade da obra.*

b) *Requisitos do exercício do direito:*

- (i) *reclamação no prazo de trinta dias contados do evento ou da sua cognoscibilidade pelo empreiteiro;*
- (ii) *reclamação da extensão total dos danos no prazo de trinta dias contados do seu conhecimento ou da sua cognoscibilidade;*
- (iii) *invocação, na reclamação, dos respectivos fundamentos de facto e de direito;*
- (iv) *junção à reclamação dos meios de prova dos factos constitutivos do direito à reposição (...)*”.

E, pelo que toca à extensão do conteúdo da reposição do equilíbrio financeiro, invoca o mesmo autor o, acima transcrito, n.º 5 do artigo 282.º do Código dos Contratos Públicos, explanando que os encargos cujo agravamento o empreiteiro pretende, por esta via, ver ressarcidos, integram, em regra, “(...) *os chamados custos directos, constituídos pelos custos de mão-de-obra directa, materiais incorporados e os referentes a equipamentos necessários à execução dos vários tipos de trabalhos; e também os custos indirectos, correspondentes aos custos respeitantes à estrutura de gestão e apoio à produção respectiva (encarregados, viaturas de apoio, pessoal auxiliar, técnicos de segurança, direcção de execução do contrato, projectistas, técnicos auxiliares e encargos de estaleiro e outros a que haja lugar), aos encargos de estrutura central, que tem a ver com uma provisão que, em sede de gestão empresarial, geralmente é constituída para suportar os*

³⁷ In “Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado”- Almedina, 2ª Edição- 2009.



Tribunal de Contas

encargos gerais da estrutura e que é traduzida por uma percentagem sobre o valor dos contratos previsionalmente a ser executados num determinado período de tempo, geralmente um ano e a distribuir proporcionalmente pelos custos directos desses contratos (...)”.

5.2. QUANTO À QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHOS DO 1.º ADICIONAL COMO DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES E PROCEDIMENTO APLICÁVEL

Sendo objeto do contrato adicional n.º 1, como vem referido na documentação que acompanhou o seu envio ao Tribunal de Contas, *trabalhos de suprimento de erros e omissões*, cuja necessidade de realização se verificou no decurso da execução da empreitada e tendo-se invocado para a respetiva contratação os artigos 376.º a 378.º do Código dos Contratos Públicos, refira-se a inexistência naqueles normativos, ou em quaisquer outros, de uma definição legal de “erros e omissões”, pelo que, com vista à apreensão do conceito, haverá que recorrer aos elementos convocados pelo legislador ao estabelecer a respetiva disciplina legal, à doutrina e à jurisprudência.

Com esta perspetiva, cite-se o artigo 61.º, n.º 1³⁸, do Código dos Contratos Públicos, de acordo com o qual só relevam neste domínio (i) “Aspectos ou dados que se revelem desconformes com a realidade” (ii) “Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objecto do contrato a celebrar” (iii) “Condições técnicas de execução do objecto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis”.

Neste contexto, afigura-se ser adequado chamar à colação a referência que, nesta matéria e em comentário àquele artigo 61º, é feita por Jorge Andrade da Silva³⁹, quando, citando J.M. de Oliveira Antunes⁴⁰, escreve que a “(...) “Omissão” consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projecto ou não consta para efeitos de remuneração do empreiteiro no mapa de medições, enquanto que o “erro” consiste na incorrecta quantificação, no projecto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da empreitada (...)”, opinando, ainda, que “(...) Deste modo, poderá dizer-se que tanto o erro como a omissão hão-de revelar-se através de deficiência dos elementos patenteados no procedimento pela entidade adjudicante relativamente à

³⁸ Na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho. Nesta matéria, este diploma veio acrescentar ao elenco das situações já identificadas os “erros e omissões do projeto de execução” com elas não sobreponíveis.

³⁹ In *Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado* – Almedina, 2ª edição-2009.

⁴⁰ In *Contrato de empreitada – Manual de Execução, Gestão e Fiscalização*, ed. Quid Juris, 2002, p.111.



Tribunal de Contas

realidade, só tendo relevância para este efeito se a correcção do erro ou o preenchimento da falta ocasionarem trabalhos não previstos nesses elementos, na sua quantidade ou na sua espécie ou mesmo à execução em condições mais onerosas que as que resultam da execução nos termos decorrentes dos elementos do caderno de encargos (...)”, e acrescentando ainda, referindo-se a “erros e omissões” que “(...) só relevam aqueles que sejam estritamente necessários ao integral cumprimento das prestações contratuais, isto é, apenas esses e não outros (...)”.

A este propósito, e por que se trata de uma apreciação que se mantém pertinente e atual, cite-se, também, o Relatório do Tribunal de Contas nº 8/2010 – 1ª S.⁴¹, em cuja parte decisória se deixou expresso que “(...) só podem ser qualificados como suprimentos de erros e omissões (...) prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projectos (...)”.

Por outro lado, fazendo-se uma comparação do referido artigo 61.º do Código dos Contratos Públicos com o artigo 14.º do anterior regime jurídico das empreitadas de obras públicas, constante do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, parece existir um alargamento do âmbito do conceito de erros e omissões “(...) deixando de circunscrever-se às desconformidades nas peças escritas e desenhadas do projecto e estendendo-se a todos os elementos que integram o caderno de encargos bem como aos aspectos físicos dos locais de implementação da obra (...)”⁴².

E noutra perspetiva comparativa, centrada apenas no regime do Código dos Contratos Públicos atinente à qualificação de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimento de erros e omissões, o recurso à opinião de Ana Gouveia Martins⁴³, revela que “ (...) A partir do momento em que os trabalhos exigidos para fazer face a situações de absoluta imprevisibilidade são qualificados pelo legislador como trabalhos a mais, parece que só aqueles que sejam susceptíveis de ser previstos e não o foram é que podem configurar omissões ou erros (...)”.

E continuando a recorrer àquela mesma autora, transcreve-se do seu pensamento que “(...) Impõe-se delimitar quais os trabalhos de suprimento de erros e omissões que podem

⁴¹ Relativo à Auditoria “Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados”.

⁴² Cfr. Ana Gouveia Martins, in *A Modificação e os Trabalhos a Mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*.

⁴³ No mesmo texto já referido.



Tribunal de Contas

ser ordenados. Já demonstrámos que os erros e omissões se reconduzem a situações em abstracto previsíveis mas que não tenham sido previstas. Todavia há que aquilatar se os trabalhos de suprimento só serão admissíveis se os erros e omissões não pudessem ser evitados caso tivesse sido empregue a devida diligência (imprevisibilidade objectiva concreta) ou se igualmente poderão ser ordenados caso não tenham sido pura e simplesmente previstos, ainda que evitáveis (imprevisibilidade subjectiva)? (...)

No CCP perpassa uma busca de rigor, de prevenção da corrupção e de contenção de custos, antecipando-se o momento de detecção dos erros e omissões para a fase de formação do contrato. Por outro lado, exige-se que o caderno de encargos integre todos os elementos necessários para uma correcta apreensão das condições de execução do contrato, evitando que o projecto venha a ser inviabilizado por deficiências na sua concepção. O legislador não exige apenas uma conduta diligente aos concorrentes mas também ao dono de obra, o que se comprova pelo desvalor jurídico da nulidade atribuído ao caderno de encargos que não seja acompanhado dos elementos de solução da obra legalmente previstos. Tal não é compaginável com a atribuição de uma total liberdade ao contraente público de determinar a execução de trabalhos de suprimento, desde que respeitado o limite percentual máximo de 50% do preço contratual.

Se a falta de previsão se deveu a uma grosseira falta de diligência do contraente público, os trabalhos não poderão ser ordenados. É, a nosso ver, a única forma de promover o cuidado e o rigor e dissuadir o contraente público de enveredar por práticas fraudulentas (...).

O juízo de inevitabilidade do erro e omissão deve, porém, obedecer à bitola geral prevista no art.º 487º do CC, apelando-se à «diligência de um bom pai de família em face das circunstâncias de cada caso». Há que atender às circunstâncias concretas de cada caso e determinar se, à luz das competências técnicas dos serviços do contraente público, era ou não exigível que o erro ou omissão fosse detectado (...)⁴⁴.

Ainda no tocante à problemática do erro, refira-se o conceito de “erro grosseiro”, expresso no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de maio de 2005, tirado no âmbito do Proc.º n.º 330/05 – 11: “(...) Erro grosseiro ou manifesto é um erro crasso palmar,

⁴⁴Termina a autora esta apreciação exemplificando que “(...) no caso de o projecto de execução ter sido realizado por terceiros e previamente revisto por uma outra entidade, não se pode exigir que o dono da obra tenha os conhecimentos e capacidade para detectar erros e omissões em virtude da sua complexidade (...)”.



Tribunal de Contas

ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um 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 (...)".

a) À luz do que antecede e tal como estão descritos e fundamentados no processo, (Cfr. para maior detalhe a descrição expressa no Anexo I ao presente Relatório) mereceram no Relato, a **qualificação como trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto** os seguintes trabalhos objeto do contrato adicional nº 1:

a.1) Quanto aos que foram identificados logo na fase de formação do contrato (mas não aceites nesta fase)

- ✓ **Nº 1 – Estabilidade – betões**, no valor de € 10.819,62.
- ✓ **Nº 2 – Estabilidade – Estrutura metálica**, no valor de € 3.995,90.
- ✓ **Nº 3 – Arquitetura – Alvenarias**, no valor de € 24.917,42.
- ✓ **Nº 4 – Arquitetura – Vidraceiro**, no valor de € 30.250,70.
- ✓ **Nº 5 – Arquitetura – Cerâmicos**, no valor de € 2.219,70.
- ✓ **Nº 6 – Arquitetura – Cobertura**, no valor de € 39.639,59.
- ✓ **Nº 7 – Estabilidade – Movimento de terras**, no valor de € 4.105,90.
- ✓ **Nº 8 – Arquitetura – Revestimento de pavimentos**, no valor de € 20.553,85
- ✓ **Nº 12 – Arquitetura – Revestimento de tetos**, no valor de € 3.004,49.
- ✓ **Nº 13 – Arquitetura – Rodapés, soleiras e peitoris**, no valor de € 7.396,14.
- ✓ **Nº 14 – Arquitetura – Serralharia**, no valor de € 9.472,96.
- ✓ **Nº 15 – Arquitetura – Carpintaria**, no valor de € 1.564,10.
- ✓ **Nº 16 – Arquitetura – Pinturas**, no valor de € 7.410,71.
- ✓ **Nº 19 – Estabilidade – Diversos**, no valor de € 86,36.
- ✓ **Nº 20 – Arranjos exteriores**, no valor de € 49.452,14.

a.2) Quanto aos que só foram identificados na fase de execução do contrato

- ✓ **Nº 9 – Instalações elétricas**, no valor de € 20.197,00.
- ✓ **Nº 10 – Carretel de incêndio**, no valor de € 497,57.
- ✓ **Nº 11 – Sala de música**, no valor de € 6.302,11.



Tribunal de Contas

- ✓ **Nº 21 – Envernizamento de madeiras**, no valor de € 12.667,75.
- ✓ **Nº 22 – Chaminés na cobertura**, no valor de € 5.599,05.
- ✓ **Nº 24 – Tamos de lavatórios**, no valor de € 3.636,00.

Em síntese, concluiu-se no relato da auditoria que os trabalhos supra elencados consubstanciaram prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada, sendo, por isso, qualificáveis como suprimento de erros e omissões⁴⁵.

b) Partindo dos mesmos pressupostos, **não é qualificável como trabalho de suprimento de erro ou omissão do projeto** o seguinte trabalho do contrato adicional nº 1, pertencente ao grupo a que se refere a subalínea a.2), supra (Cfr. para maior detalhe a descrição expressa no Anexo I ao presente Relatório):

- ✓ **Nº 23 – Molas aéreas e seletor de fecho**, no valor de € 6.398,40.

Em relação àquele trabalho, verifica-se que o apetrechamento dos vãos com molas aéreas está previsto no projeto. O que dele não consta, por não ser indispensável, é que as molas sejam dotadas de seletor de fecho. Por isso, a contratualização adicional dos seletores de fecho traduz uma opção do dono da obra, de mera melhoria do projeto, tomada durante a realização da empreitada. Assim sendo e também por tal trabalho não ser qualificável como “trabalho a mais”, dado não se suportar numa “circunstância imprevista”, como exigido pelo artigo 370º, nº 1, do Código dos Contratos Públicos, considera-se que o aludido trabalho não beneficia do regime legal estabelecido para as modificações objetivas dos contratos consagrado na Secção VI daquele código.

Importando, porém, tal trabalho no valor de € 6.398,40, logo num valor inferior a € 150.000,00, estando, assim, viabilizado o recurso ao ajuste direto, de acordo com a alínea a) do artigo 19º do Código dos Contratos Públicos, conclui-se que a adjudicação do mesmo, ainda que com uma incorreta fundamentação, respeitou aquele preceito legal.

c) Realça-se que, atenta a globalidade dos trabalhos, aquele adicional revela um projeto com deficiências, potenciador de custos acrescidos e que as razões de celeridade invocadas pelo município para justificar a não apreciação casuística e aceitação dos erros e omissões (pelo menos, em parte) apresentados pelos concorrentes, na fase de formação

⁴⁵ Quanto ao trabalho nº 11, esta qualificação é, a final, corrigida, face aos esclarecimentos prestados no exercício do contraditório, como se descreve mais adiante, no ponto 8, a) do presente Relatório.



Tribunal de Contas

do contrato, inviabilizou a submissão destes trabalhos à concorrência, ainda que a responsabilidade pelo preço de alguns deles seja imputável ao empreiteiro e não obstante a contratualização dos pertinentes trabalhos não ser questionável, do ponto de vista exclusivamente procedimental.

5.3. QUANTO À RESPONSABILIDADE PELOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES

No que concerne à responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões e feito o enquadramento da situação vertente no artigo 378.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, na medida em que eles resultam de elementos elaborados e disponibilizados pelo dono da obra ao empreiteiro, menciona-se a existência de quinze situações consideradas conforme à lei, em que o dono da obra assumiu, integralmente, a responsabilidade pela execução (trabalhos 1 a 8, 12 a 16 e 19 a 20), bem como de quatro situações em que o dono da obra considerou haver responsabilidade do empreiteiro, de par com a sua, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 378º do Código dos Contratos Públicos (trabalhos 9, 10, 21 e 24).

Não obstante o reconhecimento da adequação legal daquela assunção de responsabilidade, refira-se, contudo, a propósito daquele primeiro grupo de trabalhos, que a mesma não está isenta de reparo, do ponto de vista gestor, por virtude de a decisão de rejeição dos erros e omissões identificados pelos concorrentes na fase de formação do contrato ter sido tomada sem qualquer análise substantiva dos mesmos, louvando-se, de modo exclusivo e liminarmente numa “(...) *questão de celeridade do procedimento* (...)”⁴⁶, tendo a entidade em causa, posteriormente, vindo a reconhecer, já em obra, a sua pertinência, bem como a necessidade do respetivo suprimento. Neste contexto, refira-se ainda que o aludido ato de rejeição revela negligência grosseira do dono da obra e tem ínsita uma violação dos princípios da transparência e da concorrência, na perspetiva de que, com ele, se inviabilizou uma adequação das propostas dos concorrentes aos preços derivados dos trabalhos de suprimento de erros e omissões.

Entretanto, quanto a outros trabalhos do adicional n.º 1, em relação aos quais o dono da obra também assumiu, em exclusivo, a responsabilidade pela sua execução (trabalhos 11

⁴⁶ Conforme é referido na já citada Informação n.º 29/DOM, de 19 de janeiro de 2012, remetido pela Câmara Municipal de Lamego, em resposta ao pedido de esclarecimentos que lhe foi formulado pelo Tribunal de Contas. De realçar, no entanto, que a aludida decisão de rejeição não contém, em si mesma, qualquer fundamento.



Tribunal de Contas

e 22), deixou-se expresso no relato ter havido, por ela, falta de responsabilização do empreiteiro.

O apuramento assim feito de falta de responsabilização do empreiteiro resultou de no relato se ter operado o enquadramento das situações concretas nas diversas hipóteses previstas no artigo 378º do Código dos Contratos Públicos⁴⁷, donde se ter verificado que os aludidos trabalhos, referenciados pelos nºs 11 e 22, **eram suscetíveis de terem sido identificados na fase de formação do contrato, não o tendo sido** (nº 3, primeira parte do artigo 378º, em leitura conjugada com o nº 5 do mesmo artigo).

5.4. QUANTO AO PREÇO E PRAZO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES

Em matéria de preço, apurou-se ter sido aplicado o preço contratual em relação a todas as situações, à exceção de uma, em que o processo é omissivo quanto ao critério seguido⁴⁸.

No que concerne ao prazo de execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, expressa-se que, nada sendo, a este propósito, referido no processo atinente ao contrato adicional nº 1, não é possível aquilatar da observância da pertinente normação, destacando-se apenas que, de acordo com a Cláusula Quarta daquele contrato, os respetivos trabalhos “(...) foram executados dentro do prazo de execução da empreitada (...)” e que, em razão dos trabalhos adicionais que constituem o objeto do mesmo contrato, não houve qualquer prorrogação do prazo de execução da obra.

5.5. QUANTO À ORDEM DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES

Por referência à obrigação cometida ao empreiteiro pelo n.º 1 do artigo 376.º do Código dos Contratos Públicos, apurou-se não estar documentada no processo de contratualização do adicional nº 1 a “ordem de execução” dos correspondentes trabalhos de suprimento de erros e omissões, subjacente àquela obrigação.

⁴⁷E acompanhando as posições doutrinárias, neste particular assumidas por J.M. Oliveira Antunes In “Código dos Contratos Públicos – Regime de Erros e Omissões”, Coimbra: Almedina (2009).

⁴⁸Esta exceção respeita ao trabalho identificado com o nº 23 – Molas aéreas e seletor de fecho – trabalho este, aliás, que, como se deixa expresso no ponto 5.2. b) do presente Relatório, não é considerado, nem um trabalho de suprimento de erros e omissões, nem um trabalho a mais.



Tribunal de Contas

5.6. QUANTO À REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO OBJETO DO CONTRATO ADICIONAL N. 2

O processo atinente ao contrato adicional nº 2 revela que o pertinente objeto – reposição do equilíbrio financeiro do contrato de empreitada inicial – teve lugar por via da entrega ao empreiteiro, por parte do contraente público, de uma prestação pecuniária, no valor de € 273.404,09, correspondente ao agravamento de encargos na realização da obra, incidente no estaleiro (custos diretos e indiretos).

Aquele mesmo processo revela também ter sido a ocorrência de três suspensões parciais de execução dos trabalhos da empreitada (identificadas na alínea d) do ponto 3.2. deste Relatório) que serviu de fundamento à celebração do contrato em causa.

À luz do quadro normativo invocado no ponto 5.1. do presente Relatório⁴⁹, a propósito do contrato adicional n.º 2, e tendo por referência aquelas situações de suspensão, observa-se que a primeira delas (envolvendo factualidade causada pelo dono da obra, sinteticamente traduzida pela falta de posse de parte do terreno de implantação da empreitada) se enquadra na previsão do nº 1 do artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos. No que à segunda das situações de suspensão concerne, refere-se que ela radicou numa alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que era suposto decorrerem certos trabalhos⁵⁰, nos termos planeados, e que tal alteração tem cobertura nos artigos 312.º, alínea a), e 314.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos. E em relação à terceira suspensão (envolvendo factualidade causada pelo dono da obra e, sinteticamente, representada pela falta de posse de terrenos e pela necessidade de compatibilizar projetos de especialidades – eletricidade e AVAC), deixa-se expresso ter a mesma enquadramento na previsão do nº 1 do artigo 354.º do citado corpo normativo.

Reconhece-se também a existência de uma maior onerosidade da obra, em termos que refletem a presença de umnexo de causalidade entre ela e as aludidas situações de suspensão.

⁴⁹ Bem como das posições doutrinárias, neste particular assumidas por J.M. Oliveira Antunes *In* “Código dos Contratos Públicos – Regime de Erros e Omissões”, Coimbra: Almedina (2009).

⁵⁰ Alteração que teve origem na impossibilidade de dar cumprimento ao plano inicial de trabalhos, por virtude da suspensão ocorrida entre 6 de agosto e 16 de novembro de 2009, a qual, implicando um deslizar dos trabalhos para mais tarde, fez com que certos trabalhos de compactação de terrenos e betonagens, previstos para serem realizados em momento anterior, não pudessem ser executados no período conseqüente àquele deslizar, por este ter coincido com a ocorrência de temperaturas negativas nos meses de dezembro de 2009 e janeiro de 2010.



Tribunal de Contas

E quanto ao prazo imposto ao empreiteiro, pelo nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos, 30 dias, para a reclamação dos danos que sustentam a reposição do equilíbrio financeiro (aplicável às 1ª e 3ª suspensões)⁵¹, tal prazo foi observado, no que toca à primeira das aludidas situações de suspensão. Já no que concerne à terceira das situações invocadas, em que não foi possível apurar, nem a data de início da correspondente suspensão dos trabalhos, nem a data da cessação da mesma, conclui-se pela impossibilidade de aferir do cumprimento do prazo em causa. Ainda em relação a esta situação, aventou-se, no Relato, a hipótese de ter havido extemporaneidade do requerimento do empreiteiro, datado de 26 de novembro de 2010, caso se comprovasse que a pertinente suspensão ocorreu entre 26 de agosto e 17 de setembro de 2010⁵².

6. CONTRATO DE EMPREITADA DE “REPARAÇÃO DE DANOS PROVOCADOS POR INTEMPÉRIES NO CENTRO ESCOLAR DE LAMEGO”

Para além dos dois contratos adicionais ao contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, a Câmara Municipal de Lamego, na sequência de solicitação no âmbito desta auditoria, remeteu ao Tribunal de Contas (*vide* ponto 3.3.b) deste Relatório) um outro contrato de empreitada, tendo por objeto a “Reparação de danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego”, o qual, precedido de ajuste direto e de despacho adjudicatório do presidente daquela edilidade, datado de 26 de maio de 2011, foi celebrado em 7 de julho de 2011, com a mesma empresa adjudicatária do contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”.

Em relação àquele contrato de “Reparação de danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego”, observa-se que, existindo, por um lado, um relacionamento substancial e objetivo entre ele e o contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, de tal sorte que, sem a existência deste último, o primeiro deles estaria desprovido de objeto, e sendo, por outro lado, o valor do aludido contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego” de € 4.045.472,00, estava o mesmo sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não obstante o seu valor ser, apenas, de € 149.728,53, face ao disposto no artigo 152º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e que aquela sujeição não tinha sido diligenciada pela Câmara Municipal de Lamego, estando o contrato já totalmente executado.

⁵¹ Quanto à segunda suspensão, enquadrada nos citados artigos 312º e 314º, não está estabelecido nestes normativos qualquer requisito temporal para o exercício do direito de reposição em apreço.

⁵² Período este que coincidiu com o prazo de execução dos trabalhos relativos à escavação de terreno para o colocar à cota da futura Circular Externa de Lamego (*vide* ponto 3.3. c) do presente Relatório).



Tribunal de Contas

7. OUTROS TRABALHOS NÃO FORMALIZADOS EM CONTRATO

A análise da documentação enviada pela Câmara Municipal de Lamego ao Tribunal de Contas, a propósito dos contratos adicionais ao contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, revelou terem sido realizados, no âmbito desta empreitada, outros trabalhos (escavação, desmatação, transporte de terras e de lixo a vazadouro, distribuição de pedra para execução de camada drenante e de remoção dos produtos escavados, incluindo espalhamento e cilindramento em camadas) não previstos, nem no contrato inicial, nem no respetivo contrato adicional nº 1, os quais tiveram lugar em terrenos de implantação daquela empreitada, estão relacionados com o respetivo objeto, sendo indispensáveis à consecução de partes dela (*vide* ponto 3.3 c) do presente Relatório),

Quanto àqueles trabalhos, considera-se não serem os mesmos autónomos, por não se poderem dissociar do objeto da empreitada, pelo que dela deveriam fazer parte, desde o início, sob o ponto de vista lógico, técnico e funcional e que, assim não tendo acontecido, se está perante mais um indício de que o dono da obra não assumiu uma conduta diligente em termos de planeamento e gestão de todas as situações relacionadas com a construção do Centro Escolar de Lamego.

Para além do que antecede, observa-se também que a documentação atinente àqueles trabalhos revela uma errónea qualificação da tipologia contratual pressuposta, ao identificar esta como uma prestação de serviços, quando, à luz do artigo 343.º do Código dos Contratos Públicos, deveria ser uma empreitada de obras públicas. E, decorrente daquele desajustamento, observa-se, ainda, ser neste caso inaplicável o artigo 95.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos, pelo que se impunha a redução a escrito do contrato, nos termos das disposições conjugadas do nº 1 do artigo 94.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 95.º, daquele mesmo Código dos Contratos Públicos.

Refira-se, também, que o recurso ao artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos, não está fundamentado, na medida em que o despacho autorizador do recurso ao ajuste direto se limitou a invocar motivo de “imperiosa urgência”, sem qualquer densificação das exigências formuladas no preceito, em matéria de imprevisibilidade de acontecimentos, de inimputabilidade deles à entidade adjudicante, bem como no respeitante à inviabilização de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos a eles conseqüente. Ainda neste domínio, e em matéria de fundamentação,



Tribunal de Contas

acrescenta-se que o circunstancialismo descrito a propósito da necessidade de realizar os trabalhos em causa revela um caso de imputabilidade à entidade adjudicante, traduzido num deficiente projeto de execução da obra, pelo que a situação não cabe no âmbito de aplicação do preceito acima citado.

E, numa perspetiva de procedimentalização adequada, expressa-se também que os trabalhos, uma vez que não tinham integrado o contrato inicial da empreitada, mas enquanto indispensáveis à realização da obra, deviam ter sido objeto de um contrato adicional ao contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, enquadrado no artigo 376.º do Código dos Contratos Públicos, atuação esta que seria determinante da abrangência da situação na alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e, conseqüentemente, na injunção do n.º 2 daquele mesmo artigo 47.º.

Contudo, não tendo a Câmara Municipal de Lamego assim procedido, tendo, ao invés, optado pela celebração de um contrato autónomo, ilegalmente não reduzido a escrito, mas intrinsecamente ligado ao contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, observa-se que o mesmo, não obstante o seu valor, de € 67.265,58, estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, face ao disposto no artigo 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, tendo presente que o valor daquele contrato de empreitada é de € 4.045.472,00, e que aquela sujeição não foi diligenciada pela Câmara Municipal de Lamego, estando o contrato já totalmente executado.

8. EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO

No exercício do direito consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, vieram os indiciados responsáveis apresentar alegações, através de um único documento, subscrito por todos, assim como pela Chefe de Divisão de Obras Municipais da Câmara Municipal de Lamego, Eng.ª Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo, e pela Técnica Superior da mesma câmara, Eng.ª Maria Madalena Marques Pinto, na sequência da notificação do Relato que, igualmente para efeitos daquele exercício, lhes foi, oportunamente, dirigida.

a) Naquele documento, expressam os alegantes, em síntese (Cfr. para maior detalhe o Anexo III ao presente Relatório) e no que concerne à imputação da responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões relativos à **sala de música** (trabalho nº 11),



Tribunal de Contas

integrantes do **contrato adicional n.º 1**, que “(...) *entendeu o dono da obra assumir de facto o pagamento da totalidade do valor dos trabalhos ao empreiteiro, uma vez que o projeto de arquitetura não contemplava a execução de uma sala de música, mas apenas salas de aula simples, não específicas e salas destinadas a (AEC) atividades extracurriculares que não a música.*

Assim, o dono da obra considerou esta falha como sendo um erro de projeto e para o suprimir ordenou à fiscalização que transmitisse ao empreiteiro a sua pretensão de transformar uma das salas de AEC em sala de música, que tem características específicas em termos de isolamento de som, pretendendo-se, desse modo, não perturbar as demais atividades escolares a decorrerem no centro.

Por isso, e por uma questão de transparência e coerência, o dono da obra assumiu, como não podia deixar de ser, a responsabilidade da totalidade deste erro, por considerar que tal erro/omissão em causa se enquadrava e enquadra no n.º 1 do artigo 378º do CCP (...).

Neste sentido, dado que o projeto de execução disponibilizado pelo dono da obra, na fase concursal, para a empreitada em apreço, não contemplava a sala de música, não poderia o empreiteiro nessa fase detetar tal omissão, por ignorar legitimamente, esse problema.

Assim (...) esta responsabilidade não é do empreiteiro nem de terceiros, mas exclusivamente do dono da obra (...).”

Apreciando o assim alegado, diga-se, em primeiro lugar, que os termos da pronúncia revelam, no que à **sala de música** concerne, a existência de um circunstancialismo diferente daquele que, face aos elementos, então, disponibilizados, havia sido considerado no Relato, em matéria de qualificação e fundamentação dos pertinentes trabalhos.

Com efeito, aqueles elementos indiciavam uma omissão do projeto, cujos trabalhos de suprimento radicavam na necessidade de cumprimento do Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios, regulamento este que era pré-existente à elaboração do projeto da obra.



Tribunal de Contas

Contudo, o que agora está clarificado no documento de pronúncia, em sede de contraditório⁵³, é que, afinal, a sala de música nem sequer estava contemplada no projeto de obra disponibilizado na fase de formação do contrato⁵⁴. Em tal projeto, apenas, estava prevista a execução de “(...) *salas de aula simples, não específicas e salas destinadas a (AEC) atividades extracurriculares que não a música (...)*”.

Ora, assim sendo, e à luz do que, a propósito do conceito de erros e omissões, se deixou expresso no ponto 5.2. deste Relatório, não estamos aqui em presença de um “erro de projeto”, tal como é qualificado pelos alegantes, nem de “omissão do projeto”, qualificação que foi atribuída no Relato, pelo que a responsabilidade pelo seu custo encontra-se, assim, corretamente imputada ao dono da obra.

A situação em apreço, com os contornos agora clarificados na pronúncia, revela antes a existência de uma *modificação resultante de uma alteração de vontade do dono da obra*, o que a afasta da possibilidade de as pertinentes prestações serem qualificadas como suprimento de erros e omissões, por elas não consubstanciarem *prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada*, como se expressa no Relatório do Tribunal de Contas n.º 8/2010 – 1ª S, já antes citado no ponto 5.2. do presente Relatório.

Por essa razão e ainda porque tal trabalho não decorre de uma “circunstância imprevista”, também não é qualificável como trabalho a mais, nos termos previstos no artigo 370.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, não podendo beneficiar desse regime legal.

No entanto, o respetivo valor – € 6.302,11⁵⁵ – sendo inferior a € 150.000,00, permite o recurso ao ajuste direto, de acordo com a alínea a) do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos.

Por isso que, em termos procedimentais e apesar de não ter sido esse o fundamento legal invocado, a adjudicação ao empreiteiro do trabalho de que se trata acabou por ser suscetível de se enquadrar no dispositivo legal referido.

⁵³ E é corroborado pelo teor de informação, sem número, datada de 20 de fevereiro de 2012, e subscrita pela Técnica Superior, Eng.ª Madalena Marques Pinto, ora junta ao processo, por via do ofício da Câmara Municipal de Lamego, n.º 6176, de 17 de maio de 2013, remetido ao Tribunal de Contas em cumprimento de despacho judicial, de 19 de abril de 2013, e àquela edilidade notificado pelo ofício n.º 5856, de 22 de abril de 2013, da Direção-Geral do Tribunal de Contas.

⁵⁴ Ou, mais claramente, ainda, como é referido na informação a que se alude na nota de rodapé anterior “(...) *o programa base para a elaboração do projeto de execução não contemplava a sala de música (...)*”.

⁵⁵ Ao qual acresce o montante de € 6.398,40, relativo às “molas aéreas e seletor de fecho” (trabalho n.º 23), também não considerado legalmente como trabalho de suprimento de erro ou omissão, ou trabalho a mais (Cfr. alínea b) do n.º 5.2. do presente Relatório).



Tribunal de Contas

Por conseguinte, em relação aos trabalhos relativos à **sala de música** nada mais há a observar.

b) Entretanto, relativamente à responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões das **chaminés na cobertura** (trabalho nº 22), integrantes do mesmo **contrato adicional nº 1**, vem alegado, em síntese (Cfr. para maior detalhe o Anexo III ao presente Relatório), que “(...) *para esta situação, reconhece o dono da obra que deveria ter imputado ao empreiteiro 50% do custo da supressão de tal omissão. Assim, (...) irá o dono de obra proceder à notificação do empreiteiro, comunicando-lhe a imputação de 2.799,53 € referente a 50% do valor total do custo por ele apresentado durante a execução da empreitada para a realização deste trabalho.*

*Saliente-se, **que até esta data ainda não foi efetuado** pelo dono da obra o pagamento de tais trabalhos ao empreiteiro, pelo que não ocorreu qualquer prejuízo para a autarquia. Desta decisão irá ser notificado o empreiteiro, através da emissão da respetiva nota de débito para se acertarem os pagamentos, ainda, por fazer. Deste modo, não poderão incorrer os signatários, aqui contestantes, em qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória (...).*

Face ao assim alegado, em que, agora, é reconhecido existir responsabilidade do empreiteiro pela execução dos trabalhos de suprimento da omissão relativa às **chaminés na cobertura** e tendo presente que o dono da obra comprovou, por documentação, entretanto junta ao processo⁵⁶, por um lado, ter procedido já à notificação ao empreiteiro, para o efeito anunciada no documento de pronúncia e, por outro lado, nada ter ainda pago ao empreiteiro, no âmbito do contrato adicional nº 1, nada mais há a observar quanto à responsabilidade por aqueles trabalhos⁵⁷.

c) No documento de pronúncia sob análise, expressam os alegantes, em síntese (Cfr. para maior detalhe o Anexo III ao presente Relatório) e no que concerne à **reposição do equilíbrio financeiro**, objeto do **contrato adicional nº 2**, que:

⁵⁶ Através do ofício da Câmara Municipal de Lamego, nº 6176, já referido em nota de rodapé anterior.

⁵⁷ Note-se que, para além da reconhecida responsabilização do empreiteiro e da procedimentalização já adotada pela Câmara Municipal de Lamego com vista à sua concretização, a documentação enviada ao Tribunal de Contas, a coberto do ofício citado na nota de rodapé anterior, revela que aquela edilidade, por via de deliberação tomada em reunião do pertinente executivo municipal, ocorrida em 30 de abril de 2013, decidiu imputar o valor correspondente aos restantes 50% relativos aos trabalhos das chaminés na cobertura ao projetista, tendo, para o efeito, procedido à sua notificação, acompanhada de uma nota de crédito.

Entretanto, na sequência daquela notificação, o projetista informou a Câmara Municipal de Lamego ter participado o assunto à respetiva seguradora, no âmbito da responsabilidade civil profissional, titulada pela apólice n.º 84.10.111051.



Tribunal de Contas

“(...) o problema levantado pelo Tribunal de Contas se refere, apenas, à terceira prorrogação (...).

Assim, iremos analisar a terceira prorrogação.

No dia 26/11/2010, o empreiteiro, através do ofício RGN/DOC/PL/2010/0083, solicitou ao dono da obra que fosse concedida uma prorrogação do prazo da empreitada por 90 dias (01/01/2011 a 31/03/2011), alegando que os condicionalismos que originaram o pedido de prorrogação não lhe eram imputáveis e que daí advinham custos decorrentes da subprodutividade e da não absorção dos encargos fixos. Por outro lado, nesse ofício constava ainda o seguinte: “A presente reclamação é sustentada pelo disposto no art.º 354º do Código dos Contratos Públicos, diploma legal aplicável no contrato de empreitada”, o qual diz respeito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato por agravamento de custos na realização da obra.

(...) no dia 27/01/2011 (...) foi deferida a prorrogação do prazo, através do despacho proferido pelo Sr. Presidente, remetendo à reunião de câmara para ratificar e deliberar sobre o pedido de reequilíbrio financeiro da empreitada, reequilíbrio esse que viria a ser aprovado na reunião ordinária da Câmara Municipal de Lamego realizada a 31 de maio de 2011.

O relato do Tribunal de Contas refere ainda que: “a suspensão parcial/ prorrogação de trabalhos não foi titulada por auto, conforme é, legalmente exigido”. (...) não considera o dono da obra ter cometido qualquer irregularidade, dado que conduziu este assunto como se de uma prorrogação se tratasse e não de uma suspensão.

No entanto, face ao teor do ofício nº 8134 de 12/07/2012 e da Informação 88/DOM de 31/04/2011, no que respeita à terceira prorrogação devido a suspensão parcial, é nosso entendimento que o Tribunal de Contas poderá ter efetuado uma interpretação divergente da que o dono da obra pretendia informar, ou seja que a situação é de facto uma prorrogação de prazo, pelos motivos aludidos no ofício anteriormente referido enviado pelo adjudicatário. Assim, os 90 dias concedidos na 3.ª prorrogação decorreram no período de



Tribunal de Contas

01/01/2011 a 31/03/2011, tal como consta na Informação n.º 88/DOM de 31/04/2011.

Entende-se ainda, que tendo sido autorizada a prorrogação graciosa e consequente aprovação do reequilíbrio financeiro da empreitada pelo executivo camarário em 31/05/2011, a despesa autorizada não consubstancia qualquer infração financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º e da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Por outro lado, salienta-se o facto de que o valor de 99.620,92 €, apurado pelo Tribunal de Contas é superior ao valor constante no quadro anexo à Informação n.º 88/DOM de 31 /04/2011, pois se somarmos os itens dos custos correspondentes aos meses de janeiro, fevereiro e março, constata-se que totalizam o valor de 88.866,06 € + IVA (...)”.

Apreciando as alegações assim produzidas quanto ao **contrato adicional n.º 2**, comece-se por referir, em relação ao reparo consubstanciado no teor do último parágrafo que se deixa transcrito, que, existindo, de facto, a discrepância apontada, ela não revela um erro do valor apurado pelo Tribunal de Contas. O que acontece é que os alegantes, na sua pronúncia, por um lado, foram buscar o valor adicional concreto que atribuíram ao estaleiro nos meses de janeiro, fevereiro e março, de 2011, € 88.816,00⁵⁸, e, por outro lado, não consideraram o valor de € 26.100,07, apurado na Informação nº 134/DOM, de 26 de maio de 2011, e que acresceu ao valor de € 247.307,02, que já havia sido apurado na Informação n.º 88/DOM⁵⁹, aqui invocada pelos alegantes, como valor de reposição do equilíbrio financeiro.

Note-se contudo, que correspondendo o somatório daquelas duas importâncias a € 273.407,09, o valor que, incompreensivelmente, consta da referida Informação nº 134/DOM é de € 273.404,09, ou seja, menos € 3,00, tendo sido este o valor que, a final, ficou consagrado no contrato.

Ora, foi aquela importância de € 273.404,09, consagrada no contrato adicional n.º 2 e resultante do acréscimo apurado na Informação n.º 134/DOM (embora com uma diferença

⁵⁸ Valor que, ainda, assim, diverge do contraditado em 6 cêntimos.

⁵⁹ Recorde-se que foi esta informação e a anteriormente citada, nº 134/DOM, que sustentaram, tecnicamente, a deliberação autorizatória do contrato adicional nº 2.



Tribunal de Contas

de € 3,00) que esteve na base dos cálculos efetuados pelo Tribunal de Contas e que conduziu ao apuramento do valor de € 99.620,92, como resultado da divisão do valor contratualizado – € 273.404,09 – pelo total de dias das 3 suspensões, 247 dias, e a multiplicação da quantia diária assim apurada pelo número de dias desta suspensão, 90 dias (número este contabilizado pelo dono da obra).

Este cálculo foi efetuado desta forma, uma vez que, por um lado, nunca se podia ir para os meses indicados no contraditório, já que não foi nesse espaço de tempo⁶⁰ que se verificou o facto que deu origem à reposição – a suspensão parcial – e, por outro lado, como adiante se dirá, a Câmara Municipal de Lamego não identificou, concretamente, o período em que tal suspensão ocorreu.

No mais, refira-se que os alegantes se enredam, na pronúncia que produzem, em explicações que em nada contribuem para o esclarecimento da situação posta em crise no Relato. Vejamos:

Partindo da documentação existente no processo, *maxime*, o teor da Informação n.º 88/DOM, de 31 de abril de 2011⁶¹, que, como já se referiu, suportou tecnicamente a deliberação autorizatória do contrato adicional n.º 2⁶², verifica-se que a terceira situação invocada para sustentar a reposição do equilíbrio financeiro do contrato e que originou um prolongamento do prazo de execução da empreitada foi uma **suspensão parcial** desta. Na verdade, como se alcança daquela informação “(...) *Esta prorrogação deve-se ao facto de a CEL – Circular Externa de Lamego – não estar a ser executada ao mesmo tempo que o Centro Escolar. Tivemos parte da obra suspensa pois teve que se fazer um ajuste direto para a escavação do terreno, ainda da Santa Casa da Misericórdia, para o colocar à cota da futura CEL e assim permitir a vedação do Centro Escolar e parte da implantação da sala polivalente do JI, que dependia de tal escavação. Para além disso, por não estarem compatibilizados os projetos – eletricidade e AVAC – tivemos que esperar que os técnicos se entendessem (...)*”.

Ora, no relato, não se questionava qual o período temporal em que tinham decorrido os 90 dias de acréscimo do prazo de execução da empreitada. A dúvida que se suscitava incidia antes sobre o **período temporal em que se tinha verificado a suspensão parcial da**

⁶⁰ Esse período temporal, como afirmam os alegantes, corresponde a prorrogações do prazo da obra.

⁶¹ Quanto a esta data, *vide* nota de rodapé n.º 18.

⁶² Em conjunto com Informação n.º 134/DOM, de 26 de maio de 2011.



Tribunal de Contas

obra, que está referida no texto da transcrição supra, retirada da Informação nº 88/DOM e que fundamentou parte da reposição do equilíbrio financeiro do contrato.

Na pronúncia, os alegantes, continuando embora a reconhecer que esta prorrogação graciosa foi devida a suspensão parcial da obra, limitam-se a dizer, para justificar a inexistência do pertinente auto de suspensão, que “(...) *conduziu este assunto como se de uma prorrogação se tratasse e não de uma suspensão (...)*”, bem como a informar que aquela (prorrogação) decorreu entre 1 de janeiro e 31 de março de 2011.

Porém, acerca da identificação do referido **período de suspensão parcial da obra**, nada é dito na pronúncia em apreço.

Por conseguinte, nada neste particular tendo sido acrescentado ou esclarecido, é legítimo concluir, à luz do acima transcrito texto da Informação n.º 88/DOM, que a suspensão de execução da obra aqui em causa coincidiu, pelo menos parcialmente, com o prazo de execução dos trabalhos relativos à escavação de terreno para o colocar à cota da futura Circular Externa de Lamego, que estão referidos naquele texto.

Deste modo, tendo a execução daqueles trabalhos decorrido entre 26 de agosto e 17 de setembro de 2010 (Cfr. ponto 3.3. c) do presente Relatório), e tendo a apresentação do requerimento do empreiteiro, a que se refere o nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos, sido efetuada em 26 de novembro de 2010, constata-se ser este extemporâneo, pelo que ocorreu, na parte respeitante ao evento aqui em apreço, invocado para fundamentar o direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, a caducidade do mesmo.

d) Por outro lado, quanto aos outros **dois contratos analisados no âmbito da auditoria e que estão identificados nos números 6 e 7 do presente Relatório**, pronunciam-se os alegantes através de considerações comuns a ambas as situações e de considerações específicas a cada uma delas que, a seguir, se sintetizam (Cfr. para maior detalhe o Anexo III ao presente Relatório).

No âmbito das considerações comuns, expressam os alegantes que “(...) *o dono da obra considerou que os trabalhos não poderiam ser encarados como trabalhos a mais, ou de suprimimento de erros e omissões e que por isso, teriam de se efetuar novos procedimentos para escolha do co-contratante. Com efeito, tais obras são e foram absolutamente*



Tribunal de Contas

independentes das obras do Centro Escolar de Lamego. Nesse sentido, e por uma questão de transparência, o Dono da Obra realizou dois procedimentos concursais com vista à realização dos trabalhos que foram submetidos à concorrência.

Em ambas as situações, os trabalhos realizados, atenta a sua natureza foram qualificados como obras novas, não correspondendo à execução da mesma empreitada – a construção do centro escolar.

Face ao supra mencionado, o dono da obra não considerou que estes contratos, embora subsequentes mas não adicionais teriam necessidade de serem submetidos à fiscalização do Tribunal de Contas (...)”.

Apreciando aquelas alegações comuns aos dois contratos, verifica-se que elas se limitam a expressar o circunstancialismo que, do ponto de vista do dono da obra, foi determinante para que este tivesse considerado não haver necessidade de os submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Para tanto, referem os alegantes uma absoluta independência das pertinentes obras em relação às obras do Centro Escolar de Lamego, reveladora da existência de obras novas, não correspondentes à execução da mesma empreitada, ou seja, à empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego.

Diga-se, porém, que a explicação assim apresentada não colhe, na medida em que não se ajusta à realidade fáctica a invocada independência das obras sustentadas pelos dois contratos em apreço. No primeiro caso, porque o objeto do contrato foi a realização de *obras de reparação de danos no Centro Escolar de Lamego* que estava em construção. No segundo caso, porque os pertinentes trabalhos, para além de terem *ocorrido em terrenos de implantação da empreitada destinada à construção do Centro Escolar de Lamego, estão relacionados com o objeto desta e foram indispensáveis à consecução de partes dela*. Não existe, pois, a proclamada independência.

d.1) Especificamente, no que ao denominado contrato de empreitada de **“Reparação de danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego”** concerne, alega-se que *“(...) o contrato teve fundamento numa inundação, decorrente de fortes e intensas chuvadas. A inundação tem origem FORA DA ÁREA DA EMPREITADA DO CENTRO ESCOLAR, no ribeiro que ali existe, que AFETOU A ZONA EXTERNA, onde hoje se localiza parte da CEL, e que AFETOU O CENTRO ESCOLAR e, ainda, O LOGRADOURO DA ESCOLA EB2/3 que se localiza a cota inferior ao Centro Escolar. Por simplificação,*



Tribunal de Contas

porventura excessiva, foi designada a empreitada como sendo relativa exclusivamente à reparação de danos dentro do centro escolar, o que não é verdade. Contudo, considera-se compreensível esta situação pois a preocupação e urgência da obra era efetivamente justificada com a necessidade de repor as condições para recomeçar as obras do centro escolar. Mas a obra que o contrato em causa originou não teve por objeto uma intervenção no centro escolar. Bem pelo contrário. Tal obra foi para resolver um problema da responsabilidade da autarquia, na sequência das inundações e que veio a ter interferência direta no centro escolar. Tal obra era e foi autónoma em relação à obra do centro escolar (...)”.

Apreciando o que assim se alega, refira-se que, no essencial, é reafirmada a autonomia das duas obras em presença, fazendo-se notar não ser verdade que o contrato aqui em apreço respeite, exclusivamente, à reparação de danos dentro do centro escolar, apesar da designação que lhe foi atribuída e que o mesmo “(...) *não teve por objeto uma intervenção no centro escolar (...)*”.

No entanto, ainda que as obras daquele contrato não se tenham destinado, exclusivamente, a reparar danos em trabalhos já realizados no âmbito da empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego, a alegada autonomia de obras não existe, tal como, supra, em d), se referiu, e como bem se alcança da Informação nº 392/DOM, de 23 de novembro de 2010⁶³, onde alguns daqueles trabalhos, que sofreram danos, estão, claramente, identificados: *tubagens das redes exteriores de águas pluviais e residuais; entupimento das caixas existentes; tout-venant e manta geotêxtil já efetuado na zona do logradouro junto à entrada principal do Centro Escolar.*

Consequentemente e ao contrário do que pretendem manifestar os alegantes, verifica-se um relacionamento substancial entre os dois contratos.

d.2) E quanto à outra situação contratual, identificada no n.º 7 deste Relatório, vem especificamente alegado que “(...) *o TC coloca duas questões: a ligação deste contrato ao contrato de empreitada do centro escolar, o que impunha a sua submissão a visto e o facto de se ter realizado um contrato de prestação de serviços e não de empreitada.*

⁶³ Informação esta que, em conjunto com as Informações n.ºs 48/DOM, de 17 de fevereiro de 2011, 114/DOM, de 10 de maio de 2011 e 130/DOM, de 24 de maio de 2011, suportou, tecnicamente o ato adjudicatório.



Tribunal de Contas

Em relação à primeira questão parece-nos (...) que o relato apresentado não equacionou corretamente o problema. Sendo um facto que esta obra facilitou a execução da empreitada do centro escolar, ao disponibilizar melhores acessos a uma contenção de terras que evitou, eventualmente, trabalhos de contenção ou consolidação de talude, ou até construção de muros a realizar no âmbito da empreitada do centro escolar, o que agravaria seriamente os custos desta última e de nada serviriam para a construção da “futura” circular externa de Lamego (...).

Quanto à realização dos trabalhos por prestação de serviços e não por empreitada, parece-nos largamente justificada esta opção, que é, de resto, a utilizada por todos os particulares que realizam escavações, seja para construção, seja para fins agrícolas. Seguramente que seria mais adequado para confirmar o contrato com uma inequívoca prestação de serviços, que os trabalhos fossem realizados sob a orientação dos funcionários do município (como efetivamente foram), mas que os equipamentos trabalhassem à hora, em regime de aluguer. É evidente que esta opção exigiria maior controlo quer dos horários de operação quer do rendimento e qualidade do trabalho, o que não favoreceria o município. Por esta razão se optou por adquirir um serviço de escavação e transporte de aterro com medição ao m³, previamente medido pelos serviços topográficos do município. Acresce que a prestação de serviços não altera as condições de concorrência em relação à empreitada (...) e é mais célere na medida em que não exige tantas formalidades, nomeadamente o contrato escrito e a garantia bancária, totalmente desnecessários, face ao tipo e duração dos trabalhos contratados (...).”

Apreciando aquelas alegações e em relação à questão da ligação do contrato de que aqui se trata ao contrato de empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego, diga-se que os alegantes pretendem reduzi-la a uma situação meramente facilitadora da execução daquele último contrato, quer numa perspetiva substantiva, quer numa perspetiva financeira. Contudo, na realidade assim não é, revelando-se antes a existência de uma ligação mais substancial entre os dois contratos, como decorre do teor da Informação n.º 88/DOM, na parte relativa à terceira suspensão/prorrogação do prazo de execução da empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego e da Informação n.º 305/DOM, onde está expresso que a escavação do terreno teve por finalidade permitir a vedação do Centro Escolar de Lamego e parte da implantação da sala polivalente do jardim de infância. Ou seja, em suma, os trabalhos do contrato aqui em causa, ou pelo menos alguns



Tribunal de Contas

deles, foram indispensáveis à consecução de partes da empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego e não, simplesmente, facilitadores da execução desta.

Entretanto, no que concerne à defesa da tipologia contratual adotada, refira-se que a argumentação apresentada pelos alegantes não colhe, na medida em que, na situação vertente, se está no domínio da *res publica* e não do privado, havendo, por isso, que observar o pertinente quadro normativo, no caso, o Código dos Contratos Públicos.

Ora, neste caso, o artigo 343.º daquele código impunha a realização de um contrato de empreitada de obras públicas e não de um contrato de prestação de serviços, na medida em que a execução dos atos materiais que consubstanciam os trabalhos objeto do contrato é por conta de um contraente público e o resultado dos mesmos se enquadra na descrição do nº 2 daquele normativo.

d.3) Ainda, em relação às duas situações contratuais analisadas, referem os alegantes que *“(...) tal irregularidade a existir, já se encontraria agora ultrapassada, dado que foram remetidas estas duas situações contratuais ao Tribunal de Contas, tendo sido analisadas, no âmbito da fiscalização concomitante à empreitada da construção do Centro Escolar de Lamego (...)”*.

Quanto a esta alegação, diga-se que não assiste qualquer razão aos autores da pronúncia, porquanto, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, são diferentes as finalidades da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante, não há qualquer possibilidade legal de substituir uma pela outra, nem é possível considerar sanada a falta de sujeição a fiscalização prévia de determinado ato ou contrato, por via da sua apreciação em sede de fiscalização concomitante.

9. ILEGALIDADES INDICIADAS/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

9.1. Conforme se apurou supra, nos n.ºs 5.6 e 8.c) do presente Relatório, no âmbito do contrato adicional nº 2 e no que concerne à terceira situação invocada para sustentar a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, o período de suspensão parcial da obra que lhe está subjacente decorreu, pelo menos parcialmente, entre 26 de agosto e 17 de setembro de 2010.

E assim, uma vez que a apresentação do requerimento do empreiteiro a que se refere o nº 2 do artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos apenas teve lugar em 26 de novembro



Tribunal de Contas

de 2010, verifica-se ter sido o mesmo extemporâneo, pelo que, na parte respeitante àquele evento, ocorreu a caducidade do direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato de que se trata, nos termos daquela disposição legal.

Por conseguinte, neste particular, o dono da obra autorizou a realização de uma despesa (que foi paga)⁶⁴ por valor superior à admissível, de acordo com o citado nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos, num montante que ascendeu a **€ 99.620,92**.

Aquela ilegalidade é suscetível de consubstanciar **uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto**, bem como **uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do nº 1 do artigo 65º da mesma Lei nº 98/97** (*Vide Anexo II ao presente Relatório*).

A eventual condenação por aquela responsabilidade financeira reintegratória, que é solidária nos termos do artigo 63º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, implica a reposição da citada importância.

Já a eventual condenação pela aludida responsabilidade financeira sancionatória, que é pessoal e individual, implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, entre os limites, mínimo de 15 UC⁶⁵ (€ 1.530,00), e máximo de 150 UC (€ 15.300,00), de acordo com o referido artigo 65º, nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.

9.2. Entretanto, nos nºs 6, 7 e 8.d) do presente Relatório, apurou-se a existência de duas situações contratuais, já executadas, as quais, sendo embora qualquer delas de valor inferior a € 350.000,00, deviam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, face ao disposto no artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril, e no artigo 152º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, por estarem intrinsecamente ligadas a trabalhos da empreitada de construção do Centro Escolar de Lamego, ou por terem sido indispensáveis à consecução de partes dela, envolvendo, por isso, um claro

⁶⁴ Conforme informação da Câmara Municipal de Lamego, expressa na alínea a) do ofício nº 6176, de 17 de maio de 2013, enviado ao Tribunal de Contas.

⁶⁵ O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de € 96,00, até 20 de abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de € 102,00, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro.



Tribunal de Contas

relacionamento com aquele contrato de empreitada, cujo valor inicial atinge o montante de € 4.045.472,00.

Assim não tendo sido diligenciado e não sendo possível sanar tais faltas de sujeição a fiscalização prévia, como se apurou no número 8.d.3.) deste Relatório, verifica-se a existência de duas ilegalidades suscetíveis de configurar **duas infrações financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea h) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.**

A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória, que é pessoal e individual, em qualquer um daqueles casos e para cada uma das infrações cometidas, implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, entre os limites, mínimo de 15 UC (€ 1.530,00) e máximo de 150 UC (€ 15.300,00), cada uma, de acordo com o referido artigo 65º, nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.

10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido parecer, em 12 de agosto de 2014, aderindo, em relação aos factos referidos nos itens n.ºs 3.3.b), 6, 8.d), 8.d.1), 3.3.c), 7, 8.d) e 8.d.2) do projeto de relatório, à apreciação e conclusões nele formulados, em matéria de verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória.

Já no que concerne aos factos identificados nos itens n.ºs 3.2.c) e d), 5.6 e 8.c) do mesmo projeto de relatório e não obstante se dar por indiciada a inobservância do prazo fixado no nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos, opina-se no sentido de os mesmos não serem suscetíveis de integrar uma infração financeira, para tanto se invocando ter o dono da obra reconhecido o direito do empreiteiro à reposição do equilíbrio financeiro, com a conseqüente verificação de uma causa impeditiva da caducidade, nos termos do artigo 331º do Código Civil, aplicável, *in casu*, por força do disposto no artigo 280º, nº 3 do Código dos Contratos Públicos.



Tribunal de Contas

Para corroborar, neste particular, o entendimento manifestado, apela-se também à possível consideração de uma renúncia tácita à caducidade (artigo 330º do Código Civil) como decorrência do deferimento do pedido do empreiteiro. Assim como, dando por adquirida a verificação dos pressupostos do reequilíbrio financeiro, se imputa à esfera jurídica do Município de Lamego a obrigação natural de efetivar a prestação requerida pelo empreiteiro, à luz do artigo 404º do Código Civil.

Contextualizada, deste modo, a factualidade atinente à caducidade determinada no artigo 354º, nº 2 do Código dos Contratos Públicos, conclui-se no parecer pela inexistência de pagamento indevido, na medida em que o município devedor, tendo a faculdade legal de recusar a prestação, optou por satisfazê-la.

11. CONCLUSÕES

Considerando o anteriormente expresso e tendo também em atenção o parecer do Ministério Público, formulam-se as seguintes conclusões:

- a) No âmbito da empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, foram executados trabalhos suscetíveis de, legalmente, serem qualificados como suprimento de erros e omissões e que representam um acréscimo do preço contratual, no valor **€ 238.987,79⁶⁶**.
- b) Em relação a alguns daqueles trabalhos, cujo valor ascende a € 214.889,58, o dono da obra assumiu, integralmente, a responsabilidade pelos mesmos, uma vez que, tendo eles sido identificados pelos concorrentes, logo na fase de formação do contrato, não foram, contudo, aceites, nessa fase, pelo dono da obra (segunda parte do n.º 3 do artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos).
- c) Não obstante a legalidade daquela assunção de responsabilidade, não está a mesma, no entanto, isenta de reparo, do ponto de vista gestor, considerando que a decisão de não aceitação dos erros e omissões identificados pelos concorrentes na fase de formação do contrato foi tomada sem qualquer análise substantiva dos mesmos, louvando-se, de modo exclusivo e liminarmente, numa

⁶⁶ Valor contratual de € 251.688,30, deduzido do valor de € 12.700,51.



Tribunal de Contas

razão de celeridade do procedimento, a que se seguiu, já em obra, o reconhecimento da sua pertinência, bem como a necessidade do respetivo suprimento. Neste contexto, aquela primeira decisão releva de negligência grosseira e tem ínsita uma violação dos princípios da transparência e da concorrência, na perspetiva de que, assim, se inviabilizou uma adequação das propostas dos concorrentes aos preços derivados dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões.

- d) No objeto do contrato adicional (adicional n.º 1) que titulou aqueles trabalhos foram também qualificados pela autarquia como suprimento de erros e omissões outros trabalhos, no montante total de € 12.700,51, que, como tal, não podem ser qualificados, por não serem indispensáveis à integral execução da empreitada e que também não podem ser qualificados como trabalhos a mais, uma vez que dos fundamentos apresentados não se conclui pela existência de uma circunstância imprevista, embora, face ao seu valor, seja admissível o ajuste direto.
- e) No âmbito do mesmo contrato adicional, não se encontra documentada a “ordem de execução” dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, subjacente à obrigação de execução dos mesmos pelo empreiteiro, nos termos consagrados no artigo 376º do Código dos Contratos Públicos, nem a data de notificação da mesma ao empreiteiro.
- f) No que concerne ao contrato adicional nº 2, cujo objeto é a reposição do equilíbrio financeiro do contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, ocorreu, em relação a um dos eventos invocados para fundamentar o direito àquela reposição, a caducidade prevista no nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos, pelo que, na proporção que lhe corresponde, de **€ 99.620,92**, houve um **pagamento indevido**.
- g) Decorrendo do princípio da legalidade (artigo 266º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa e artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo) que os poderes da Administração Pública têm todos eles a sua fonte imediata na lei e são inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis⁶⁷ e não existindo nenhuma disposição legal que, expressamente, atribua à Administração Pública a faculdade

⁶⁷ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, in “Direito Administrativo I”, pág. 362. De acordo com este mesmo autor “(...) *Será ilegal não só a atividade administrativa que viole uma proibição da lei, como toda a que não tenha numa disposição legal o seu fundamento expresse (...)*”.



Tribunal de Contas

de renunciar, direta ou indiretamente, à invocação da caducidade determinada no nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos, ou de, por qualquer outra forma, afastar tal determinação, está tal matéria subtraída à sua disponibilidade, pelo que o Município de Lamego, na sequência do decurso do prazo fixado naquele normativo, estava obrigado a indeferir a reclamação do empreiteiro com tal fundamento.

- h)** Aquela ilegalidade, imputável aos membros do executivo camarário identificados no número 4 do presente Relatório, é suscetível de constituir **uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto**, bem como **uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do nº 1 do artigo 65º da citada Lei nº 98/97, de 26 de agosto**, a efetivar 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 n.º 98/97, de 26 de agosto*].
- i)** A Câmara Municipal de Lamego celebrou mais dois contratos, identificados nos nºs 6 e 7 deste Relatório, os quais, por estarem inequivocamente relacionados com o contrato de empreitada “Construção do Centro Escolar de Lamego”, deviam ter sido remetidos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, à luz, quanto ao primeiro, do artigo 152º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, e, quanto ao segundo, do artigo 138º, nº 1 da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril. Porém, não tendo tal remessa sido concretizada e estando os contratos em causa já executados, verifica-se a existência de duas ilegalidades suscetíveis de configurar **duas infrações financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto**, sendo responsável pelas mesmas o Presidente da Câmara Municipal de Lamego, identificado nº 4 do presente Relatório.



Tribunal de Contas

12. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade, por pagamento indevido de parte do contrato adicional nº 2, bem como ilegalidades pela não remessa de dois contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas e identifica os responsáveis no ponto 4;
2. Recomendar ao Município de Lamego:
 - a) Rigor na elaboração e controlo dos projetos de execução de obras públicas, conforme impõe o n.º 1 do art.º 43.º do Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro;
 - b) Controlo efetivo do requisito temporal de exercício do direito à reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, estabelecido no nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos;
 - c) Remessa atempada ao Tribunal de Contas dos contratos sujeitos a fiscalização prévia;
 - d) Não pagamento da fatura nº 9111070027, de 20 de julho de 2011, pelo valor dela constante, mas tão só pelo valor apurado depois de deduzido àquele a importância de € 2.799,53;
 - e) Informe, documentalmente, o Tribunal de Contas do valor que, efetivamente, vier a pagar da fatura referida na alínea anterior, no prazo de 10 dias após o pagamento;
 - f) Informe, documentalmente, o Tribunal de Contas sobre a efetiva concretização do direito a indemnização imposto pela alínea a) do nº 6 do artigo 378º do Código dos Contratos Públicos, em relação ao valor restante dos trabalhos de suprimento de erros das chaminés na cobertura, igualmente no prazo de 10, após aquela concretização.
3. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Lamego em € 1.716,40, 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 redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto;



Tribunal de Contas

4. Remeter cópia do Relatório:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Lamego, Francisco Manuel Lopes;
 - b) Aos demais responsáveis a quem foi notificado o relato, António Pinto Carreira, Marina Castro Sepúlveda do Valle Teixeira e Manuel José Carmo Coutinho e, ainda, à Chefe de Divisão de Obras Municipais, Maria de Lourdes Maia Veiga de Figueiredo e à Técnica Superior Maria Madalena Marques Pinto;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área das autarquias locais;
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 27 de janeiro de 2015

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Helena Abreu Lopes – Relatora

João Figueiredo

Alberto Fernandes Brás



ANEXOS

ANEXO I – Descrição dos trabalhos objeto do contrato adicional n.º 1 e sua qualificação como de suprimento de erros e omissões

a) Quanto aos que foram identificados logo na fase de formação do contrato (mas não aceites nesta fase)

Nº 1 – Estabilidade – betões, no valor de € 10.819,62

No domínio da execução dos trabalhos relativos à estabilidade, apurou-se uma insuficiência de quantidades de betão armado B35/A400 NR, de fabrico mecânico, com reflexos na cofragem e na descofragem, e incidente em sapatas (de pilares, de paredes e de muros de suporte MS), em vigas de fundação VF, em muros e paredes resistentes, em pilares e em lajes maciças e de escada. Está-se, assim, perante uma situação de **suprimento de um erro do projeto**.

Nº 2 – Estabilidade – Estrutura metálica, no valor de € 3.995,90

No que concerne, ainda, à execução dos trabalhos relativos à estabilidade, apurou-se também uma insuficiência de quantidades de elementos metálicos em perfis laminados em aço Fe360, abrangendo ligações e metalização a quente e incidentes em pilares executados com perfis HE-200B e HE-140B. Trata-se, também neste caso, do **suprimento de um erro do projeto**.

Nº 3 – Arquitetura – Alvenarias, no valor de € 24.917,42

Em matéria de execução de trabalhos de levantamento de paredes exteriores em alvenaria, constatou-se existir uma deficiente medição em blocos do tipo Maxit Bloco Térmico com 25cm de largura, assim como, em relação ao levantamento de paredes interiores em alvenaria, se constatou a existência de deficiente medição em blocos de 50x19x10 e de 50x19x15. Estas deficiências nas medições, implicam o **suprimento de erros do projeto**.

Nº 4 – Arquitetura – Vidraceiro, no valor de € 30.250,70

Relativamente ao fornecimento e colocação de vidro simples de 6mm e de vidro duplo 8+12+10.4mm, confirmou-se que o projeto estava desajustado das necessidades,



Tribunal de Contas

apresentando uma insuficiência de quantidades. Tal insuficiência impõe o **suprimento de erros do projeto**.

Nº 5 – Arquitetura – Cerâmicos, no valor de € 2.219,70

Quanto ao fornecimento e colocação de azulejo tipo “Cinca”, branco, 10x20 e 20x20 nos lambris superiores, remates de canto, rejuntamento, reboco de bases e argamassa de assentamento, ambos, incluindo remates tipo “PRO MATE 3”, com 10mm em alumínio lacado branco da BUTECH, bem como em relação ao fornecimento e colocação de pavimento em mosaico porcelânico com 20x20cm, mate à cor branca, tipo “Cinca”, incluindo betonilhas de regularização, argamassas ou colas de assentamento, cortes, remates refechamento de juntas e arestas e a impermeabilização dos pavimentos e paredes interiores, nas zonas de água, apurou-se uma insuficiência das quantidades previstas no projeto. Esta situação compagina-se com um **suprimento de erros do projeto**.

Nº 6 – Arquitetura – Cobertura, no valor de € 39.639,59

Nos trabalhos de cobertura, verificou-se que os relativos ao fornecimento, aplicação e colocação de isolamento térmico em placas de poliestireno extrudido 5cm, de tela pitonada tipo “Laminodren”, de chapa e de caleiras de cobre natural com 0,6mm do tipo TECU Classic, incluindo sistema o sistema de suporte e fixação e impermeabilização do tipo “HR Latex” na secção retangular, bem como os relativos ao fornecimento e colocação de fachada em chapa de cobre natural do tipo “TECU Classic”, com 0,6mm, sobre isolamento térmico tipo Roofmate de 40mm, enfermavam de deficiente medição. Envolve, pois, o **suprimento de erros do projeto**.

Nº 7 – Estabilidade – Movimento de terras, no valor de € 4.105,90

No tocante a escavações e baldeação na abertura de poços e valas para execução de elementos da fundação, bem como no que respeita a aterros compactados com terras provenientes das escavações e ao transporte dos pertinentes produtos sobrantes a vazadouro, confirmou-se um desajustamento das quantidades previstas às, efetivamente, necessárias. Tais desajustamentos são determinantes de um **suprimento de erros do projeto**.

Nº 8 – Arquitetura – Revestimento de pavimentos, no valor de € 20.553,85



Tribunal de Contas

Quanto ao fornecimento e colocação de revestimento de pavimentos em placas de granito amaciado “S. Martinho”, com 120x60x2cm e com largura e comprimento variável e 3cm de espessura, incluindo betonilha de regularização e argamassa de assentamento aplicada com cola tipo “BUTECH”, ao fornecimento e colocação de revestimento de pavimentos de vinil do tipo “FORBO” sobre betonilha de regularização afagada (séries SMARAGD Classic com 2,0mm, ref^{as}. 6130, 6183, 6133, 6113 e 6180; série EFFECT Volta com 2,00mm, ref^a.5080 e série SURESTEP PUR com 2,00mm, ref^a. 8114), ao fornecimento e colocação de pavimentos em betonilha com endurecedor e aditivo hidrófugo tipo PLASTOCRETE 05, bem como ao fornecimento e assentamento de tapetes tipo “Apolo”, incluindo execução da caixa acabada com cimento queimado à colher e pintura, betonilha de regularização e drenagem e acessórios de remate periférico em cantoneira de aço inox AISI 316 com acabamento escovado de 20x20mm de abas e 2mm de espessura, verificou-se a existência de insuficientes medições. Estas situações são também qualificáveis de **suprimento de erros do projeto**.

Nº 12 – Arquitetura – Revestimento de tetos, no valor de € 3.004,49

Relativamente ao fornecimento e colocação de tetos falsos rebaixados em placa de gesso cartonado hidrófugo tipo “KNAUF” e em placa de gesso cartonado absorvente, em painéis perfurados com área aberta não inferior a 8% (furos de 6mm afastados cerca de 18mm, tipo 6/18R da KNAUF) e cerca de 13mm de espessura, ao fornecimento e colocação de revestimento de tetos interiores com celulose projetada tipo “Sonas pray K-13 Special” da STIER, com 16mm de espessura na cor branca (RAL 9010), bem como em relação ao revestimento de tetos exteriores com sistema de isolamento térmico pelo exterior tipo “weber.plast.decor” da Weber com aplicação prévia de regulador de fundo tipo “weber.ibo”, apurou-se uma insuficiência de medições. Estas deficientes medições implicam **suprimento de erros do projeto**.

Nº 13 – Arquitetura – Rodapés, soleiras e peitoris, no valor de € 7.396,14

No que tange ao fornecimento e colocação de rodapés em madeira de Faia e em rodapés de vinil do tipo “FORBO”, ao fornecimento e assentamento de soleiras e contra-soleiras em granito S. Martinho de 1^a qualidade, com 4cm de espessura x largura da parede para contra-soleiras, ao fornecimento e assentamento de soleiras em chapa de alumínio composto Ref.^a 911 – CREME 9001, rebaixadas, com 3mm de espessura x largura da parede, bem como ao fornecimento e assentamento de peitoris em chapa de alumínio composto Ref.^a 911 – CREME 9001, com 3mm de espessura x largura da parede e contra-



Tribunal de Contas

peitoris em madeira maciça de Faia, com 2cm de espessura x largura da parede, constataram-se deficientes medições. Estas deficientes medições geram **suprimento de erros do projeto**.

Nº 14 – Arquitetura – Serralharia, no valor de € 9.472,96

No domínio do fornecimento e colocação de vãos em alumínio Sistema Euro 2000 – Série AT, JA1 – 6.05x2.00 (2 folhas de abrir + 2 basculantes fixas), bem como do fornecimento e colocação de chapa simples com acabamento termo-lacado ref.^a 911 e cor CREME 9001, verificou-se existir insuficiência de quantidades. Esta insuficiência é determinante de **suprimento de erros do projeto**.

Nº 15 – Arquitetura – Carpintaria, no valor de € 1.564,10

Quanto ao fornecimento e colocação de guarnições superiores de parede com régua MDF folheado a Faia, com 6cm de largura e ao revestimento de paredes interiores, nas zonas de contacto dos armários com os corredores de circulação, com painéis de MDF folheado a Faia colocado sobre painel de aglomerado de madeira do tipo “VIROC”, apurou-se existir um desajustamento de quantidades. Este desajustamento implica um **suprimento de erros do projeto**.

Nº 16 – Arquitetura – Pinturas, no valor de € 7.410,71

Relativamente a pinturas em tetos rebaixados interiores de zonas húmidas, com aplicação de primário do tipo “Plastron” Aquoso, Anti-Fungos, Algas e Anti-Alcalino ref.^a 020-0200 da Robbialac e de tinta plástica branca de acabamento acetinado tipo “Robbiotel” Aquoso, série 025 da Robbialac, ao envernizamento de madeiras interiores com aplicação de tapaporos tipo “Tapa-poros” Aquoso ref.^a 020-0040 da Robbialac e aplicação de verniz de poliuretanos de acabamento acetinado, tipo “Verlac”, série 091 da Robbialac, bem como relativamente a pinturas em estruturas metálicas com aplicação de primário tipo “Self Etching Primer Filler”, ref.^a 334-0070 da Robbialac e esmalte de poliuretano, acabamento brilhante, tipo “ROBBITAN IG”, série 281, da Robbialac, de cor RAL 9001, foram encontradas medições insuficientes. Estas medições insuficientes corporizam **suprimento de erros do projeto**.



Tribunal de Contas

Nº 19 – Estabilidade – Diversos, no valor de € 86,36

Foi apurada uma insuficiência de quantidades de juntas de dilatação com lâminas em PVC flexível do tipo Sika DK 19. Esta insuficiência impõe um **suprimento de erro do projeto**.

Nº 20 – Arranjos exteriores, no valor de € 49.452,14

Em relação aos pavimentos, em betonilha esquartelada e de rampa em betonilha esquartelada antiderrapante, ao fornecimento e colocação de pavimento em placas de granito amaciado “S.Martinho”, com 120x60x3, tratamento hidrofugante, incluindo abertura de caixa de pavimento, tout venant e betonilha de regularização, ao pavimento em betão poroso cor verde com acabamento em tinta policromática acrílica antiderrapante, incluindo abertura de caixa de brita 0,15, 2 camadas de 0,06+0,03 de betão poroso, juntas de feltro não degradáveis, lancis em barra de ferro, rede de drenagens e pinturas das linhas de jogo com tinta isolatex tipo “ARCHIPOR”, ao fornecimento e colocação de piso sintético tipo Soinca, de borracha reciclada de cor vermelha SBR 1000x1000x43mm, ao fornecimento e colocação de pavimento em percursos de saibro cilindrado com 0.09m, com ligante tipo “active-sol”, incluindo caixa de tout-venant com 0,15m, à execução de sumidouro para águas pluviais, constituído por abertura de caixa com 150cm de diâmetro, espalhamento de camada de rachão com 30cm, camada de gravilha 15cm e sobre uma geotêxtil uma camada de 10cm de godo selecionado, ao fornecimento e colocação de lancil em barra de ferro 15x1cm, ao fornecimento e execução de betão e aço devidamente vibrado, incluindo escoramento, corte, moldagem, montagem, arame, juntas, sobreposições e desperdícios, cofragem e descofragem, limpeza e restantes trabalhos em muros de suporte em betão aparente, ao fornecimento e colocação de vedação em ferro composta por tubos de secção redonda de 4cm de diâmetro e altura de 120cm, espaçados 15cm entre eixos e fixos a muro de vedação e cheios de argamassa leve e fechados, metalização a zinco e acabamento tipo “Robbialac”, com aplicação de primário próprio para metais não ferrosos tipo Self Etching Primer Filler, ref.^a 334-0070, acabamento/intermediário acetinado Epoxi de alta espessura, série 840, esmalte de poliuretano tipo PU anti-derrapante, série 279, ral 9001, ao rebouco com acabamento areado fino, à pintura de muros de vedação com aplicação de primário anti-alcalino, tipo Primário Hidro-Armadura Branco, ref.^a 020-0104 e tinta de resina sintética, tipo REP Semi-Acetinado, série 064 branco da “Robbialac”, ao fornecimento de sementeira de relva, incluindo adubos e todas as operações de preparação do terreno, bem como em relação à execução das hortas pedagógicas, constituída por abertura de caixa, espalhamento regularizado de terra vegetal, na



Tribunal de Contas

espessura média de 0,50m, foi apurada a existência de quantidades insuficientes. Esta insuficiência de quantidades é qualificável de **suprimento de erro do projeto**.

b) Quanto aos que só foram identificados na fase de execução do contrato

Nº 9 – Instalações elétricas, no valor de € 20.197,00

No âmbito das instalações elétricas, foi apurada uma insuficiência de quantidades no que respeita ao fornecimento e montagem de cabos VV/XV 3G2,5mm² e VV/XV 5G 16mm², bem como de cabos UTP 4x2x0.5mm², categoria 5. Esta situação é qualificável de **suprimento de erro do projeto**.

Nº 10 – Carretel de incêndio, no valor de € 497,57

Em relação ao fornecimento e instalação de bocas-de-incêndio do tipo carretel tipo “NO-HA”, basculante com caixa embebida com capacidade para a boca-de-incêndio e extintor, mangueira de 25m, agulheta de 3 posições (jato-spray-aberto/fechado e válvula de seccionamento DN 1” 1”/4, verificou-se uma insuficiência de quantidades. Esta situação envolve o **suprimento de um erro do projeto**.

Nº 11 – Sala de música, no valor de € 6.302,11

No Relato, face aos elementos, então disponibilizados, considerou-se que este trabalho seria suscetível de ser qualificado como omissão do projeto, consubstanciada na falta de previsão de isolamento acústico.

Entretanto, em sede do contraditório, foram aduzidos novos elementos e explicitações que afastam aquela qualificação, como resulta da apreciação a este propósito efetuada no nº 8. a) do presente Relatório.

Nº 21 – Envernizamento de madeiras, no valor de € 12.667,75

Em relação aos trabalhos de envernizamento de madeiras interiores, com aplicação de tapa-poros, apurou-se existir uma deficiente medição. Trata-se de um **suprimento de erro do projeto**.



Tribunal de Contas

Nº 22 – Chaminés na cobertura, no valor de € 5.599,05

Em relação aos trabalhos de execução de alvenarias de tijolo cerâmico e de revestimento das chaminés, verificou-se que existia uma insuficiência de quantidades. Esta deficiência envolve o **suprimento de um erro**.

Nº 23 – Molas aéreas e seletor de fecho, no valor de € 6.398,40

O apetrechamento dos vãos com molas aéreas estava previsto no projeto. O que, neste domínio, foi contratualizado em sede do adicional, foi prover aquelas de seletor de fecho. Ora, esta opção, que não é indispensável à integral execução da empreitada, traduz, apenas, uma melhoria do projeto, pelo que **não pode ser qualificada de suprimento de erro ou omissão do projeto**.

Nº 24 – Tampos de lavatórios, no valor de € 3.636,00

Relativamente às instalações sanitárias, verificou-se que não estavam previstos os tampos dos lavatórios a instalar. Esta falta de previsão é qualificável como **omissão do projeto**.



Tribunal de Contas

ANEXO II - Quadro de eventuais infrações geradoras de responsabilidade financeira

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS	DOCUMENTOS DE SUPORTE
3.2.c) e d), 5.6 e 8.c)	Autorização e pagamento indevido de parte da importância fixada no contrato adicional nº 2	Nº 2 do artigo 354º do Código dos Contratos Públicos	Reintegratória , nos termos dos nºs 1 e 4 do artigo 59º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto Sancionatória , nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto	<ul style="list-style-type: none">Francisco Manuel Lopes, Presidente da Câmara MunicipalAntónio Pinto Carreira, Vice-presidente da Câmara MunicipalMarina Castro Sepúlveda do Valle Teixeira, VereadoraManuel José Carmo Coutinho, Vereador	<ul style="list-style-type: none">Deliberação de 31 de maio de 2011 da Câmara Municipal de LamegoInformação nº 88/DOM, de 30 de abril de 2011Informação nº 134/DOM, de 26 de maio de 2011
3.3.b), 6, 8.d) e 8.d.1)	Falta de remessa para fiscalização prévia do contrato de empreitada "Reparação de danos provocados por intempéries no Centro Escolar de Lamego"	Artigo 152º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro	Sancionatória , nos termos da alínea h) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto	Francisco Manuel Lopes, Presidente da Câmara Municipal	<ul style="list-style-type: none">Despacho de 26 de maio de 2011 do Presidente da Câmara Municipal de LamegoInformações n.ºs 392/DOM, de 23/11/2010, 48/DOM, de 17/2/2011, 114/DOM, de 10/5/2011 e 130/DOM, de 24/5/2011
3.3.c), 7, 8.d) e 8.d.2)	Falta de remessa para fiscalização prévia do contrato relativo à "Desmatação e Escavação da Zona da CEL junto ao Centro Escolar de Lamego"	Artigo 138º, nº 1 da Lei nº 3-B/2010, de 31 de abril	Sancionatória , nos termos da alínea h) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto	Francisco Manuel Lopes, Presidente da Câmara Municipal	<ul style="list-style-type: none">Despacho de 26 de agosto de 2010 do Presidente da Câmara Municipal de LamegoInformações n.ºs 305/DOM e 314/DOM, de 6 de agosto de 2010 e de 17 de agosto



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ANEXO III – Contraditório

EXMA SENHORA JUIZA CONSELHEIRA

DO TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. Nº 7/2011- AUDITORIA

Acção de fiscalização concomitante ao Município de Lamego

Construção do Centro Escolar de Lamego

FRANCISCO MANUEL LOPES,

ANTÓNIO PINTO CARREIRA

MARINA CASTRO SEPÚLVEDA DO VALLE TEIXEIRA

MANUEL JOSÉ DO CARMO COUTINHO

MARIA DE LOURDES MAIA VEIGA FIGUEIREDO

MARIA MADALENA MARQUES PINTO

Notificados do teor do relato no processo de auditoria em epígrafe,

Vêm dizer o seguinte:

As irregularidades/ilegalidades:

I- CONTRATO ADICIONAL Nº 1 – Suprimentos de erros e omissões:

Relativamente a este contrato o relato enviado refere que: "(...) os trabalhos de suprimento de erros e omissões, relativos à sala de música (€ 6.302,11) e às chaminés da cobertura (€ 5.599,05) enquadram-se na previsão do n.º3 do artigo 378.º do CCP, pelo que o empreiteiro é por eles responsável, nos termos consignados no n.º5 daquele preceito legal, devendo suportar metade do preço devido por cada um deles, o que globalmente, perfaz a importância de € 5.950,58."



A SALA DE MÚSICA:

Com o devido respeito, entende-se que essa conclusão não pode ser trada dos factos carreados para o processo. No que se refere à sala de música, entendeu o dono da obra assumir de fato o pagamento da totalidade do valor dos trabalhos ao empreiteiro, uma vez que, o projeto de arquitetura não contemplava a execução de uma sala de música, mas apenas salas de aula simples, não específicas e salas destinadas a (AEC) atividades extracurriculares que não a música.

Assim, o dono da obra considerou esta falha como sendo um erro de projeto e para o suprimir ordenou à fiscalização, que transmitisse ao empreiteiro da sua pretensão de transformar uma das salas de AEC em sala de música, que tem características específicas em termos de isolamento de som, pretendendo-se, desse modo, não perturbar as demais atividades escolares a decorrerem no centro.

Por isso, e por uma questão de transparência e coerência, o dono da obra assumiu, como não podia deixar de ser, a responsabilidade da totalidade deste erro, por considerar que tal erro/omissão em causa se enquadrava e enquadra no n.º1 do artigo 378.º do CCP. Com efeito, nos termos deste preceito legal: *“ O Dono da Obra é responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões resultantes dos elementos que tenham sido por si elaborados ou disponibilizados ao empreiteiro, designadamente os elementos da solução da obra.”*

Neste sentido, dado que o projeto de execução disponibilizado pelo dono da obra, na fase concursal, para a empreitada em apreço, não contemplava a sala de música, não poderia o empreiteiro nessa fase detetar tal omissão, por ignorar legitimamente, esse problema.

Assim, e tal como se pode aferir da informação 55/DOM de 01/03/2011, esta responsabilidade não é do empreiteiro nem de terceiros, mas exclusivamente do dono da obra.



AS CHAMINÉS:

Quanto às chaminés, o mapa de medições disponibilizado contemplava o seguinte no art.º 1.2.3: “*Execução de alvenarias de tijolo cerâmico, assente com argamassa de cimento e areia ao traço 1:4, para delimitação de áreas de equipamentos, mestras, chaminés acima das coberturas, conforme caderno de encargos.*”

No entanto, o caderno de encargos e as peças desenhadas disponibilizadas na fase concursal, não contemplavam a pormenorização arquitetónica das chaminés, nem o tipo de revestimento das mesmas. Esses pormenores foram executados no decorrer da execução da empreitada.

Assim sendo, o dono da obra assumiu a responsabilidade total do valor, por considerar que existiu a falta da pormenorização das chaminés e ainda pelo fato da quantificação do tipo de revestimento das mesmas ser omissa no mapa de medições disponibilizado na fase concursal.

De fato, para esta situação, reconhece o dono da obra que deveria ter imputado ao empreiteiro, 50% do custo da supressão de tal omissão. Assim, e não pretendendo cometer qualquer ilegalidade suscetível de consubstanciar uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º e da alínea b) do n.º1 do art.º 65 da LOPTC, irá o dono de obra proceder à notificação do empreiteiro, comunicando-lhe a imputação de 2.799,53€ referente a 50% do valor total do custo por ele apresentado durante a execução da empreitada, para a realização deste trabalho.

Saliente-se, **que até esta data ainda não foi efectuado** pelo dono da obra o pagamento de tais trabalhos ao empreiteiro, pelo que, não ocorreu, qualquer prejuízo para a autarquia. Desta decisão irá ser notificado o empreiteiro, através da emissão da respectiva nota de débito para se acertarem os pagamentos, ainda, por fazer. Deste modo, não poderão incorrer os signatários, aqui contestantes, em qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.



II- CONTRATO ADICIONAL Nº 2 – Reposição do equilíbrio financeiro:

Relativamente a este contrato, impõe-se dizer que o problema levantado pelo tribunal de contas se refere, apenas, à terceira prorrogação, dado que em relação às duas primeiras nenhuma ilegalidade ou irregularidade foi detectada.

Assim, iremos analisar a terceira prorrogação.

No dia 26/11/2010, o empreiteiro, através do ofício RGN/DOC/PL/2010/0083, solicitou ao dono da obra que fosse concedida uma prorrogação do prazo da empreitada por 90 dias (01/01/2011 a 31/03/2011), alegando que os condicionalismos que originaram o pedido de prorrogação não lhe eram imputáveis e que daí advinham custos decorrentes da subprodutividade e da não absorção dos encargos fixos. Por outro lado, nesse ofício constava ainda o seguinte: “ *A presente reclamação é sustentada pelo disposto no art.º 354.º do Código dos Contratos Públicos, diploma legal aplicável no contrato da empreitada*”, o qual diz respeito à reposição do equilíbrio financeiro por agravamento de custos na realização da obra.

Ora, no dia 27/01/2011, na informação 429/DOM de 15/12/2010, foi deferida a prorrogação do prazo, através do despacho proferido pelo Sr. Presidente, remetendo à reunião de câmara para ratificar e deliberar sobre o pedido de reequilíbrio financeiro da empreitada, reequilíbrio esse que viria a ser aprovado na reunião ordinária da Câmara Municipal de Lamego realizada a 31 de maio de 2011.

O relato do Tribunal de Contas refere ainda que: “...*a suspensão parcial/prorrogação de trabalhos não foi titulada por auto, conforme é, legalmente exigido*”. Com o devido respeito, não considera o dono da obra ter cometido qualquer irregularidade, dado que conduziu este assunto como se de uma prorrogação se tratasse e não de uma suspensão.

No entanto, face ao teor do ofício n.º 8134 de 12/07/2012 e da informação 88/DOM de 31/04/2011, no que respeita à terceira prorrogação devido a suspensão parcial, é nosso entendimento que o tribunal de contas poderá ter efectuado uma interpretação divergente da que o dono da obra pretendia informar, ou seja que a situação é de fato uma prorrogação de prazo, pelos motivos aludidos no ofício anteriormente referido enviado pelo adjudicatário. Assim, os 90 dias concedidos na 3.ª prorrogação decorreram no período de 01/01/2011 a 31/03/2011, tal como consta na informação n.º88/DOM de 31/04/2011.



Entende-se ainda, que tendo sido autorizada a prorrogação graciosa e conseqüente aprovação do reequilíbrio financeiro da empreitada pelo executivo camarário em 31/05/2011, a despesa autorizada não consubstancia qualquer infracção financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º e da alínea b) do n.º1 do art.º 65 da LOPTC.

Por outro lado, salienta-se o fato de que o valor de 99.620,92€, apurado pelo Tribunal de Contas é superior ao valor constante no quadro anexo à informação n.º88/DOM de 31/04/2011. Pois se somarmos os itens dos custos correspondentes aos meses de janeiro, fevereiro e março, constata-se que totalizam o valor de 88.866,06€ +IVA.

III- CONTRATOS ALEGADAMENTE NÃO SUBMETIDOS A VISTO PRÉVIO:

No que concerne aos contratos referidos nos pontos 5 e 6 do relato do Tribunal de Contas, o dono da obra, considerou que os trabalhos neles constantes não poderiam ser encarados como trabalhos a mais, ou de suprimento de erros e omissões e que por isso, teriam de se efectuar novos procedimentos para a escolha do co-contratante. Com efeito, tais obras são e foram absolutamente independentes das obras do centro escolar de Lamego. Nesse sentido, e por uma questão de transparência, o Dono da Obra realizou dois procedimentos concursais com vista à realização dos trabalhos que foram submetidos à concorrência.

Em ambas as situações, os trabalhos realizados, atenta à sua natureza foram qualificados como obras novas, não correspondendo à execução da mesma empreitada – a construção do centro escolar.

Face ao supra mencionado, o dono da obra, não considerou que estes contratos, embora subsequentes mas não adicionais, não teriam necessidade de serem submetidos à fiscalização do Tribunal de Contas.

Especificando em concreto, temos o seguinte:

Em relação ao contrato de reparação dos danos provocados pelas intempéries, o contrato teve fundamento numa inundação, decorrente de fortes e intensas chuvadas. A inundação tem origem FORA DA ÁREA DA EMPREITADA DO CENTRO ESCOLAR, no ribeiro que ali existe, que AFECTOU A ZONA EXTERNA, onde hoje se localiza parte da CEL, e que AFECTOU O CENTRO ESCOLAR e, ainda, O



LOGRADOURO DA ESCOLA EB2/3 que se localiza a cota inferior ao Centro Escolar. Por simplificação, porventura excessiva, foi designada a empreitada como sendo relativa exclusivamente à reparação de danos dentro de centro escolar, o que não é verdade. Contudo, considera-se compreensível esta situação pois a preocupação e urgência da obra era efectivamente justificada com a necessidade de repor as condições para recomeçar a obras do centro escolar. Mas a obra que o contrato em causa originou não teve por objecto uma intervenção no centro escolar. Bem pelo contrário. Tal obra foi para resolver um problema da responsabilidade da autarquia, na sequência das inundações e que veio a ter interferência directa no centro escolar. Tal obra era e foi autónoma em relação à obra do centro escolar.

Quanto ao contrato de desmatação e escavação da zona da CEL junto ao Centro Escolar de Lamego, o TC coloca duas questões: a ligação deste contrato ao contrato de empreitada do centro escolar, o que impunha a sua submissão a visto e o facto de se ter realizado um contrato de prestação de serviços e não de empreitada.

Em relação à primeira questão parece-nos, salvo o devido respeito, que o relato apresentado não equacionou correctamente o problema. Sendo um facto que esta obra facilitou a execução da empreitada do centro escolar, ao disponibilizar melhores acessos e uma contenção de terras que evitou, eventualmente, trabalhos de contenção ou consolidação de talude, ou até construção de muros a realizar no âmbito da empreitada do centro escolar, o que agravaria seriamente os custos desta última e de nada serviriam para a construção da "futura" circular externa de Lamego. (ver fotografias anexas)

Quanto à realização dos trabalhos por prestação de serviços e não por empreitada, parece-nos largamente justificada esta opção, que é, de resto, a utilizada por todos os particulares que realizam escavações, seja para construção, seja para fins agrícolas. Seguramente que seria mais adequado, para confirmar o contrato com uma inequívoca prestação de serviços, que os trabalhos fossem realizados sob a orientação dos funcionários do município (como efectivamente foram), mas que os equipamentos trabalhassem à hora, em regime de aluguer. É evidente que esta opção exigiria maior controlo quer dos horários de operação quer do rendimento e qualidade do trabalho, o que não favoreceria o município. Por esta razão se optou por adquirir um serviço de escavação e transporte de aterro com medição ao m³, previamente medido pelos serviços topográficos do município. Acresce que a



prestação de serviços não altera as condições de concorrência em relação à empreitada (tem até um limite mais baixo para a realização de ajustes directos) e é mais célere na medida em que não exige tantas formalidades, nomeadamente o contrato escrito e a garantia bancária, totalmente desnecessários, face ao tipo e duração dos trabalhos contratados.

Acresce que, tal irregularidade a existir, já se encontraria agora ultrapassada, dado que foram remetidas estas duas situações contratuais ao Tribunal de Contas, tendo sido analisadas, no âmbito da fiscalização concomitante à empreitada da construção do Centro Escolar de Lamego.

Nota: Em anexo remete-se uma cópia autenticada do auto de receção provisória da empreitada do Centro Escolar de Lamego.

IV- CONCLUSÕES:

- 1- No que concerne aos trabalhos relativos às chaminés da cobertura, e no seguimento das razões apresentadas, como ainda não foi efetuado qualquer pagamento, irá o dono da obra responsabilizar o empreiteiro em 50% do valor desses trabalhos de forma a regularizar e sanar qualquer irregularidade verificada.
- 2- Aos trabalhos efetuados para a realização da sala de música, o dono da obra entendeu que é sua a responsabilidade da totalidade dos trabalhos executados, pelas razões já apresentadas.
- 3- No que diz respeito à reposição do equilíbrio financeiro, e face aos argumentos já aludidos, os responsáveis pela autorização da despesa consideram que as datas concretas do evento ocorrido foram devidamente justificadas, não tendo ocorrido qualquer ilegalidade e/ou irregularidade que imponha uma qualquer sanção.
- 4- As restantes situações contratuais verificadas, e que o dono da obra optou por escolher um co-contratante, através de procedimentos contratuais, submetidos à concorrência, tiveram como fundamento, o entendimento de se estar perante obras novas e como tal dissociáveis económica e tecnicamente da empreitada do Centro Escolar de Lamego.



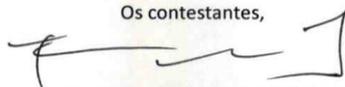
Tribunal de Contas

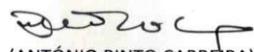
- 5- Em todo o caso, os contestantes estão convictos que actuaram sempre de boa fé, com a consciência do dever cumprido, na defesa intransigente dos interesses públicos, acreditando terem sabido aplicar os normativos legais aos casos em apreço.
- 6- Mesmo que se considerasse que alguma falta haviam cometido, há-de a mesma entender-se como leve, não devendo a mesma vir a merecer qualquer censura, por não ter resultado qualquer prejuízo para o erário público.
- 7- Acresce que, tal irregularidade a existir, já se encontra ultrapassada, pela remessa dessas situações contratuais ao Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização concomitante à empreitada da construção do Centro Escolar de Lamego.

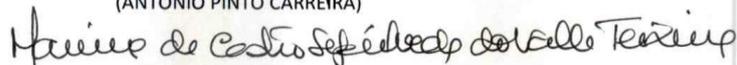
Termos em que;

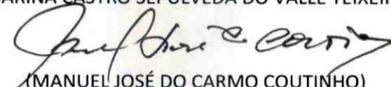
Deve a presente pronúncia ser tida como suficientemente explicativa e fundada, declarando-se que os contestantes não cometeram qualquer acto que mereça censura, ordenando-se, por isso e com o douto suprimento de V. Ex^ª, o arquivamento do processo.

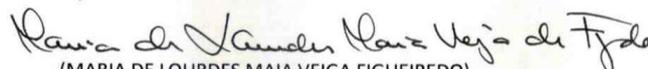
Os contestantes,

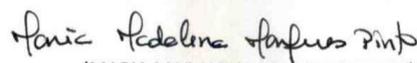

(FRANCISCO MANUEL LOPES)


(ANTÓNIO PINTO CARREIRA)


(MARINA CASTRO SEPÚLVEDA DO VALLE TEIXEIRA)


(MANUEL JOSÉ DO CARMO COUTINHO)

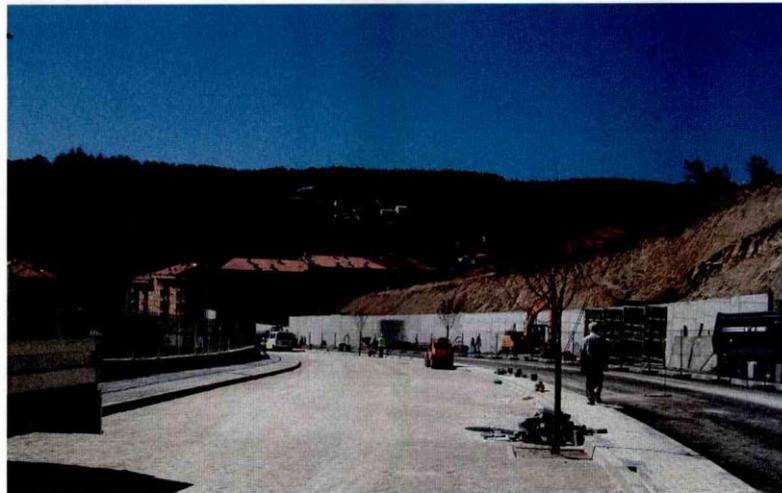
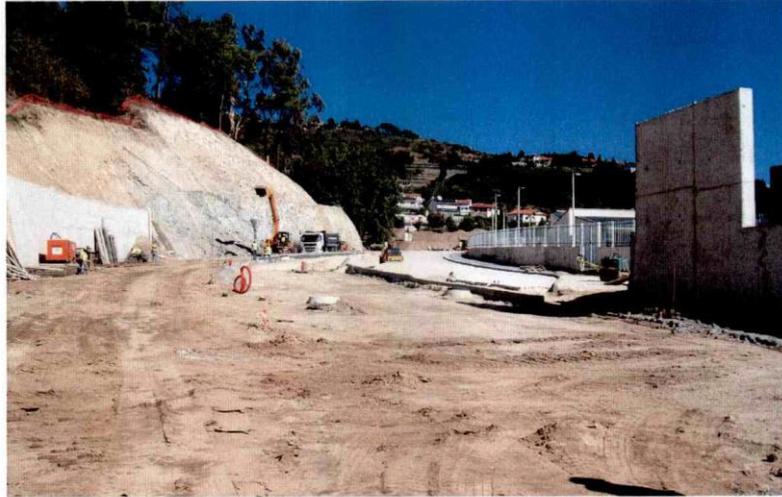

(MARIA DE LOURDES MAIA VEIGA FIGUEIREDO)


(MARIA MADALENA MARQUES PINTO)

DGTC 22 01/13 01570



Tribunal de Contas



J. Costa
13/05/2013
13/05/2013



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
Coordenação		
Ana Luísa Nunes	Auditora-Coordenadora	DCPC
Helena Santos	Auditora-Chefe	DCC
Técnicos		
José Guerreiro	Técnico Superior (jurista)	DCC
Maria Palmira Ferrão	Técnica Superior (eng. ^a civil)	