

PROCESSO Nº 47/2007 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 38/2008



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE SINTRA NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE “EXECUÇÃO DO CENTRO COMUNITÁRIO E ARRANJO EXTERIOR ADJACENTE NO ALTO DO FORTE, SERRA DAS MINAS”

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I. Introdução

A Câmara Municipal de Sintra – adiante designada CMS - remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada, “Execução do Centro Comunitário e Arranjo Exterior Adjacente no Alto do Forte, Serra das Minas”, celebrado em 10 de Fevereiro de 2005, com a empresa “Constructora San José, S.A.”, pelo valor de 1.982.594,05 €, na sequência de concurso público, o qual foi homologado conforme em sessão diária de visto de 1.03.05¹.

Em 9 de Março de 2007, a CMS remeteu o 1º contrato adicional² a esta empreitada, celebrado em 9 de Março de 2007, com o valor de 269.501,39 €, para efeitos do disposto no 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.

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 LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “**Execução do Centro Comunitário e Arranjo Exterior Adjacente no Alto do Forte, Serra das Minas**” – contratos adicionais (Procº nº 47/07 – Audit. 1ª Secção).

No âmbito da mesma empreitada foi, posteriormente, celebrado o 2º contrato adicional no valor de 225.079,11 €, o qual foi remetido ao Tribunal de Contas em 14.12.2007³ e, por despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira, de 7.01.2008, foi apenso ao processo de auditoria supra identificado.

II. Metodologia

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

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração dos contratos adicionais 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 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 da análise feita aos adicionais e à documentação inserta nos respectivos processos, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal⁴.

¹ Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 412/05.

² Dossier nº 234/07.

³ Dossier nº 947/07.

⁴ Ofício GPR 20013/2007, de 4.06.2007, SM 28420/2007, de 13.08.2007, e GPR 41019/2007, de 14.11.2007.



Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara, Presidente da CMS, Marco Paulo Caldeira de Almeida, Luís José Vieira Duque, Luís Manuel Pires Patrício, João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares, José Lino Fonseca Ramos, João Barroso Soares, Domingos Linhares Quintas, Susana Margarida dos Santos Ramos, Rui José da Costa Pereira, José Manuel da Costa Baptista Alves e Eduardo Jorge Glória Quinta Nova, Vereadores da mesma autarquia, e ainda aos Engenheiros José Soares e Armando Jorge⁵, que subscreveram as propostas que antecederam as deliberações camarárias, para exercício de direito de contraditório previsto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Todos aqueles indiciados responsáveis, com excepção do Vereador José Manuel da Costa Baptista Alves, apresentaram alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se que todos, com excepção do Vereador Luís Vieira Duque, contestam a ilegalidade que lhes é imputada no referido relato de auditoria e concluem:

“(...) na plena convicção de que se tratava, com propriedade, de verdadeiros “trabalhos a mais”, adentro da pertinente moldura geral, não se suscitaram, perante o órgão executivo, quaisquer reservas inibidoras da sua aprovação. Aliás, se por mera hipótese, tivesse a Câmara Municipal enveredado pela rejeição da execução de tais trabalhos, o acto de rejeição seria inválido por vício de forma, por falta de fundamentação, em razão de, tecnicamente, não estar a Câmara Municipal na posse de elementos que lhe permitissem contrariar os Pareceres técnicos emitidos favoravelmente à execução.

Ora, não podendo o órgão agir de forma diversa, quer em função dos pareceres técnicos, quer por não deter elementos, de natureza jurídica ou outros, capazes de fundamentar a rejeição, não poderá imputar-se ao órgão executivo, no seu todo, ou, individualmente, aos seus titulares, qualquer responsabilidade financeira.”

O Vereador Luís Vieira Duque também contesta as ilegalidades que lhe são imputadas no relato de auditoria, referindo que: *“(...) sempre agiu de boa fé, imbuído do conhecimento de muitos anos de trabalho, no pressuposto da defesa do Município e do interesse público. Em termos de custo, estes seriam muito superiores para o erário público se a empreitada fosse executada tal como inicialmente adjudicada, sem as correcções introduzidas. Adjudicar estes trabalhos em separado implicava graves inconvenientes na gestão de um edifício já parcialmente concluído.”*

E conclui dizendo: *“(...) reitera-se a convicção do signatário de que a sua acção sempre visou a defesa dos interesses do Município e das suas populações no estrito cumprimento dos normativos legais, como é da sua obrigação.”*

Entretanto, e com vista a complementar algumas das situações alegadas, solicitaram-se esclarecimentos à autarquia⁶, os quais foram atempadamente remetidos a este Tribunal⁷.

⁵ Ofícios da DGTC nºs 3510 a 3523, de 29.02.2008.

⁶ Ofício da DGTC nº 10002, de 23.06.2008.

⁷ Ofício nº SM 2805/2008, de 7.07.2008.



III. Apreciação

1) Contrato inicial

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da celebração do contrato	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
						Nº procº	Data do visto
Série de Preços	1.982.594,05€	10.02.05	6.06.05	18 meses	24.04.07	412/05	1.03.05

2) Contratos adicionais em apreciação, remetidos em 9.03.07 e 14.12.2007.

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prazo de execução	Prorrogação do prazo	Data previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.			
1º	Trabalhos a Mais e a Menos	9.03.07	20.03.07	269.501,39€	2.252.095,44€	13,60%	113,60%	30 dias	71 dias	24.04.07
2º	Trabalhos a mais	14.12.07	20.12.2007	225.079,11€	2.477.174,55€	11,35%	124,95%	30 dias	--- ⁸	

No que respeita à execução desta empreitada apurou-se, ainda, de acordo com os esclarecimentos prestados pela CMS⁹, que o custo final da empreitada foi de **2.476.867,92 €¹⁰**, que a revisão de preços ascendeu a 100.344,45 € e que não houve lugar ao pagamento de indemnizações¹¹.

➤ Objecto e fundamentação dos contratos adicionais

2.1. Contrato Adicional nº 1

a) Objecto

Os trabalhos a mais objecto do presente adicional, de acordo com a proposta do adjudicatário nº LB2/RS/nºOut02/06, de 2 de Outubro de 2006, respeitam a trabalhos a mais a preços contratuais, trabalhos a mais a preços novos e trabalhos a menos, encontrando-se discriminados no anexo I a este Relatório.

⁸ Ocorreu uma suspensão dos trabalhos entre 26.04.2007 e 20.12.2007, conforme Auto de Suspensão lavrado em 26.04.2007.

⁹ Informação – Proposta nº SM 41275, de 25.10.2007.

¹⁰ Este valor é inferior ao acumulado indicado nos quadros, em cerca de 306,63 €, o que se poderá dever a acerto de medição, atento o regime remuneratório da empreitada.

¹¹ Vidé ofício nº SM 28420/2007, de 9.8.2007.



b) Fundamentação para a celebração do 1º adicional

Os fundamentos apresentados pela CMS para justificar a execução dos trabalhos adicionais, de acordo com a Informação – Proposta nº SM 35374 datada de 28.11.2006, subscrita pelo Engº José Soares e pelo Chefe de Divisão Engº Armando Jorge, foram, em resumo, os seguintes:

1. Divergências entre a realidade encontrada e a representada nos cadastros entregues pelos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, que ocasionou trabalhos a nível de infraestruturas (desvio de redes, adaptação da fundação do Muro MS3);
2. O Projecto ser antigo e terem sido feitas intervenções no local, nomeadamente a construção de um parque infantil, o que implicou a necessidade de o vedar;
3. Omissões no mapa de medições: abate de árvores, demolição de um telheiro, desmonte de alguns candeeiros de iluminação pública, cobertura do edifício e respectivo acesso, impermeabilização das paredes exteriores da cave, em betão armado; a armadura da distribuição superior das lajes não estava nos desenhos respectivos; alumínio e estores; omissões diversas no projecto AVAC; sistema de vídeoporteiro não permitia a intercomunicação entre os vários aparelhos; alimentação de energia eléctrica ao portão da garagem; sistema de alarme das instalações sanitárias para deficientes está integrado no sistema de detecção de incêndios; aquecimento de águas sanitárias (optou-se por aproveitamento da energia solar);
4. Alterações: a rede telefónica foi elaborada tendo em conta o RITA, mas em 1.07.2004 tinha entrado em vigor o ITED, com um período de transição até 26.11.2004; opção para retirar a forra cerâmica que ocasionou trabalhos a menos; na compartimentação do piso 0 do Corpo A (adaptação de instalações sanitárias e criar mais gabinetes) que originaram trabalhos a menos; aproveitamento de energia solar para aquecimento de águas.

No seguimento do pedido de esclarecimentos complementares¹² à autarquia, foi remetida a Informação – Proposta nº SN 21005, de 31.05.2007, na qual se confirmaram as justificações supra referidas, como se transcreve:

“TM 1 - Desvio da Ribeira

Esta linha de água estava implantada no local onde o edifício foi construído, estava coberta com lajes de betão armado pré-fabricadas, e não estava referenciada nos cadastros existentes havendo necessidade de proceder ao seu desvio.

(...)

TM 2 - Impermeabilização de muros em Flintkote

Omissa no mapa de medições mas necessária para evitar a entrada de humidades na cave.

¹² Ofício da Direcção-Geral nº 7209, de 16.05.2007.



TM 3 - Alteração do colector de esgotos

O colector de esgotos não estava indicado nos cadastros. Como se encontrava parcialmente localizado na área de implantação do edifício, foi necessário proceder ao seu desvio e adaptá-lo à nova situação.

TM 4 - Trabalhos Iniciais

O abate de árvores e a demolição de um telheiro na zona de implantação do edifício estavam omissas no mapa de medições, bem como a vedação do Parque Infantil adjacente ao edifício, necessária para preservar os equipamentos e garantir a segurança dos utentes.

O desmonte de 3 candeeiros de iluminação pública, deve-se a razões de segurança face à sua proximidade com as fundações do edifício

TM 5 - Cobertura com Tela Asfáltica

Omissa no mapa de medições, bem como o respectivo acesso.

TM 6 - Ventilação da Carpintaria

A ventilação da carpintaria não estava considerada no projecto de AVAC

TM 7 - Difusores de Insuflação Linear

Omissos no mapa de medições, apesar de estarem considerados nas peças desenhadas do projecto.

TM 8 - Ventiladores

Um dos ventiladores previstos no mapa de medições, é do tipo FRANCE AIR AXALU2. Como este ventilador não está concebido para ser colocado no exterior, conforme preconizado no projecto, pelo que teve de ser substituído por outro, com características análogas, mas com revestimento adequado para ser aplicado no exterior.

Um outro ventilador, previsto no mapa de medições, do tipo FRANCE AIR TKCH, com um caudal de 1300 m³/h e pressão de 250 Pa, não existe no mercado, pelo que a solução passa pela sua substituição por outro modelo com as mesmas características e já actual.

TM 9 - Aproveitamento de Energia Solar

Durante a execução da obra constatou-se a omissão do sistema de aquecimento de águas sanitárias.

Atendendo ao facto do Centro Comunitário ser um equipamento de Carácter Social que se destina a uma instituição de fracos recursos financeiros, alertou-se a Divisão de Requalificação Urbana, responsável pelo projecto, para este problema, tendo esta sugerido a inclusão de aproveitamento de energia solar, por se tratar de uma solução mais económica, em termos de gastos e com baixos custos de exploração na produção de águas quentes sanitárias

Nesta perspectiva, embora se trate à partida de uma infraestrutura independente, concluiu-se que a sua execução à posteriori implicaria a execução de trabalhos que iriam danificar as impermeabilizações da cobertura do edifício e portanto necessário que fosse executada antes da referida impermeabilização.

TM 10 - Reposicionamento de Caixas de Derivação

Estava prevista a colocação de caixas de derivação na instalação eléctrica, sobre o tecto falso, no entanto, constatou-se que algumas delas estavam localizadas longe dos alçapões



previstos no tecto falso, o que as tornava inacessíveis. Assim, foram definidas em obra os novos locais para a sua implantação.

TM 11 - Alteração do Sistema de Videoporteiro

O sistema de Videoporteiro previsto não permitia a intercomunicação entre os vários aparelhos.

Atendendo à dimensão do edifício e de forma a garantir a eficácia da sua segurança, há necessidade de assegurar a sua intercomunicação.

TM 12 - Alimentação do Portão da Garagem

A alimentação de energia eléctrica ao portão da garagem está omissa no projecto, mas é imprescindível uma vez que o portão é accionado por um motor eléctrico.

TM 13 - Desmontagem de Circuito de Iluminação

Verificou-se em obra que havia necessidade de alterar a posição de algumas armaduras para melhorar a iluminação no corredor e IS do piso 1. Como os circuitos de iluminação já se encontravam executados tiveram de ser desmontados. Os materiais foram aproveitados.

TM 14 - Movimentação de Terras e Estrutura

No que se refere à movimentação de terras e estrutura, os trabalhos a mais e a menos são o resultado das medições efectuadas em obra.

Há no entanto a referir que no projecto de estabilidade, a armadura de distribuição superior das lajes não foi representada nos respectivos desenhos, foi definida pelo projectista, já em fase de obra.

A natureza do terreno, na zona do Corpo A, corresponde a um aterro com detritos de betão armado.

Por esta razão não foi possível respeitar integralmente o projecto de fundações, nomeadamente a tensão de segurança. No projecto estavam previstos pegões em betão ciclópico, betonados contra o terreno existente, no entanto, em algumas situações a sobrelargura de escavação é considerável, houve que optar por uma solução que reduzisse o volume de betão ciclópico, solução essa que passou pela utilização de cofragem.

TM 15 - Erro de Medição de Vãos de Alumínio e Respectivos Estores

O mapa de medições não estava correcto relativamente aos vãos de alumínio e respectivos estores.

TM 16 - Grelhas Intumescentes

Estas grelhas não foram consideradas no projecto, é uma omissão, mas são necessárias para poderem resistir ao fogo e, assim evitar que este se propague de uns compartimentos para os outros.



TM 17- Projecto ITED

O projecto da rede telefónica foi elaborado há cerca de 7 anos, tendo em conta o RITA. A empreitada foi adjudicada em 26 de Novembro de 2004. Em 1 de Julho de 2004 entrou em vigor o ITED, tendo sido estabelecido um período de transição até 31 de Dezembro de 2004.

De modo a garantir a certificação da rede e assegurar a sua ligação à rede pública de telecomunicações, teve de reformular o projecto, adaptá-lo à nova legislação e assegurar a sua implementação no edifício, daí resultando novos trabalhos e a adaptação de outros inicialmente previsto.

TM 18 - Sistema de Chamada em IS Deficientes

o sistema de alarme das instalações sanitárias estava integrado no sistema de detecção de incêndios. Estes sistemas devem ficar independentes, por razões funcionais e, como tal, tiveram de se efectuar as respectivas adaptações.

TM 19 - Erro de Medição do Pavimento PV2

Este pavimento estava medido por defeito no mapa de medições.

TM 20 - Impactodam no PV2 do Piso 1

Trata-se de uma omissão ao projecto, neste pavimento, mas a sua colocação é importante porque se trata de um isolamento acústico para evitar a transmissão de ruído de impacto.

TM 21 - Erro de Medição da Estrutura Metálica de Suporte de PLADUR

A estrutura encontrava-se medida por defeito.

TM 22 - Demolição de Parede de Alvenaria do Piso 0

Esta demolição foi solicitada pela Instituição que vai gerir o Centro Comunitário e está relacionada com o número de refeições que serão servidas diariamente. Quando o projecto foi desenvolvido desconhecia-se o número de utentes que iriam beneficiar deste serviço.

TM 23 - Alçapões de Manutenção de UTA 'S, Piso 0 e 1

As UTA'S, nas salas do alçado Sul, foram montadas no interior das "recaídas" dos tectos falsos, como estava indicado no projecto, mas não foi previsto o acesso para garantir a sua manutenção. Desta forma houve necessidade de executar aberturas com tampas amovíveis de modo a permitir o acesso.

TM 24 - Porta e Escadas de Acesso à Cobertura do Piso 1

Trata-se de uma omissão no mapa de medições"

2.2. Contrato Adicional nº 2

a) Objecto

De acordo com a Informação – Proposta nº SM 32266 datada de 23.08.2007, subscrita pelo Engº José Soares e pelo Chefe de Divisão Engº Armando Jorge, os trabalhos objecto deste adicional respeitam a trabalhos a mais a preços contratuais e trabalhos a mais a preços novos, encontrando-se discriminados no anexo II a este Relatório.



b) Fundamentação para a celebração do 2º adicional

Relativamente aos trabalhos objecto deste adicional e que a autarquia classifica como “**omissões no mapa de medições**”¹³ não foi apresentada qualquer justificação para a sua execução, para além de se referir que “*Estes trabalhos apesar de não estarem contabilizados no mapa de quantidades são necessários e fundamentais para o acabamento da obra*”.

Quanto aos trabalhos resultantes de “**alterações efectuadas em obra, por motivos técnicos**”, a autarquia apresentava em resumo os seguintes fundamentos:

- (T+28) - substituição de portas de madeira por portas corta-fogo – incoerência entre o projecto de arquitectura e o projecto de segurança contra incêndios;
- (T+35) - alterações em painéis “Bulletin Board”, em virtude de estarem colocados em zona de circulação de utentes pondo em causa a sua segurança;
- (T+38) - tectos falsos nas IS da cave, de modo a ocultar as tubagens de ventilação, devido à incompatibilização do projecto de arquitectura e o projecto de AVAC;
- (T+40) - sistema de drenagem insuficiente;
- (T+45) - construção de 3 caixas de visita para assegurar a drenagem total do edifício, devido às alterações na rede de saneamento exterior;
- (T+49) - substituição do pavimento da cave, uma vez que o previsto não garantia a uniformidade do acabamento devido à existência de muitos compartimentos de pequena dimensão;
- (T+50) - aplicação de verniz incolor e impermeabilizante nos blocos de revestimento de paredes exteriores, para impedir que estes enegreçam com a absorção das águas das chuvas;
- (T+51) - impermeabilização no revestimento das paredes de ardósia, para evitar o aparecimento de humidades e ao mesmo tempo anti-graffiti;
- (T+54) - alterações do equipamento sanitário, na sequência da imposição da Delegação de Saúde;
- (T+59) - substituição de armaduras de emergência por outras embebidas na parede;
- (T+60) - alterações em armaduras de iluminação após em obra se ter detectado que provocavam sombras;
- (T+61) - alterações no PT exigidas pela EDP, já com os trabalhos de construção civil executados;
- (T+62) - substituição de estores na sala de berço e parque por não serem opacos;
- (T+63) - pintura na sala de trabalhos manuais devido à alteração da cota superior do lambrim de protecção. A altura definida em projecto não estava correcta;
- (T+65) - estabilização dos taludes para evitar a sua erosão, devido às chuvas ocorridas no desenvolvimento da obra;
- (T+69) - alteração dos corrimãos das escadas por razões funcionais e de segurança dos utentes;
- (T+71) - reformulação da iluminação pública, em conformidade com os pareceres da EDP, tendo em conta a desactivação de um parque infantil;
- (T+73) - as infraestruturas das cozinhas, lavandaria e cabeleireiro não estavam previstas no mapa de medições, dado que os equipamentos não faziam parte da empreitada. Assim, teve que se adaptar as infraestruturas de água, gás e electricidade de acordo com os equipamentos definidos pelo Centro Comunitário e evitar que mais tarde se procedesse à abertura de roços nas paredes para a instalação de tais equipamentos;

¹³ Na referida Informação – Proposta nº 32266.



(T+74) - alteração nas redes de abastecimento de água e esgotos em consequência das alterações dos equipamentos sanitários.

Segundo a autarquia, estes trabalhos correspondem a situações imprevistas, detectadas já no decorrer da obra, e enquadram-se no âmbito do artº 26º, nº 1, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

3) Da factualidade descrita anteriormente e da fundamentação apresentada pelo organismo concluiu-se no relato de auditoria o seguinte:

A empreitada inicial 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 **série de preços**.

O regime jurídico aplicável aos trabalhos a mais 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 que inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

No que diz respeito à interpretação do que constitui “circunstância imprevista”, é jurisprudência deste Tribunal que a mesma se refere a **“algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso”, “circunstância inesperada, inopinada”**¹⁴, ou **“circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto”**¹⁵

Os trabalhos a mais relativos ao **1º adicional**, na sua maioria, resultaram de omissões do projecto/omissões no mapa de medições, não tendo sido apresentada qualquer justificação que permitisse considerar e enquadrar legalmente essa situação.

De entre as omissões do projecto/erros de medições, salientaram-se algumas que se consideraram “grosseiras”, na medida em que não se compreendia a sua não previsão atempada como era o caso da cobertura do edifício, respectivo acesso e impermeabilização de paredes exteriores da cave, que ascendiam a 114.722,45 €.

No respeitante ao movimento de terras e estrutura, invocaram-se, apenas, erros de medição, não se identificando, por um lado, qualquer justificação para essa divergência e,

¹⁴ Vidé, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas nºs 6/2004, 1ª S.-PL, de 11 de Maio, e 8/2006, 1ª - SS, de 9 de Janeiro.

¹⁵ Vide Acórdão nº 30/05 – 15NOV. 1ª S/PL.



por outro lado, as razões para que não se tivesse desde logo atendido à natureza do terreno que se veio a revelar ser constituído por detritos de betão armado, situação que não se considerou resultar de circunstâncias imprevistas.

O facto do levantamento topográfico que serviu de base ao projecto ser antigo e terem sido feitas algumas intervenções naquele local, não afastava a obrigação que o dono da obra tinha de corrigir o projecto antes de o colocar a concurso, como era sua obrigação (artº 10º do Decreto - Lei nº 59/99, de 2/3) de definir, “*com maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto (...) as características da obra e as condições técnicas da sua execução (...)*”

Também não se comprovou em que data tinha sido construído o parque infantil que levou à necessidade de efectuar alguns dos trabalhos adicionais em apreço.

No respeitante ao projecto da rede telefónica, segundo o constante na Informação - Proposta nº SM 35374 de 28.11.06, este foi elaborado há cerca de 7 anos, tendo em conta o sistema RITA. A empreitada foi adjudicada em 26.11.04. Em 1 de Julho de 2004 entrou em vigor o sistema ITED, tendo sido estabelecido um período de transição até 31.12.2004. Não se entende por que razão a autarquia não reformulou o projecto das telecomunicações, quando é a própria a referir que o novo sistema ITED, entrou em funcionamento em data anterior à da adjudicação da empreitada.

Constatou-se ainda a existência de um grupo de trabalhos – aproveitamento da energia solar, alteração da compartimentação de parte do edifício e retirada da forra de cerâmica, que correspondiam a **alterações de vontade do dono da obra** e que não resultavam de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da execução da empreitada.

Relativamente ao **2º adicional**, para além dos trabalhos que a autarquia denominou como resultantes de omissões do projecto e omissões no mapa de medições e que importavam em 85.391,41 € e acertos de medições no valor de 13.929,80 €, existia um outro grupo de trabalhos referentes a alterações efectuadas em obra, por motivos técnicos, os quais ascendiam a 125.757,90 €. ¹⁶

No que respeita aos trabalhos resultantes de omissões do projecto, não se comprovou que resultassem de circunstâncias imprevistas ocorridas no decurso da execução da obra, concluindo-se que resultavam, antes, de lacunas/deficiências do projecto de execução da empreitada, tal como se afirmou para o 1º adicional.

Relativamente ao segundo grupo de trabalhos, acertos de medições em obra ¹⁷, consideraram-se os mesmos aceitáveis, atendendo ao tipo da empreitada - série de preços – e ao facto de os aumentos serem pouco significativos, uma vez que representavam cerca de 0,70% do valor inicial da obra.

Os restantes trabalhos (maioria) objecto do 2º adicional, resultavam de alterações efectuadas em obra, alegadamente por motivos técnicos.

Contudo, da análise das justificações apresentadas para a sua execução, verificou-se que:

¹⁶ Vide Informação – Proposta nº SM 32266, de 23.08.2007.

¹⁷ Trabalhos adicionais identificados na alínea b) do Anexo II ao presente Relatório.



- ✚ por um lado, não se encontravam comprovadas as imposições efectuadas pela Delegação de Saúde no que concerne às alterações dos equipamentos sanitários assim como as exigências feitas pela EDP obrigando a alterações no Posto de Transformação e à reformulação da iluminação pública;
- ✚ por outro lado, os restantes fundamentos não permitiam considerar a existência de circunstâncias imprevistas ocorridas no decurso da execução da obra, concluindo-se mais uma vez que se estava perante deficiências e incompatibilidades dos projectos das especialidades.

Enquadram-se nesta observação os seguintes trabalhos:

- T+28, T+38, T+40 e T+49, alterações ao projecto inicial que consubstanciavam deficiências deste;
- T+62 e T+ 69, por as características dos materiais propostos não serem adequados aos fins e à população a que se destinava (estores na sala de berços e de parque sem serem suficientemente opacos e corrimão das escadas com largos espaços);
- ✚ existiam ainda trabalhos a mais que correspondiam a alterações sugeridas no decurso da obra para melhorar as suas funcionalidades (**T+73**).

Tendo em conta o atrás referido concluiu-se que os trabalhos adicionais em apreço, com excepção dos resultantes de acertos de medições, (com o valor de 13.929,80 €) **não preenchem os requisitos exigíveis pelo artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março**, pelo que não podiam ser qualificados como “trabalhos a mais”.

4) Autorização dos adicionais e identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis

4.1. Os trabalhos a mais objecto do **1º adicional**, foram aprovados por deliberação camarária, de 17.01.2007. Incorrem, assim, eventualmente, em responsabilidade sancionatória, todos os membros que estiveram presentes e votaram favoravelmente:

O Presidente:

- Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara

Os Vereadores:

- Marco Paulo Caldeira de Almeida
- Luís José Vieira Duque
- Luís Manuel Pires Patrício
- João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares
- José Lino Fonseca Ramos
- João Barroso Soares
- Domingos Linhares Quintas
- Susana Margarida dos Santos Ramos
- Rui José da Costa Pereira
- José Manuel da Costa Baptista Alves



Refira-se que esta deliberação camarária foi tomada com base na Proposta nº 23-LVD/2007, de 4.01.2007, subscrita pelo Vereador Luís Vieira Duque, e na qual se menciona a Informação – Proposta nº SM 35374, de 28 de Novembro de 2006, do Engenheiro José Soares e do Chefe de Divisão Engenheiro Armando Jorge.

4.2. Os trabalhos a mais objecto do **2º adicional**, foram aprovados por deliberação tomada em reunião camarária, de 14.11.2007. Incorrem, assim, eventualmente, em responsabilidade sancionatória, todos os membros que estiveram presentes e votaram favoravelmente:

O Presidente:

- Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara

Os Vereadores:

- Marco Paulo Caldeira de Almeida
- Luís José Vieira Duque
- Luís Manuel Pires Patrício
- João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares
- José Lino Fonseca Ramos
- João Barroso Soares
- Domingos Linhares Quintas
- Rui José da Costa Pereira
- Eduardo Jorge Glória Quinta Nova
- José Manuel da Costa Baptista Alves

Esta deliberação camarária foi tomada com base na Proposta nº 771-LVD/2007, de 29.10.2007, subscrita também pelo Vereador Luís Vieira Duque, e na qual se menciona a Informação – Proposta nº SM 32266, de 23 de Agosto de 2007, do Engenheiro José Soares e do Chefe de Divisão Engenheiro Armando Jorge.

IV. Audição dos responsáveis

a) No exercício do direito do contraditório, os indiciados responsáveis, com excepção do Vereador Luís Vieira Duque, apenas alegam que:

a.1) *“(...) enquanto membro do órgão executivo colegial, concorreu com a sua vontade para formação da vontade colectiva para, por deliberação, ser aprovada a execução de trabalhos-a-mais (...) dando origem à formalização de dois contratos adicionais (...).”*

O entendimento vertido nas Informações-Propostas, que suportariam as deliberações camarárias de aprovação, ruma no sentido, sem margem de hesitações, de que tais trabalhos integravam o conceito técnico-jurídico de trabalhos-a-mais (artº 26º do Dec.-Lei nº 59/99) e não obra nova, destinando-se os mesmos à realização da mesma empreitada, os quais, não excedem os limites legalmente estabelecidos.(...)”

Nada é, assim, alegado que contradite as observações efectuadas no relato de que a maioria dos trabalhos adicionais não respeitam os requisitos legais previstos no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.



a.2) O vereador **Luís Duque** e os engenheiros **Armando Jorge** e **José Soares** vieram alegar o seguinte:

“(...) Os trabalhos objecto dos dois adicionais referem-se a:

a) Situações detectadas no decurso da execução da empreitada.

A presente empreitada foi lançada a concurso com base num projecto elaborado no exterior por um gabinete tecnicamente avalizado e de reconhecida experiência.

Para o dono da obra é consensual que adjudicar um projecto a um gabinete de referência, com experiência demonstrada e técnicos de reconhecido valor era, condição equivalente a uma “normal diligência”. De facto, não é comum, em Portugal, proceder a revisões destes projectos para além da validação que a própria entidade adjudicante realiza. Mesmo a realização de revisão ao projecto não garante, por si mesmo, a não ocorrência de uma determinada percentagem de erros e omissões.

Como exemplo de situações imprevistas detectadas na execução da obra, refira-se a cobertura, prevista e pormenorizada no projecto de arquitectura, mas omissa no mapa de medições. A não ser considerada como adicional à empreitada, daí resultariam custos elevadíssimos para o erário público, resultantes da suspensão da obra, com a consequente indemnização ao empreiteiro e a sua concretização através de um novo procedimento.

A obra tinha obrigatoriamente de ser suspensa porque os revestimentos exteriores não podiam ser executados por causa dos remates da cobertura, os tectos falsos e os revestimentos interiores estão também condicionados pela impermeabilização da cobertura.

Em termos de infra-estruturas, é de referir que as caixas de esgotos pluviais estavam enterradas e só foram detectadas após a escavação, para a execução das fundações do edifício.

O mesmo acontece com a rede de esgotos domésticos que nos cadastros tem uma representação esquemática, por vezes não correspondendo à realidade. A escala dos cadastros só permite uma representação esquemática das redes que, na ausência de pontos de referência, como acontece no parque onde o edifício foi construído, origina desvios em relação à realidade, que só poderão ser verificados em obra, em fase de escavação.

As situações supra descritas não eram detectáveis em fase anterior ao lançamento do concurso, nomeadamente em revisão de projecto. Assim, considerou-se que a necessidade da sua execução era decorrente de uma “circunstância imprevista”.

b) Situações decorrentes de alterações introduzidas por motivos técnicos

Nos aspectos referidos como “alterações de vontade do dono da obra”, em concreto e como exemplo, refere-se o aproveitamento da energia solar. Esta questão foi de facto também considerada uma omissão, porque o sistema de aquecimento não se encontra no desenho das instalações de águas, em que, só estão representados os reservatórios de água quente.



Uma vez que tratando-se de um edifício de cariz social, seria fundamental existir água aquecida, pelo que, a opção tomada, além de ser economicamente mais vantajosa, a sua execução à posterior acarretava na obra custos elevadíssimos, uma vez que implicaria a demolição de vários elementos do edifício para a sua concretização. A retirada da forra cerâmica, foi apenas pontual, em cerca de 80 metros quadrados, pelo facto de não ser a mesma possível de executar numa determinada zona, apenas por falta de espaço, nunca por vontade do dono da obra.

Relativamente ao 2º adicional, nos trabalhos identificados como omissão, eles foram apenas constatados em obra, como é o caso das barras anti pânico nas portas corta fogos, que é um equipamento que deve ser implantado num equipamento deste tipo, figurando no projecto, mas omitido no mapa de medições. Os passeios dos arranjos exteriores, pressupõem sempre a execução de um lancil de suporte, questão que apenas na obra se constatou não estar no mapa de medições. Tecnicamente, um passeio num arranjo exterior, implica um lancil de apoio, daí ter sido considerado uma omissão.

No que se refere aos trabalhos referidos como alterações por motivos técnicos, eles correspondem de facto a deficiências na coordenação dos projectos das várias especialidades, que só em obra foram detectados e a questões que apenas visam a adopção de melhores soluções, quer técnicas quer funcionais, tendo em consideração o fim a que o edifício se destina e neste caso algumas alterações foram impostas pela Segurança Social e pela Delegação de Saúde (. . .).

Existem ainda questões relacionadas com a EDP, cujos técnicos estão presentes ao longo do desenvolvimento da obra e vão sugerindo alterações, sempre no intuito de um melhor funcionamento final do equipamento, daí resultando sempre custos menores do que os que resultariam de uma solução à posterior.

(...)

Considerou-se ainda que as circunstâncias que deram origem aos trabalhos em questão configuravam o conceito de circunstâncias imprevistas, uma vez que só detectadas em fase de execução da obra e impossíveis de detectar ou prever antes do lançamento do concurso.

Estas não resultaram da mera vontade estética do dono da obra, mas sim da necessidade de completar o objecto da empreitada, suprimindo assim os defeitos detectados aquando da sua execução.

Por outro lado, a elaboração das propostas de trabalhos adicionais da presente empreitada, teve sempre como referência, processos relativos a outras empreitadas, em que os erros e omissões do projecto nos termos descritos foram visados pelo Tribunal de Contas (...).”

Os alegantes indicam, a título de exemplo, dois adicionais ao contrato da empreitada de “Construção da Escola de Recuperação do Património de Odrinhas” e um adicional ao contrato de empreitada do “Centro Cultural de Casal de Cambra” e que consideram semelhantes aos agora em apreciação, quer relativamente à fundamentação apresentada, quer ao tipo de alterações e omissões detectadas em obra, e que o Tribunal considerou



que constituíam trabalhos a mais enquadráveis no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

b) Apreciando as alegações apresentadas em sede de contraditório e os esclarecimentos carreados para o processo, formulam-se as observações seguintes:

b.1) Com excepção das alegações apresentadas pelo Vereador Luís Vieira Duque, os restantes indiciados responsáveis não apresentaram quaisquer argumentos que permitam afastar as observações já efectuadas em sede de relato.

Note-se que o facto de as propostas dos engenheiros apontarem para situações imprevistas, detectadas no decurso da obra, e que estes classificam como “trabalhos a mais”, nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, não se impunha ao executivo camarário a obrigação de só por esse motivo os autorizar.

Como se menciona no Acórdão nº 2/08 – 3ª Secção – PL os indiciados responsáveis, na qualidade de membros do executivo camarário e garantes da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, tinham o dever de exigir uma correcta fundamentação para a existência dos trabalhos em causa, não praticando actos, tendo somente como base a confiança que depositam nos subscritores das Informações/Propostas.

Acresce ainda referir que os actos adjudicatórios têm de ser plasmados de acordo com o dever de boa administração, o qual deve ser exercido respeitando o princípio da legalidade.

“(…)

Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade.”

b.2) Quanto às alegações apresentadas pelo Vereador Luís Duque e pelos engenheiros autores das Informações-Propostas, José Soares e Armando Jorge, importa referir o seguinte:

➤ Alegam os mesmos que o projecto foi elaborado por um gabinete exterior com experiência reconhecida, pelo que os serviços da autarquia não efectuaram qualquer revisão/avaliação ao projecto apresentado.

Não se considera este argumento procedente, uma vez que é o dono da obra que ao aprovar o projecto o torna seu, assumindo todos os erros e omissões que o mesmo possui. Logo, seja o mesmo elaborado pelos seus serviços internos ou por um gabinete externo à autarquia, quando o mesmo é recebido deverá proceder-se à sua avaliação/revisão de modo a aferir se o mesmo corresponde a todas as exigências técnicas e funcionais que se pretende para a empreitada que o dono da obra pretende executar.

Se se tivesse efectuado esta avaliação/revisão, teria sido possível detectar atempadamente as invocadas “omissões” e os “erros” que ocasionaram a maioria dos trabalhos adicionais em apreço.



- Também não se compreende como é que os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra não possuem um cadastro actualizado das infraestruturas existentes na área de implantação da obra, tanto mais que esta está inserida numa zona recentemente urbanizada¹⁸. Ou seja, uma eventual revisão do projecto inicial poderia ter determinado que o edifício não deveria ter sido projectado para o mesmo local onde as redes estavam implantadas, conforme é referido no ponto 1 da Informação-Proposta SM 35374, de 28.11.2006;
- Quanto aos trabalhos resultantes das alterações impostas pela Segurança Social, Delegação de Saúde e EDP, os indiciados responsáveis limitam-se a remeter cópia de um fax da Segurança Social datado de 12.07.2006 e uma fotocópia do extracto de uma reunião de obra realizada em 6.12.2005.

Se é certo que estas datas são posteriores à da consignação da obra, também é verdade que nestes documentos apenas são referidas alterações aos espaços e equipamentos da cozinha e da lavandaria, não se identificando no mapa de quantidades (quer no inicialmente remetido quer no mapa-resumo, entretanto solicitado por este Tribunal¹⁹) quais os trabalhos que foram executados em consequência das exigências das referidas entidades.

Complementarmente, apenas foi esclarecido, no que respeita à Segurança Social que a sua intervenção decorre do seu estatuto de entidade tutelar das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPPSS), uma vez que, conforme o disposto no Decreto-Lei nº 133-A/97, de 30 de Maio, é a entidade competente para licenciar estabelecimentos deste tipo, entendendo-se que as entidades licenciadoras/fiscalizadoras, devem acompanhar o desenvolvimento da obra com vista à sua perfeita conclusão²⁰.

- Quanto às exigências da EDP, obrigando às alterações no posto de transformação e à iluminação pública não é remetida documentação que comprove as imposições invocadas nem a data em que as mesmas terão, alegadamente, sido apresentadas ao dono da obra.

b.3) Da análise dos esclarecimentos complementares, entretanto, remetidos a este Tribunal verifica-se, que, no âmbito do 1º adicional, os trabalhos T.M.15, T.M.19 e T.M.21 no valor de **21.129,77 €**, correspondem a acertos de medição, razão pela qual os mesmos têm enquadramento no disposto no artº 18º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Relativamente aos trabalhos resultantes da alteração da rede telefónica RITA, para o sistema ITED, no valor de **9.633,19 €**, atenta a data de abertura do procedimento

¹⁸ Por conhecimento do local, por parte da equipa de auditoria. Embora existam edificações com cerca de 20 anos, como é o caso do bairro da Serra das Minas, bem como da Coopalme (período em que já era exigível a realização de cadastro das infraestruturas), existem, também, diversas edificações mais recentes.

¹⁹ Ofício nº 10002, de 23.06.2008, desta Direcção-Geral.

²⁰ A CMS também informou que a “entidade gestora (CCPRM), referenciada no processo é o “Centro Comunitário Paroquial de Rio de Mouro”, pessoa colectiva de direito público, que foi seleccionada em 2002, na sequência de candidatura apresentada, mediante convite efectuado por aquela autarquia, e com a qual foi celebrado um Protocolo de Colaboração em 6.06.2007.



concurral e a da entrada em vigor da legislação que veio, entretanto, regular esta matéria, considera-se, também, que estes trabalhos são susceptíveis de se enquadrarem no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Resulta, assim, que as razões invocadas para justificar quer os trabalhos adicionais objecto do 1º adicional quer os do 2º adicional, com excepção dos trabalhos resultantes de acertos de medições e alteração da rede telefónica, (no valor de **44.692,76 €²¹**), não consubstanciam a ocorrência de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da empreitada, pelo que, não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento os valores dos adicionais **238.738,43 € e 211.149,31 €, a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.**

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do relato – adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua preterição é geradora de nulidade da mesma (artºs 133º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo), nulidade que se transmite ao contrato (artigo 185º, nº 1, do CPA).

c) Ilegalidades apuradas/responsabilidade financeira

Indiciam os autos, face aos elementos probatórios ínsitos neste Relatório, incluindo o alegado em sede de contraditório, que os eventuais responsáveis, ao violarem o disposto nos artºs 26º e 48º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, agiram livre, voluntária e conscientemente, ou, no mínimo, representaram a realização de tais infracções como uma consequência necessária da sua conduta, o que é susceptível de consubstanciar a prática de duas infracções (estão em causa 2 contratos adicionais), previstas e punidas pelo artº 65º, nº 1, alínea b), e nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto – segmento autorização da despesa.

Cada uma destas infracções é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, para cada um dos responsáveis, entre os limites, mínimo de 15 UC²² (1.440,00 €) e máximo de 150 UC (14.400,00 €), fixados nos nºs 2 a 4 do art.º 65º daquela lei.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da citada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis²³.

²¹ Este valor 44.692,76 € corresponde a 30.762,96 € do 1º adicional e 13.929,80 € do 2º adicional.

²² O valor da Unidade de Conta (UC) no triénio de 2007-2009, é de 96 €.

²³ Na base de dados desta Direcção-Geral consta um processo respeitante a um contrato adicional ao qual foi recusado o visto em subsecção, e cujos fundamentos são idênticos aos apresentados no presente Relatório - Acórdão nº 217/06-4.Jul.-1ªS/SS.



V. Conclusões

- a) Quanto ao objecto dos adicionais em apreço e atendendo à fundamentação que foi apresentada para a sua execução a maioria dos trabalhos que constituem o objecto do 1º adicional, bem como do 2º adicional, no valor de 238.738,43 € e de 211.149,31 €, respectivamente, não são legalmente qualificáveis como trabalhos a mais, porquanto para tal seria necessário que estes decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica;
- b) A adjudicação destes trabalhos, tanto no 1º como no 2º adicionais, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;
- c) Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto 4 da parte III deste Relatório;
- d) Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a), ambos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) — segmento autorização da despesa — 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 anexo III).

VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do atº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer considerando, em síntese, que se encontram verificadas as ilegalidades apontadas no projecto de Relatório e concluindo que: “(...) Não se vislumbrando razões ou circunstâncias que significativamente militem a favor dos membros do executivo camarário, intervenientes nas deliberações que autorizaram os adicionais, por forma a justificar razoavelmente a relevação das correspondentes responsabilidades, por inobservância do disposto nos artºs. 26º e 48º, nº 2, al. a) do DL nº 59/99, e 65º, nº 1, al b) da Lei nº 98/97, de 26/08, somos de parecer favorável à aprovação do presente projecto de relatório nos termos em que vem formulado (...)”.

VII. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação dos “trabalhos a mais” e identifica os eventuais responsáveis;
2. Não aplicar o nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis nºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, dado não



Tribunal de Contas


estar suficientemente indiciado que as infracções só podem ser imputadas aos seus autores a título de negligência;

3. Recomendar à Câmara Municipal de Sintra maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais actualmente vigentes em matéria de trabalhos a mais e de erros e omissões, designadamente, dos art^{os} 370^o a 378^o do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n^o 18/2008, de 29 de Janeiro;
4. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Sintra no valor de 1.668,05 € (mil seiscientos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos), ao abrigo do estatuído no n^o 1 do art.^o 10^o do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n^o 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art^o 1^o da Lei n^o 139/99, de 28 de Agosto.
5. Remeter cópia deste Relatório:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Sintra, Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara;
 - b) Aos demais responsáveis a quem foi notificado o relato, Marco Paulo Caldeira de Almeida, Luís José Vieira Duque, Luís Manuel Pires Patrício, João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares, José Lino Fonseca Ramos, João Barroso Soares, Domingos Linhares Quintas, Susana Margarida dos Santos Ramos, Rui José da Costa Pereira, José Manuel da Costa Baptista Alves, Eduardo Jorge Glória Quinta Nova e ainda aos Engenheiros José Soares e Armando Jorge;
 - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2^a Secção responsável pela área das Autarquias Locais.
6. 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.
7. Após as comunicações e notificações necessárias, divulgar o Relatório pela Internet.

Lisboa, 14 de Outubro de 2008

Os Juizes Conselheiros


Helena Ferreira Lopes - Relatora


João Figueiredo


António Santos Soares



ANEXO I

Contrato Adicional nº 1

Designação dos Trabalhos	Quantidades	Preço (€)	Custo (€)
Trabalhos a Mais 1 – Desvio da ribeira (preços novos)			
Fornecimento e assentamento de tubagem corrugada ø800 da classe SN4 incluindo abertura e tapamento de vala com profundidade média de 3,50m.	101,00	179,55	18.134,55
Execução de caixas de inspecção com secção circulares 1200 constituídas por anéis pré fabricados, incluindo degraus e caleiras de concordância, cúpula e tampa metálica	2,00	586,03	1.172,06
Subtotal			19.306,61
Trabalhos a Mais 2 – Impermeabilização de muros enterrados (preços novos)			
Impermeabilização com pintura em duas demãos cruzadas com emulsão betuminosa tipo FLINTKOTE	256,50	6,30	1.615,95
Fornecimento e aplicação de manta drenante com relevos revestida a geotêxtil	256,50	7,66	1.964,79
Subtotal			3.580,74
Trabalhos a Mais 3 – Alteração de colector de esgotos (preços novos)			
Fornecimento e assentamento de tubagem PVC, incluindo abertura e tapamento de vala c/ profundidade média de 3,50 m.	44,00	72,49	3.189,56
Fornecimento e assentamento de tubagem PVC, incluindo abertura e tapamento de vala c/ profundidade média de 3 m.	63,30	97,61	6.178,71
Execução de caixas de inspecção com secção circulares 1000 constituídas por anéis pré-fabricados, incluindo degraus e caleiras de concordância, cúpula e tampa metálica	2,00	528,22	1.056,44
Execução de caixas de inspecção com secção circulares 1200 constituídas por anéis pré-fabricados, incluindo degraus e caleiras de concordância, cúpula e tampa metálica	4,00	586,03	2.344,12
Subtotal			12.768,83
Trabalhos a Menos			
Tubagem ø 140 em colector não executada substituído pelo PVC ø 500	-32,40	11,38	- 368,71
Tubagem ø160 em colector não executada substituído pelo PVC ø500	-22,60	12,01	-271,43
Tubagem ø 200 em colector não executada substituído pelo PVC ø500	-8,30	13,90	-115,37
Caixas de visita substituídas pelas de ø 1200	-4,00	177,03	- 708,12
Subtotal			- 1.463,63
Trabalhos a Mais 4 – (preços novos)			
Abate e desenraizamento de árvores, incluindo transporte a vazadouro	8	31,18	249,44



Designação dos Trabalhos	Quantidades	Preço (€)	Custo (€)
Demolição de telheiro incluindo transporte e vazadouro	1	147,39	147,39
Vedação de parque infantil	177,60	12,81	2.275,06
Desmontagem de postes de electricidade	3,00	101,50	304,50
Subtotal			2.976,39
Trabalhos a Mais 5 – Coberturas em tela asfáltica (preços de contrato)			
Sistema cobertura invertida com gravilha	1.190,00	31,48	37.461,20
Sist cobert invert c/ gravilha de pedra mármore	69,00	33,97	2.343,93
Execução de cobertura de zinco	86,00	88,03	7.570,58
Fornecimento e assentamento de ardósia negra	175,00	141,11	24.694,25
Fornecimento e assentamento de sistema de impermeabiliz. de acordo c/ pormenor PC1 e PC2	120	60,64	7.640,64
Forn. e assent. de sistema de imperm. de acordo c/ pormenor PC3, 4, 4A, 5 e 6	156	102,86	16.046,16
Forn. e assent. de acordo c/ pormenor PC7	3	86,80	260,40
Forn. e assent. de acordo c/ pormenor PC10 incluínd passagem de drenagem e rede de protecção	46	70,08	3.223,68
Forn. e assent. de acordo c/ pormenor PC11 e PC12	17	48,47	823,99
Subtotal			100.064,83
Rufos em lanternins	1	11 076,88	11.076,88
Trabalhos a Mais 6 – Ventilação da carpintaria (preços de contrato)			
Fornecimento e montagem de tubo ø 100 mm	2,40	12,65	30,36
Fornecimento e montagem de tubo ø 150 mm	2,20	14,54	31,99
Fornecimento e montagem de tubo ø 180 mm	1,50	15,49	23,24
Grelha de passagem GAV 10	3,00	46,73	140,19
Grelha de passagem GAV 91	1,00	77,28	77,28
Grelha de fachada GEA	1,00	112,46	112,46
For. montagem de ventilador	1,00	384,89	384,89
Tra. const. civil p/ aplicação do ventilador	1,00	120,40	120,40
Subtotal			920,81
Trabalhos a Mais 7 – Difusores de insuflação linear (preços de contrato)			
For e mont. De difusores nas salas polivalentes	15	377,23	5.658,45
Forn. e montagem de isolamento ISOAIR	22,50	10,50	236,25
Exec. De rasgos em tectos falsos p/ apl. de difusores	22,50	16,80	378,00
Subtotal			6.272,70
Trabalhos a Mais 8 – Alteração ventiladores (preços novos)			
Ventilador VEX_IS7	1,00	1 043,77	1.043,77
Ventilador VEX-LAV	1,00	2 525,56	2.525,56



Designação dos Trabalhos	Quantidades	Preço (€)	Custo (€)
Trabalhos e remates p/ aplicação do ventilador	1,00	1 400,00	1.400,00
Subtotal			4.969,33
Trabalhos a menos (preços contratuais)			
Ventilador VEX-LAV tipo FRANCE AIR	-1,00	821,93	-821,93
Ventilador VEX-IS7 tipo FRANCE AIR	-1,00	695,48	-695,48
Subtotal			-1.517,41
Trabalhos a Mais 9 – Aproveitamento de energia solar (preços novos)			30.710,17
Trabalhos a Mais 10 – Tubagens e caixas de electricidade (preços de contrato)			
Tubo VD 16	236,00	1,01	238,36
Cabo VV2x1,5 +T	331,00	1,76	582,56
Cabo VV2 x 2,5 +T	45,00	2,04	91,80
Cabo VV 2 x 4 + T	45,00	2,50	112,50
Caixa embecida	7,00	4,88	34,16
Abertura e tapamento de roços suplementares	1,00	180,00	180,00
Subtotal			1.239,38
Trabalhos a Menos			
Caixa saliente	-7,00	7,04	- 49,28
Trabalhos a Mais 11 – Alteração de sistema de videoproteiro (preços contratuais)			1.474,34
Trabalhos a Mais 12 – Alimentação de portão de garagem (preços contratuais)			216,42
Trabalhos a Mais 13 – Alteração iluminação Piso1			504,00
Trabalhos a Mais 14 – Movimentação de terras e estrutura (preços contratuais)			38.612,32
Trabalhos a Mais 15 – Erro de medição de alumínio e estores (preços contratuais)			
Vãos em alumínio			15.249,65
Estores em vãos de alumínio			2.997,42
Subtotal			18.247,07
Trabalhos a menos			
Vão C. AL 16	-1,00	4 548,71	- 4.548,71
Vão C. AL 16	-1,00	790,70	-790,70
Subtotal			-5.339,41
Trabalhos a Mais 16 – Grelhas intumescentes (preços contratuais)			
Fornecimento e montagem de grelhas intumescentes – arrumos e salas polivalentes	2,00	876,12	1.752,24
For e montagem de grelhas intumescentes – cozinha	1,00	1 142,23	1.142,23
Fornecimento e montagem de grelhas intumescentes – puericultura, cerâmica e trabalhos manuais	3,00	643,72	1.931,16
Forn. e Montag. de válvula de extracção corta-fogo	1,00	511,63	511,63



Tribunal de Contas

Designação dos Trabalhos	Quantidades	Preço (€)	Custo (€)
Trab. de const civil inerentes à aplicação das grelhas	1,00	793,38	793,38
Subtotal			6.130,64
Trabalhos a Mais 17 – Projecto ITED			
Trabalhos a menos - RITA			
Tomadas	-98,00	12,24	-1.199,52
Tubagem embebida diâmetro 40	-15	2,44	-36,60
Tubagem embebida diâmetro 25	-410	1,68	-688,80
Tubagem embebida diâmetro 20	-20	1,26	-25,20
Cabos UTP categoria 5, 4 pares, enfiados	-2.300,00	1,11	-2.553,00
Cabos TVD 1x3x0,6	-10,00	0,81	-8,10
Cabos TVD 1x2x0,5	-105,00	0,73	-76,65
Cabos TVD 2x2x0,5	-115,00	0,86	-98,90
Cabos TVD 6x2x0,5	-45,00	0,97	-43,65
Caixas tipo C2	-2,00	55,99	-111,98
Caixas tipo C1	-2,00	42,88	-85,76
Caixas tipo 13	-1,00	7,21	-7,21
Caixas tipo 12	-2,00	5,51	-11,02
Caixas tipo 11	-52	2,69	-139,88
Aparelhagem			-794,64
Tubagem embebida			-165,20
Caixas embebidas			-187,14
Tubagem embebida			639,25
Cabos			3.719,60
Caixas			1.892,35
Equipamentos			8.915,24
Ligações equipotenciais e Antenas TV			700,00
Subtotal com compensação			9.633,19
Trabalhos a Mais 18 – Sistema de alarme em IS p/ deficientes			
Trabalhos a menos			
Betoneira de alarme manual	-3,00	26,55	-79,65
Sinalizador óptico-acústico (IS deficientes)	-3,00	56,90	-170,70
Trabalhos a mais			
Sistema de chamadas	2,00	283,30	566,60
Subtotal [Trabalhos (+) – Trabalhos(-)]			316,25
Trabalhos a Mais 19 – Erros de Medição do Pavimento PV2			2.976,29
Trabalhos a Mais 20 – Omissão de Impactodam no PV2 (Piso 1)			
Fornecimento e aplicação de isolamento acústico	140,50	2,21	310,51
Trabalhos a Mais 21 – Erros de medição da Estrutura metálica de suporte Pladur e Par.Ext.5	1.660,07	3,16	5.245,82
Trabalhos a Mais 22 – Demolição de parede	41,31	15,61	644,85



Tribunal de Contas

Designação dos Trabalhos	Quantidades	Preço (€)	Custo (€)
Trabalhos a Mais 23 – Alçapões de acesso	15,00	243,00	3.645,00
Trabalhos + 24 – Porta e escada de acesso à cobertura do Piso 1			
Fornecimento e aplicação de porta chapeada	1,00	288,92	288,92
Abertura de vão na parede exterior p/ aplic. da porta	1,00	214,20	214,20
Fornecimento aplicação de escada metálica de acesso à cobertura do Piso 1	1,00	813,75	813,75
Subtotal			1.316,87
Trabalhos a Menos 1 – Retirada de forra cerâmica	- 89,130	13,53	-1.205,93
Trabalhos a Menos 2 – Alteração nas áreas 4.6, 4.8, 4.9 e 1.12 do Piso 0 corpo A			
Execução de alvenarias em tijolo furado, na formação de paredes interiores			- 237,56
Execução de reboco estanhado, para pintar em paredes interiores	38,39	12,16	466,82
Execução de reboco areado fino	-38,39	9,02	-346,28
Forn. e assentamento de azulejo	-38,39	19,20	-737,09
Pintura s/ reboco	38,39	3,48	133,60
Execução de pavimento em revestimento poliuretano	17,68	27,08	478,77
Execução de pavimento em revestimento poliuretano antiderrapante	-14,63	29,42	-430,41
Forn. e assent ^o de tecto falso em placas de gesso	17,68	22,77	402,57
Forn. e assent ^o de tecto falso em placas de gesso cartonado	-14,63	24,04	-351,71
Forn e assent de portas interiores	-3,00	668,21	-2.004,63
Forn e assent de portas interiores	-1,00	565,00	-565,00
Assentamento de divisórias	-2,00	383,10	- 766,20
Execução de golas em U constituídas por painéis	-1,00	126,07	-126,07
Subtotal Trabalhos a menos			-4.083,19
Total com compensação			269.501,39



ANEXO II

Contrato Adicional nº 2

Denominação	Designação dos trabalhos	Valor (€)
a) Omissões		
TMais25	Lancil em arranjos exteriores	12.212,84
TMais26	Impermeabilização com MAPELASTIC	3.264,07
TMais29	Grelhas de ventilação em palas	2.619,70
TMais30	Courette para contadores	1.723,97
TMais31	Courette para QUADRO GERAL na cave	2.085,94
TMais33	Tampas de ferro fundido para caixas de esgoto	1.773,06
TMais34	Portas perfurados	235,20
TMais42	Revestimento em ardósia nas entradas da cave	3.365,19
TMais43	Aterro e compactação até cota de fundo do massame	12.640,73
TMais46	Alimentação do programador de rega	1.449,63
TMais53	Impermeabilização do banco exterior	1.520,90
TMais55	Sinalética no pilar de betão	784,00
TMais56	Rufagem suplementar em zinco	12.118,38
TMais57	Tubos de descarga em coberturas	420,00
TMais58	Execução de betuminosos	5.460,00
TMais64	Molas e barras anti-pânicos em portas corta-fogo	8.757,00
TMais67	Bancada na copa de leites	6.231,95
TMais68	Diversos trabalhos de carpintaria	3.388,00
TMais72	Alterações em serralharias	3.636,23
TMais75	Passa-pratos corta-fogo	1.704,62
		Subtotal 85.391,41
b) Acertos de Medições		
TMais27	Erro de medição painéis CIMIANTO e reforço VIROC	1.606,71
TMais36	Reboco interior no PT	283,41
TMais37	Rodapé na cave	269,88
TMais39	Aumento de área de passeios exteriores	1.466,22
TMais41	Erro de medição de vãos aço e respectivos estores	2.131,79
TMais44	Erro de medição da fertilização do terreno	844,58
TMais47	Alteração em escadas exteriores	358,80
TMais48	Erro de medição em selagens corta-fogo	297,41
TMais52	Balanço de quantidades - carpintarias	143,01
TMais70	Alterações em arranjos exteriores	6.527,99
		Subtotal 13.929,80
c) Alterações p/ motivos técnicos		
TMais28	Substituição de portas de madeira simples por cortafogo	3.184,07
TMais32	Vão de alumínio até ao pavimento-C.AL22	305,40
TMais35	Alterações em painéis BULLETIN BOARD	247,83
TMais38	Tectos falsos na cave	438,59



Tribunal de Contas

Denominação	Designação dos trabalhos	Valor (€)
TMais40	Drenagens adicionais em arranjos exteriores	5.007,71
TMais45	Rede suplementar para separador de gordura	1.857,78
TMais49	Alteração do acabamento do pavimento da cave	3.427,50
TMais50	Pintura hidrorrepelente no MURSOM	1.288,00
TMais51	Anti-graffiti em paredes de ardósia	1.829,68
TMais54	Balanço alterações em IS - loiças, torneiras e acessórios	394,43
TMais59	Balanço de armaduras de emergência	4.959,97
TMais60	Balanço de armaduras de iluminação normal	7.514,38
TMais61	Alterações no PT- arquitectura	4.043,20
TMais62	Alteração de estores para BLACK-OUT na sala de berços e parque	1.088,95
TMais63	Repintura de lambrim CONIPOX	238,14
TMais65	Tratamento de taludes em arranjos exteriores	3.258,70
TMais66	Alteração da bancada da IS 3.13	1.372,73
TMais69	Alteração de corrimãos em escadas interiores	1.273,36
TMais71	Alterações em iluminação pública	35.870,70
TMais73	Alterações em cozinhas, lavandaria e cabeleireiro	42.396,58
TMais74	Alterações em águas e esgotos	5.760,20
		Subtotal 125.757,90
		Total: 225.079,11



Anexo III

MAPA DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Parte III, n.ºs 2 e 3; Parte IV	No decurso da empreitada foram autorizados 2 contratos adicionais no valor de 269.501,39 €, e de 225.079,11€, respectivamente. Estes trabalhos, (com excepção dos relacionados com acertos de medições e alteração da rede telefónica no valor de 44.692,76€) não foram considerados legalmente como “trabalhos a mais”, pelo que a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio.	Artº 26º e alínea a), do n.º 2, do art.º 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	Deliberações de 17.01.2007 e 14.11.2007 <u>Presidente</u> Fernando Jorge Loureiro Roboredo Seara <u>Vereadores</u> Marco Paulo Caldeira de Almeida Luís José Vieira Duque Luís Manuel Pires Patrício João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares José Lino Fonseca Ramos João Barroso Soares Domingos Linhares Quintas Susana Margarida dos Santos Ramos Rui José da Costa Pereira José Manuel da Costa Baptista Alves Eduardo Jorge Glória Quinta Nova



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação da Equipa</i> Ana Luísa Nunes e Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC e DCC
Marília Lindo Madeira Elisabete Luz	Tec. Verif. Sup. Principal Tec. Verif. Esp. Principal	DCC