

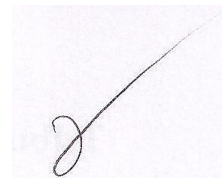
PROCESSO N.º 12/2008 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO N.º 29/08



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DE TORRES NOVAS NO ÂMBITO DA
EMPREITADA DE “BIBLIOTECA MUNICIPAL DE TORRES
NOVAS”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal de Torres Novas – adiante designada CMTN - remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada “Biblioteca Municipal de Torres Novas”, celebrado em 17 de Setembro de 2004, com a empresa Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., pelo valor de 2.192.722,06 €, o qual foi visado em sessão diária de visto de 02 de Novembro de 2004¹.

Em 13 de Janeiro de 2006, a CMTN remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o 1º contrato adicional² a esta empreitada, celebrado em 15 de Dezembro de 2005, pelo valor de 65.899,93 €, o qual foi homologado conforme em sessão diária de visto em 03.04.2006.

Em 20 de Setembro de 2007, para efeitos do nº 2 do artº 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, foi remetido o 2º adicional³ à mesma empreitada, no valor de 481.748,45 €.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1 alínea a) *in fine* e 77º, nº 2 alínea c), da citada Lei n.º 98/97, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “**Biblioteca Municipal de Torres Novas**” – 2º contrato adicional.

II. METODOLOGIA

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

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do 2º contrato adicional e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras;
- no quadro da execução do contrato de empreitada, se a despesa excede o limite fixado no artigo 45º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e se indicia, em conjunto com outras despesas resultantes de “trabalhos a mais”, a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas.

Na sequência de uma análise preliminar feita ao contrato e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal⁴.

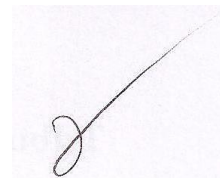
Efectuado o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato de auditoria, notificado a António Manuel Oliveira Rodrigues, Presidente da CMTN e aos indiciados responsáveis Pedro Paulo Ramos Ferreira, Vice-Presidente da CMTN, Maria Manuela de Melo Pinheiro Antunes e Pedro Lobo Antunes, Vereadores da CMTN, por despacho da Juíza Conselheira

¹ Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 2076/04.

² Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 63/06.

³ Dossier nº 684/07.

⁴ Ofício DP/A 112, de 10.03.2008 da Câmara Municipal de Torres Novas.



responsável pela acção, de 8 de Abril de 2008, para o exercício do direito do contraditório previsto no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08⁵.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações, de conteúdo idêntico⁶, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se, desde logo, que todos os alegantes contestam a ilegalidade que lhes é imputada e concluem, no que respeita ao disposto no artigo 65º, nº 8 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto que:

“ (...)

12. *Verificam-se, no caso vertente, todos os requisitos enunciados no preceito legal transcrito, no que concerne ao signatário.*

13. *Assim sendo, como é, requer, desde já, seja relevada a sua responsabilidade, com os fundamentos expostos.”*

III. APRECIÇÃO

1. Histórico da empreitada:

a) Contrato inicial

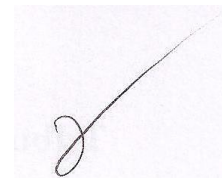
Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº procº	Data do visto
Preço Global	2.192.722,06 €	25.02.2005	270 dias	Novembro de 2005	2076/2004	Visado em s.d.v. em 02.11.2004

b) Contratos adicionais anteriores

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prazo de execução	Tribunal de Contas	
					Cont. Inicial	Acum.		Nº procº	Data do visto
1º	Trabalhos a Mais	15.12.2005	65.899,93 €	2.258.621,99 €	3,00	103,00	30 dias	63/06	Hom.conf. em 03.04.2006

⁵ Ofícios nºs 5920 a 5923, de 09.04.2008, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

⁶ Documentos registados na Direcção-Geral do Tribunal de Contas sob os nºs 9979 a 9981, de 02.05.2008 e 13486 de 16.06.2008.



2. Em 20.09.2007, foi remetido o presente **contrato adicional** infra descrito:

Nº	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 previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
2º	Erros e Omissões	17.09.2007	7	481.748,45 €	2.740.370,44 € ⁸	21,97	124,97	308 dias ⁹	01.10.2007 ¹⁰

2.1. Os trabalhos objecto do contrato adicional em apreço, respeitam a erros e omissões do projecto, descritos no Anexo I deste Relatório, os quais se resumem aos seguintes¹¹:

- Arquitectura: erros no valor de 48.362,83 €
omissões no valor de 376.309,54 €
- Estruturas: erros no valor de 9.799,72 €
omissões no valor de 14.893,62 €
- AVAC: erros no valor de 12.733,62 €
omissões no valor de 19.458,67 €
- Instalações de Segurança: erros no valor de 191,43 €

2.2. Aquando da remessa a este Tribunal do contrato adicional em apreço e atenta a inexistência de qualquer justificação para a ocorrência dos trabalhos adicionais, solicitaram-se esclarecimentos complementares,¹² designadamente, a indicação comprovada, dos fundamentos de facto e de direito que deram origem à celebração deste contrato adicional.

Em resposta foi remetida o ofício refª DP/A 112, datado de 10.03.2007, no qual apenas se invoca o seguinte:

“(…)

O Município, com base no parecer do Gabinete de Apoio Técnico, entidade fiscalizadora da obra, considera que os trabalhos em causa, por se tratarem de Erros e Omissões ao projecto e que independentemente de estarem ou não já aceites pela fiscalização e pelo dono da obra, foram sendo executados a seu tempo pois de outra

⁷ Ao abrigo do ofício refª DP/A 112, de 10.03.2008, foi informado de que os trabalhos foram executados no decurso da empreitada.

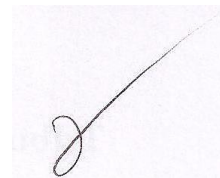
⁸ Ainda não foi apurado o custo final da empreitada por falta de índices para a revisão de preços. A conta da empreitada só será elaborada após a recepção provisória do equipamento.

⁹ Os trabalhos foram suspensos de 25.06.2006 a 02.05.2007. Tiveram 2 prorrogações de prazo: 218 dias e 90 dias.

¹⁰ De acordo com o Auto de Recepção Provisória parcial dos trabalhos. Conforme informado em 10.03.2007, falta o ensaio e recepção do equipamento de natureza electromecânica, por falta de conclusão do Posto de Transformação da responsabilidade da EDP.

¹¹ A soma dos valores dos trabalhos adicionais, indicados na diversa documentação enviada, apresenta uma diferença de 0,98 € relativamente ao valor mencionado no contrato adicional, a qual não se afigura materialmente relevante.

¹² Ofício desta Direcção-Geral, nº 2458, de 08.02.2008.



forma as obras tinham que parar até que os Erros e Omissões estivessem acordados e contratados.”

2.3. Apreciando a factualidade supra descrita, concluía-se no relato de auditoria o seguinte:

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

Nesse sentido, o preço que consta do contrato é o previamente determinado para todos os trabalhos a realizar, ou seja, o preço é único, fixando-se no momento da celebração do contrato e abrangendo o conjunto das obras, fornecimentos e serviços que são objecto do contrato de empreitada.

Este preço total resulta da soma de todos os preços indicados pelo adjudicatário para todas as rubricas de trabalhos constantes da sua proposta.

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

Porém, tal afirmação só pode ser feita em termos relativos, na medida em que na realidade, em circunstâncias excepcionais, podem ocorrer acertos ao preço inicial, quer por força da detecção de erros ou omissões no projecto (artigo 15.º), quer por força de alterações ao projecto consideradas indispensáveis (artigo 16.º).

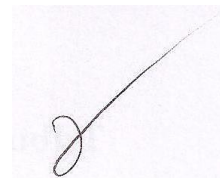
O conceito e o regime dos “erros” e “omissões do projecto” encontram-se, fundamentalmente, consignados no artigo 14.º do citado Decreto-Lei nº 59/99.

“Erros ou omissões do projecto” referem-se a deficiências relativas “à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto de baseia e a realidade” [n.º 1, al. a)].

Por “erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições” entendem-se as divergências entre as diferentes peças do projecto, em particular no que se refere às quantidades constantes nos respectivos mapa-resumo e as que resultam das peças desenhadas do projecto [n.º 1, al b)].

Os erros e omissões só serão atendíveis, do ponto de vista financeiro, se forem reclamados pelo adjudicatário no prazo de 66 dias a contar da data da consignação ou no prazo de 11 dias contados a partir da sua detecção desde que o empreiteiro demonstre que lhe foi impossível detectá-los mais cedo (n.ºs 1 e 2). No caso em apreço, o prazo de 66 dias foi respeitado, uma vez que a reclamação do empreiteiro foi entregue em 01.06.2005.

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



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

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

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

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, “*circunstância imprevista*” tem sido interpretada, como “*circunstância inesperada, inopinada*”, como “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia não devia ter previsto*”, como se menciona entre outros, nos Acórdãos nºs 22/2006, de 21 de Março - 1ª S-PL e 14/06, de 21 de Fevereiro – 1ª S-PL.

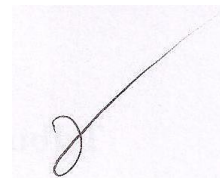
Analisando o caso em apreço, verificou-se que a autarquia qualificou os trabalhos objecto do adicional como erros e omissões, sem contudo, ter apresentado qualquer justificação que permitisse concluir que as “omissões” e os “erros” relativos à natureza ou volume dos trabalhos tinham resultado de diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseou e a realidade, ou que tinham decorrido de divergências entre as peças do projecto, de forma a considerar-se que os mesmos eram enquadráveis nas alíneas a) e/ou b) do nº 1 do citado artº 14º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2.03.

Relativamente aos trabalhos que, alegadamente, respeitavam a erros do projecto verificavam-se discrepâncias de maior dimensão face ao projecto inicial, nos seguintes:

- corta-fogo – 200 %
- fornecimento e assentamento de lajes – 110 %
- difusores lineares de insuflação – 83 %
- condutas – 41 %

Salientou-se, ainda, que apesar de a CMTN qualificar muitos dos trabalhos adicionais como omissões ao projecto inicial, existiam alguns que consubstanciavam opções do dono da obra com vista a introduzir melhorias na empreitada, como eram os:

- tectos em pladur WA no exterior
- tectos em lâminas metálicas
- alçapões para tectos falsos de iluminação
- alçapões para tectos falsos AVAC
- bobine disparo corte geral
- quadro SSI não previsto
- certificação e etiquetagem da rede estruturada
- antenas anti furto
- equipamento audiovisual da biblioteca
- equipamento som e luz do auditório



- verniz do soalho
- tapetes de entrada de inox e borracha

Pelo atrás exposto, observou-se que os trabalhos adicionais não tinham enquadramento nas disposições legais eventualmente aplicáveis e supra descritas.

- b) Da documentação remetida e, em particular na alínea c) do ponto 2 do ofício ref^a DP/A 112, de 10.03.2008, foi informado que os trabalhos "(...) foram sendo executados independentemente da sua aprovação", tendo a empreitada ficado concluída em 01 de Outubro de 2007.

Assim, o facto de os trabalhos terem sido executados antes de ter sido concedida autorização para a sua execução, indicia, também, que não se procedeu ao respectivo cabimento orçamental e respectivo registo contabilístico da despesa.

Determina o ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que **as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, se encontrarem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.**

O procedimento adoptado pelos eventuais responsáveis evidencia, assim, a violação da norma supra identificada, sendo certo que a assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental, consubstancia uma infracção de perigo comum ou abstracto, consumando-se independentemente do dano efectivo que aquela vier a causar.¹³

- 2.4. A adjudicação dos trabalhos em apreço foi autorizada em reunião da CMTN em 24.07.2007, com a presença e o voto favorável dos seguintes membros do executivo camarário:

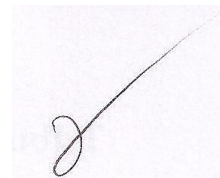
- Vice-Presidente
Pedro Paulo Ramos Ferreira¹⁴
- Vereadores
Manuela Pinheiro Melo Pinheiro Antunes
Pedro Lobo Antunes

Esta deliberação¹⁵ foi tomada com base no ofício nº 114/07 do Gabinete de Apoio Técnico, ao abrigo do qual se remetia uma listagem de erros e omissões no valor de

¹³ Vide Sentença n.º 7/2004, de 9 de Novembro de 2004, 3.º Secção do Tribunal de Contas.

¹⁴ A identificação nominal deste membro do executivo camarário foi feita através do site da CMTN na Internet, uma vez que, não obstante ter sido solicitada, não foi enviada cópia completa da acta da reunião camarária.

¹⁵ O Vereador Carlos Tomé votou contra a aprovação da proposta, nos termos da seguinte declaração de voto: "Não posso concordar com a aprovação de erros e omissões no valor de 481.748,85 € na obra da Biblioteca Municipal de Torres Novas.



481.748,85 €, datada de 20 de Julho de 2007 e subscrita pelo Coordenador, Arq.º Vitor M.T.G. Santana.

IV. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

a) Relativamente ao Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, António Manuel Oliveira Rodrigues, o mesmo foi notificado enquanto representante do organismo e não como responsável, uma vez que não participou da reunião em que foi deliberada a aprovação do adicional em apreço, tendo alegado o seguinte:

“ (...)

1. *Dá-se aqui por reproduzido o que já anteriormente foi alegado pelo Município.*
2. *O signatário não respondeu atempadamente porque depreendeu pelo conteúdo do ofício desse Tribunal não ser vinculativa a obrigatoriedade de resposta” (...) a fim de que V. se pronuncie, querendo, ... sobre o mesmo”.*
3. *Acresce o facto do signatário não ter feito parte da votação da reunião camarária de 24.07.2007.*
4. *No caso de se entender, porém, de modo diverso, o signatário faz seu o teor das respostas apresentadas pelos demais membros do executivo, a saber:*
 - *Vice-Presidente, Pedro Paulo Ramos Ferreira*
 - *Vereadora, Maria Manuela Meio Pinheiro Antunes*
 - *Vereador, Pedro Lobo Antunes”.*

b) No exercício do direito de contraditório, todos os indiciados responsáveis vieram alegar que:

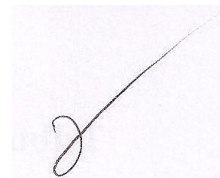
“(...)

1. *Dá-se aqui por reproduzido o que já anteriormente foi alegado pelo Município.*
2. *Sublinha-se que a actuação do signatário - traduzida, designadamente, no sentido de voto exposto na reunião camarária de 24.07.2007 - foi ditada, em exclusivo, pelo teor do ofício n.º 114/07 do Gabinete de Apoio Técnico (GAT).*
3. *O Município de Torres Novas dispõe de escassos meios materiais e humanos - circunstância que, de resto, sempre deverá pesar na avaliação da culpa dos responsáveis (art. 64-1, LOPTC).*

Com efeito, trata-se de um valor exageradíssimo – quase meio milhão de euros – que resulta de inúmeros erros e omissões no projecto da responsabilidade da Câmara. De facto a situação é grave, não só pelo valor em si, mas também porque nem sequer se tratam de trabalhos a mais, mas sim de erros e omissões.

Estes erros e omissões reflectem-se em quase todos os aspectos e fases da obra, que vão desde as fundações até às instalações de segurança, passando pelos pavimentos, paredes, rede eléctrica, carpintarias, equipamento, mas também pela demolição, cobertura, alvenarias, tectos, serralharias, acabamentos e ar condicionado. Ou seja, não houve praticamente nenhum aspecto da obra que não tenha sofrido um agravamento do respectivo custo em resultado de erros e omissões.

Porque se trata de uma situação grave, relativamente à qual deveriam ser apuradas responsabilidades, não a posso aprovar.”



4. Os GAT foram criados, precisamente, com o objectivo de «fornecer às autarquias locais apoio técnico e administrativo indispensáveis ao desempenho eficiente das suas atribuições», como se lê no preâmbulo do diploma que os instituiu de direito, depois de um longo funcionamento de facto (Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de Março).
5. A longa experiência acumulada pelos GAT - e o prestígio de que, generalizadamente, gozam, no que toca à sua competência técnica, com relevo, precisamente, para a área de tramitação de processos de empreitada - fazem com que a sua palavra não seja, em princípio, questionável.
6. Isso mesmo sucedeu no caso em apreço: o signatário não tinha qualquer motivo que o levasse a crer que o caminho traçado pelo GAT pudesse conduzir à prática de qualquer ilícito ou fosse, sequer, susceptível da mais leve censura.
7. Por isso o mesmo signatário votou como votou, convicto de agir na defesa do interesse público que, enquanto eleito local, norteia o seu comportamento.
8. Actuou ele, por conseguinte, de inteira boa fé, certo que estava porque assim fio asseverava a entidade especializada que tinha por missão assegurar a regular tramitação do procedimento) de participar na deliberação que se mostrava ajustada à situação e conforme à Lei.”

Na sequência do pedido de esclarecimentos solicitado pelos indiciados responsáveis ao Gabinete de Apoio Técnico de Tomar, foi remetida a Informação n.º 18/08¹⁶, de 07.05.2008 na qual se refere que:

“ (...) considera este Gabinete que os trabalhos em causa, por se tratarem de Erros e Omissões ao projecto e que independentemente de estarem ou não já aceites pela fiscalização e pelo dono da obra, estes foram sendo executados a seu tempo pois de outra forma as obras tinham que parar até que os Erros e Omissões estivessem acordados e contratados.

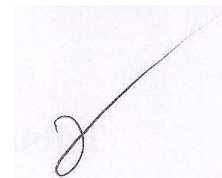
Mais informamos que os preços unitários dos trabalhos na sua grande maioria são a preços de concurso e expressos na listagem de Erros e Omissões anexada ao contrato de adjudicação.

(...)

5 - A realização destes trabalhos manifestou-se imprescindível para a efectiva concretização da obra (convirá sublinhar que o GAT foi também o autor do projecto), pois que muitos deles implicavam abertura de roços em paredes, tectos ou pavimentos, interferindo com trabalhos em curso ou já executados da empreitada o que, tendo em vista a salvaguarda da qualidade do produto final e a responsabilização pela sua concretização, nos levou a concluir haver claramente mais vantagens do que inconvenientes serem executados pelo adjudicatário (tratando-se na sua maioria, de preços de concurso).

Por tudo isto, entendeu-se o procedimento adequado à situação, salvaguardando o interesse público, no que se refere à qualidade da obra final e dentro do espírito da legislação aplicável.”

¹⁶ Anexa ao ofício GP/08, de 07.05.2008.



c) Apreciando as alegações acima mencionadas, observa-se que não foram apresentados novos argumentos ou comprovada a existência de factos que permitam ultrapassar as conclusões já formuladas no Relato de Auditoria e mencionadas no ponto III.2.3 deste Relatório.

Concluindo-se, assim, que os trabalhos adicionais não têm enquadramento legal, ou seja não podem os mesmos serem qualificados como erros e/ou omissões ou “trabalhos a mais”, nos termos dos art.ºs 14º e 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, atento o seu valor, **a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do citado diploma legal.**

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do Relatório – adopção de procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da mesma (art.º 133º, n.º 1, do CPA); nulidade que se transmite ao contrato (art.º 185º, n.º 1 do CPA).

d) Ilegalidades apuradas:

d.1) Da ilegalidade relativa à violação dos art.º 14.º, 26.º e 48.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março:

Indiciam os autos, face aos elementos probatórios ínsitos neste Relatório, incluindo o alegado em sede de contraditório, que os eventuais responsáveis, ao violarem as normas supra identificadas, agiram livre, voluntária e conscientemente, ou, no mínimo, representaram a realização de tal infracção como uma consequência necessária da sua conduta, o que é susceptível de consubstanciar uma infracção prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto – segmento autorização da despesa.

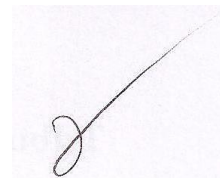
Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites, mínimo de 15 UC¹⁷ (1.440,00 €) e o máximo de 150 UC (14.400,00 €), fixados nos nºs 2 a 4 do art.º 65º daquela lei.

d.2) Da ilegalidade relativa à violação do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro:

Os elementos probatórios carreados para os autos, apesar de indiciarem suficientemente o elemento objectivo da supra identificada infracção, não indiciam suficientemente que aquela foi praticada com dolo, em quaisquer das suas formas, sendo certo que, em 24 de Julho de 2007, a despesa foi devidamente cabimentada e autorizada (cfr. alínea b) do ponto III.2.3).

Tal actuação é susceptível de consubstanciar uma infracção prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto – segmento assunção da despesa.

¹⁷ O valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007-2009 é de 96,00 €.



Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites, mínimo de 15 UC (1.440,00 €) e o máximo de 150 UC (14.400,00 €), fixados nos nºs 2 a 4 do art.º 65º daquela lei.

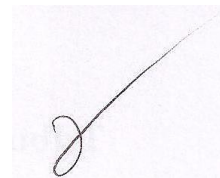
d.3) Consultada a base de dados do Tribunal de Contas verifica-se que não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do nº 8 do artigo 65º da supra citada Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respectivamente.

V. CONCLUSÕES

- a) Os trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, não permitem considerar que os mesmos são erros e/ou omissões ou, ainda, “trabalhos a mais” nos termos do artigo 26.º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, porquanto, neste último caso, seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos naquele preceito legal, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica;
- b) A adjudicação destes trabalhos, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público, nos termos da alínea a) do nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº59/99, 2 de Março;
- c) A execução dos trabalhos que constituem o adicional antes da sua autorização e cabimento para a respectiva despesa violou o disposto no ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro;
- d) Com aquela actuação, os responsáveis identificados no ponto III.2.4 deste Relatório, violaram o disposto nos artigos 14º, 26º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a), todos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, bem como o ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto (vide mapa constante do Anexo II) – segmento autorização da despesa no que respeita à violação das normas do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março; segmento assunção da despesa quanto à violação da norma do POCAL.

VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer mencionando que *“Nesta conformidade, somos de parecer, que o projecto de relatório deverá ser aprovado nos precisos termos em que se encontra formulado, nada havendo a acrescentar, ou a retirar, em termos da individualização das responsabilidades e dos responsáveis identificados como co-autores da decisão ilegal, que conduziu à celebração do controlo analisado.”*



VII. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação e execução dos trabalhos adicionais à empreitada e identifica os eventuais responsáveis;
2. Quanto à infracção respeitante à violação dos art.ºs 14.º, 26.º e 48.º, n.º 2, alínea a) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não aplicar o n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis n.ºs 48/2007, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, dado não estar suficientemente indiciado que a infracção só podem ser imputada aos seus autores a título negligência;
3. Quanto à infracção respeitante à violação do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, relevar a responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis n.ºs 48/2007, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, dado estar suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência;
4. Recomendar à Câmara Municipal de Torres Novas maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais em matéria de trabalhos a mais e de erros e omissões, particularmente o disposto nos art.ºs 370º a 378º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, assim, como o cumprimento dos preceitos legais relativos à autorização e cabimentação das despesas públicas, designadamente o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro;
5. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Torres Novas em € 1.668,05 (mil seiscentos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos) ao abrigo do estatuído no nº 1 do artº 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
6. Remeter cópia deste Relatório:
 - 6.1 Ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, António Manuel Oliveira Rodrigues;
 - 6.2 Aos responsáveis a quem foi notificado o Relato, o Vice-Presidente, Pedro Paulo Ramos Ferreira, e os Vereadores, Maria Manuela Pinheiro de Melo Antunes e Pedro Lobo Antunes;
 - 6.3 Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela Área das Autarquias Locais.

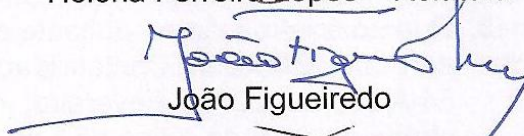


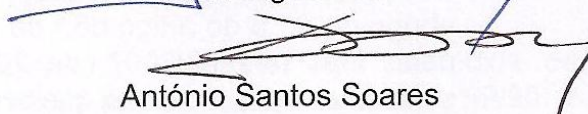
7. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
8. Após as comunicações e notificações necessárias, divulgar o Relatório pela Internet.

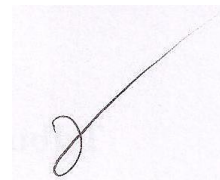
Lisboa, 30 de Setembro de 2008

Os Juízes Conselheiros


Helena Ferreira Lopes – Relatora

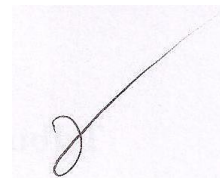

João Figueiredo


António Santos Soares



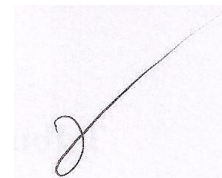
FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
Coordenação da Equipa Ana Luísa Nunes e Helena Santos	Auditora – Coordenadora e Auditora-Chefe	DCPC e DCC
Rita Sanches Quintela e Cândida Silva	Técnica Superior de 2ª Classe Técnica Verificadora Superior Principal	DCC

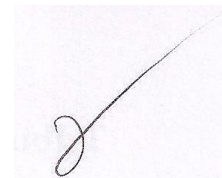


Anexo I

Designação dos Trabalhos	Quantidades			Importância (€) (Adicional)
	Previstas	Executadas	Adicional	
Arquitectura				
ERROS				
Movimento de terras				
Escavação em terreno m3	2 368	2 503	135	668,25
Alvenarias				
Bloco de cimento assente c/ argamassa m2	266	355,50	89,50	1 329,08
Cantarias				
Pedra vidro em peitoris e soleiras m2	83	89	6	474,48
Pavimentos				
Enrocamento a brita de calcário m2	5 492	6 257,15	765,15	2 516,95
Soalho em madeira				
Garapa envernizada m2	1 806	1827,50	21,50	939,55
Resinas epoxy m2	249	859	610	16 396,80
Paredes				
Pedra vidro de Ataija Creme m2	450	580	130	3 328,00
Madeira carvalho branco m2	373	427	54	3 648,78
Rede de Electricidade				
Tubagem m2	5 432	8 438	3 006	2 721,92
Caixas un	307,00	337,00	30,00	218,56
Condutores un	900,00	1 200,00	300,00	84,00
Cabos un	11 899,00	14 202,00	2 303,00	1 427,72
Tomadas un	251,00	296,00	45,00	294,30
Armaduras un	744,00	807,00	63,00	2 771,96
Alarme contra intrusão un	14,00	17,00	3,00	136,74
Sensores de telecomandos reguladores un	100,00	122,00	22,00	2 188,76
Redes de Telefones				
Cabos m	811,00	964,00	153,00	30,60
Carpintarias				
Madeira de carvalho em portas m2	209,00	218,00	9,00	1569,60
Equipamento				
Espelho em chapa de cristal un	1,00	2,00	1,00	23,31
Porta toalhetes un	9,00	11,00	2,00	106,10
Papeleira un	9,00	11,00	2,00	105,48
Isolamentos m2	9 335,00	11 178,00	1 843,00	7 381,89
TOTAL DOS ERROS				48.362,83
OMISSÕES				
Demolição				
Estruturas de betão (cubas e pilares e vigas)	0,00	1,00	1,00	14 750,00
Demolição mais cuidada e morosa da edificação adjacente à chaminé em alvenaria a manter conforme solicitado pelo dono da obra	0,00	1,00	1,00	5 000,00
Cobertura				
Chapa de zinco em caleiras moldadas m	0,00	168,00	168,00	3 091,20
Alvenarias				

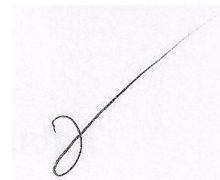


Designação dos Trabalhos	Quantidades			Importância (€) (Adicional)
	Previstas	Executadas	Adicional	
Parede dupla	0,00	40,82	40,82	910,69
Blocos de cimento na formação de degraus	0,00	108,00	108,00	2 268,00
Pavimentos				
Roda-pé	0,00	327,00	327,00	4 905,00
Betão leve enchimento Anfiteatro	0,00	167,94	167,94	1 415,35
Suporte de forma para zona curva palco	0,00	9,90	9,90	742,50
Passagem de rampa a degraus anfiteatro	0,00	1,00	1,00	1 370,00
Paredes				
Placas de CELENIT	0,00	224,96	224,96	3 750,08
Betão	0,00	20,83	20,83	3 815,61
Tectos				
Tecto em pladur WA no exterior	0,00	63,31	63,31	1 536,53
Tecto em lâminas metálicas	0,00	40,00	40,00	1 310,00
Alçapões p/ tectos falsos de iluminação	0,00	30,00	30,00	1 125,00
Alçapões p/ tectos falsos AVAC	0,00	26,00	26,00	2 520,00
Electricidade				
Bobine disparo corte geral	0,00	4,00	4,00	2 400,00
Quadro SSI não previsto	0,00	1,00	1,00	4 200,00
Certificação e etiquetagem da rede estruturada	0,00	1,00	1,00	2 040,00
Antenas anti furto	0,00	1,00	1,00	54 048,21
Rede de terras	0,00	1,00	1,00	635,00
Quadros cablagem	0,00	1,00	1,00	28 313,04
Armaduras	0,00	41,00	41,00	21 914,52
Tomadas	0,00	1,00	1,00	507,88
Rede estrutural e calhas pavimento	0,00	1,00	1,00	7 480,99
Carpintarias				
Madeira de carvalho – em capeamento de muretes e guardas de escadas	0,00	60,65	60,65	3 153,80
Serralharias				
Perfis tubos e chapa	0,00	93,34	93,34	53 547,76
Equipamentos				
Equipamento audiovisual da biblioteca	0,00	1,00	1,00	33 308,80
Equipamento som e luz do auditório	0,00	1,00	1,00	92 766,17
Acabamentos				
Verniz no soalho	0,00	1 806,00	1 806,00	14 448,00
Diversos				
Tapetes de entrada em inox e borracha	0,00	20,27	20,27	5 067,50
Vergas e elementos de betão armado	0,00	1,00	1,00	1 428,00
Caleira com canaleta, incluindo grelha	0,00	7,19	7,19	639,91
Apoio de construção civil no auditório	0,00	1,00	1,00	1 900,00
TOTAL DAS OMISSÕES				376.309,54
TOTAL ARQUITECTURA				424.672,37
Estruturas				
ERROS				
Movimento de terras	2 368,00	2 638,00	270,00	1 336,50



Designação dos Trabalhos	Quantidades			Importância (€) (Adicional)
	Previstas	Executadas	Adicional	
Fundações	154,02	157,06	3,04	395,11
Superestrutura	346,07	376,65	30,58	6 272,57
Diversos				
Execução da fundação do pavimento térreo	1 458,79	1 515,25	56,46	801,73
Forn. e assentamento de lajes	34,78	73,27	38,49	993,81
TOTAL DE ERROS				9.799,72
OMISSÕES				
Movimento de terras	0,00	4 720,37	4 720,37	14 893,62
TOTAL DAS OMISSÕES				14.893,62
TOTAL DAS ESTRUTURAS				24.693,34
Instalação, Aquecimento, Ventilação e AVAC				
ERROS				
Ventiloconvectores	6,00	8,00	2,00	1 066,74
Rede de Distribuição de Ar				
Conduitas	788,00	1 114,68	326,68	6 961,69
Difusores lineares de insuflação	24,00	44,00	20,00	1 065,20
Registos – regulação de caudal	112,00	118,00	6,00	43,98
Corta-fogo	1,00	3,00	2,00	271,04
Grelhas	37,00	48,00	11,00	210,63
Tubagem	581,00	683,00	102,00	2 415,27
Válvulas	6,00	10,00	4,00	82,72
Ventiloconvectores	27,00	30,00	3,00	616,35
TOTAL DE ERROS				12.733,62
OMISSÕES				
Registo caudal e corta-fogo	0,00	2,00	2,00	258,00
Grelhas	0,00	6,00	6,00	339,00
Tubagem	0,00	42,00	42,00	1 182,30
Rede de condensados	0,00	460,00	460,00	8 188,00
Válvulas	0,00	16,00	16,00	6 943,50
Conjunto anti - poluição	0,00	1,00	1,00	490,25
Filtros de água	0,00	17,00	17,00	1 004,00
Registos corta - fogo	0,00	6,00	6,00	1 053,62
TOTAL DAS OMISSÕES				19.458,67
TOTAL DO AVAC				32.192,29
Instalações de Segurança				
ERROS				
Sistema automático de detecção de incêndios	1900,00	2 154,00	254,00	144,78
Extinção portátil	16,00	17,00	1,00	39,18
Sinalização de segurança	91,00	92,00	1,00	7,47
TOTAL DE ERROS				191,43
VALOR DO ADICIONAL				481.749,43¹⁸

¹⁸ Há uma diferença de 0,98 € relativamente ao valor do contrato, não sendo a mesma materialmente relevante.



Anexo II

MAPA DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Pontos III.2.3 e IV	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais, não qualificáveis como trabalhos a mais, atenta a fundamentação apresentada	art.ºs 14º, 26º e alínea a) do n.º 2 do artº 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.	Sancionatória Alínea b), do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.	<u>O Vice-Presidente:</u> Pedro Paulo Ramos Ferreira <u>Os Vereadores:</u> Manuela de Melo Pinheiro Antunes Pedro Lobo Antunes