



Tribunal de Contas



PROC. N.º 3/2014 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO N.º 2/2017 – AUDIT. 1ª S.

**AUDITORIA RELATIVA À EXECUÇÃO DO
CONTRATO DE EMPREITADA “AMPLIAÇÃO
E BENEFICIAÇÃO DA ETAR DA QUINTA DA
BOMBA” – CONTRATOS ADICIONAIS
OUTORGADOS PELOS SERVIÇOS
MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E
SANEAMENTO DE ALMADA**

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA

2017



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ÍNDICE

	SIGLAS	4
I.	INTRODUÇÃO	5
II.	METODOLOGIA	5
III.	CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA	7
	1. CONTRATO INICIAL	7
	2. CONTRATOS INICIAIS	11
	3. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR	12
IV.	OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS	14
	1. ADICIONAL N.º 1	14
	2. ADICIONAL N.º 2	17
	3. ADICIONAL N.º 3	20
V.	ADJUDICAÇÃO/RATIFICAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS	24
	1. DELIBERAÇÕES DO CA DO SMAS DE ALMADA	24
	2. DELIBERAÇÕES (DE RATIFICAÇÃO) DA CMA	25
VI.	ENQUADRAMENTO JURÍDICO	26
	1. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA/CONCOMITANTE DO TRIBUNAL DE CONTAS	26
	2. DO REGIME LEGAL APLICÁVEL ÀS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	27
	3. DO REGIME LEGAL DE AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	35
VII.	APRECIÇÃO	36
	1. ADICIONAL N.º 1	36
	2. ADICIONAL N.º 2	44
	3. ADICIONAL N.º 3	53
	4. OUTROS ARGUMENTOS APRESENTADOS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	59
VIII.	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	61
IX.	CONCLUSÕES	61
X.	DECISÃO	64
	FICHA TÉCNICA	66
	ANEXO I – MAPA DOS TRABALHOS EXECUTADOS NA EMPREITADA	67
	ANEXO II – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	73



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	Acórdão
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos ¹
Cfr.	Conforme
CMA	Câmara Municipal de Almada
CPA	Código do Procedimento Administrativo ²
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DCPC	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LAL	Lei das Autarquias Locais ³
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴
Of.	Ofício
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ⁵
RO	Recurso Ordinário
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
TdC	Tribunal de Contas

¹ Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 de 2 de outubro 2015 (não sendo estes últimos diplomas aplicáveis aos factos ora relatados).

² Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 6/96, de 31 de janeiro, e 18/2008, de 29 de janeiro. Posteriormente, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo CPA, entrando este em vigor apenas em 7 de abril de 2015.

³ Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, retificada pelas Declarações de retificação n.º 4/2002, de 6 de fevereiro, n.º 9/2002, de 5 de março, alterada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro. Posteriormente, foi revogada na sua quase totalidade pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com entrada em vigor em 30 de setembro), retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro e n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, e, ainda, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.

⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁵ Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de setembro e pelos Decretos-Lei n.ºs 159/2000, de 27 de julho e 13/2002, de 19 de fevereiro. Revogado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.



Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Almada remeteram ao TdC, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada, “*Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba*”, celebrado em 4 de agosto de 2011, com a empresa Alexandre Barbosa Borges, S.A., pelo valor de 9.184.354,67 €, o qual foi visado em sessão diária de visto da 1ª Secção deste Tribunal, de 12 de janeiro de 2012⁶.

Posteriormente, em 2 de maio de 2012, 11 de janeiro de 2013 e 18 de setembro de 2014, foram remetidos a este Tribunal os 1.º, 2.º e 3.º adicionais ao contrato acima identificado, para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

De acordo com os critérios de seleção aprovados pelo Tribunal, foi determinada, por despacho judicial de 23.10.2014, a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada de “*Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba*” – contratos adicionais.

II. METODOLOGIA

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

- a) Verificar a observância dos pressupostos legais⁷ (exs. artigos 61.º, 370.º, 373.º, 375.º e 376.º a 378.º do CCP) subjacentes ao ato adjudicatório que precedeu a formalização dos adicionais objeto da auditoria;

⁶ Processo n.º 1241/11, visado com a seguinte recomendação; “ (...) *recomenda-se à entidade adjudicante de que em futuros procedimentos a aprovação da minuta do contrato deve ser reservada à entidade competente para a decisão de contratar, face ao disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 98.º do CCP.*”

⁷ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos objeto dos adicionais com os factos apurados.



Tribunal de Contas

b) Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do contrato de empreitada inicial se a despesa emergente dos adicionais objeto da auditoria:

- Excede o limite fixado (na data dos factos) nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 370.º ou no n.º 3 do artigo 376.º do CCP;
- Indicia, em conjunto com outras despesas resultantes, quer de trabalhos “*a mais*”, quer de “*suprimento de erros e omissões*”, a adoção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigo 19.º do CCP).

O estudo dos aludidos contratos e dos trâmites que lhe estão associados considerou a documentação e esclarecimentos remetidos pelos SMAS⁸, na sequência de solicitação do TdC, em sede de fiscalização concomitante deste Tribunal.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado⁹ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 30 de março de 2015, aos autarcas identificados no capítulo V do presente relatório.

No exercício daquele direito, todos os notificados com exceção de Joaquim António Sarmiento Guerreiro, Maria D´Assis Almeida, Maria Teolinda Silveira e Rita Magda Pereira¹⁰, vieram apresentar alegações, prova testemunhal¹¹ e documental¹², as

⁸ Cfr. Of. n.º 6942/2012/GJ, de 12.12.2014, n.º 2716/2015/ GJ, de 21.04.2015, e *e-mails* de 11.09.2015 e de 23.09.2015.

⁹ Ofícios da DGTC n.ºs 9543, 9545, 9547 a 9552, 9555, 9558 a 9561, 9567, 9569 a 9571, 9573, 9574, todos de 5 de abril de 2016

¹⁰ Apesar de regularmente notificados do relato, não se pronunciaram quanto às ilegalidades/responsabilidades que lhes foram imputados - Cfr. Avisos de receção datados de 06.04.2016 e 16.04.2016.



Tribunal de Contas

quais foram tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹³, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA

1. CONTRATO INICIAL

Valor (s/IVA) €	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
				N.º Processo	Data do visto
9.184.354,67	03.10.2011	885 dias ¹⁴	18.03.2014 ¹⁵	1241/2011	12.01.2012

✚ O contrato de empreitada, foi precedido de concurso público internacional¹⁶, respeitou à “*Beneficiação da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Quinta da Bomba, incluindo a elaboração de projeto de execução e estudos associados (negrito nosso). A ETAR deverá contemplar a ampliação do tratamento primário e preliminar, tratamento terciário por desinfecção por radiação ultravioleta (UV) e a ampliação e beneficiação do tratamento de lamas. Consideram-se incluídos, nomeadamente os trabalhos de construção*”

¹¹ Designadamente, pelos autarcas José Manuel Raposo Gonçalves, Joaquim Estevão Miguel Judas, Maria do Carmo Mira Borges, António José de Sousa Matos, Rui Jorge de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal.

¹² Os indiciados responsáveis Francisco Miguel Pereira Cardina, António Gomes da Silva, Vítor Manuel dos Santos Castanheira, António Neves e Joaquim António da Silva Gomes Barbosa.

¹³ Tendo em conta a semelhança das alegações apresentadas, digitaliza-se em Anexo II, apenas as apresentadas por José Manuel Raposo Gonçalves, Francisco Miguel Pereira Cardina, Joaquim António da Silva Gomes Barbosa, Francisca Luís Baptista Parreira, Jorge Manuel Bonifácio e Luísa Maria Gama Varela.

¹⁴ 885 dias de calendário a contar da data de consignação - Revisão e aprovação do projeto base, 45 dias – elaboração e entrega do projeto de execução, 60 dias – aprovação do projeto de execução, 30 dias – execução 660 dias – verificação de garantias, 90 dias.

¹⁵ De acordo com informação prestada pelo dono da obra, foi concedida uma “*prorrogação graciosa*” até novembro de 2014 (Cfr. ponto 6 do Of. n.º 6942/2014/GJ, de 12.12.2014), prevendo-se, no entanto, que a empreitada ficaria concluída em **31.05.2015** (Cfr. Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015).

¹⁶ Aviso publicado no Diário da República, 2.ª série n.ºs 250 e 92, de 29.12.2009 e 12.05.2010, respetivamente, e no JOUE, de 30.12.2009.



Tribunal de Contas

*civil, fornecimento e montagem de equipamento eletromecânico, instalações eléctricas, instrumentação e supervisão e arranjos exteriores*¹⁷.

1.1. QUALIFICAÇÃO DA OBRA

Dado o grau de complexidade técnica do processo construtivo da obra e o facto de as soluções que se viessem a adotar terem de ser executadas com a estação de tratamento a funcionar, o dono de obra optou por, por um lado, solicitar a uma entidade externa, a empresa HIDRA, Hidráulica e Ambiente “(...) a elaboração de um estudo que sustentasse o caderno de encargos para a empreitada, (...) concretizado no Programa Base que integrou as peças do procedimento respetivo. Esse estudo serviu de directriz para a concepção geral da obra (...)”¹⁸ e, por outro lado, prever como aspeto da execução do contrato a celebrar, a elaboração do projeto de execução, como permitido pelo n.º 3 do art.º 43.º do CCP¹⁹.

Assim, o dono da obra disponibilizou no procedimento:

- ✚ O programa base²⁰ (e não o programa preliminar²¹), o programa de concurso e o caderno de encargos.

¹⁷ Ponto n.º 2 do anúncio.

¹⁸ Vide esclarecimentos prestados, em sede de fiscalização prévia no Of. n.º 9513/2011/DO, de 20.09.2011, ponto n.º 2, subscrito pelo Presidente do Conselho de Administração dos SMAS de Almada, José Manuel Raposo Gonçalves.

¹⁹ Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07 “*Em casos excepcionais devidamente fundamentados, nos quais o adjudicatário deva assumir, nos termos do caderno de encargos, obrigações de resultado relativas à utilização da obra a realizar, ou nos quais a complexidade técnica do processo construtivo da obra a realizar requeira, em razão da tecnicidade própria dos concorrentes, a especial ligação destes à conceção daquela, a entidade adjudicante pode prever, como aspeto da execução do contrato a celebrar, a elaboração do projeto de execução, caso em que o caderno de encargos deve ser integrado apenas por um programa preliminar.*”

²⁰ Também designado nas peças concursais e noutros documentos juntos aos autos por “*projeto base*”.

²¹ Vide art.º 1.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, na parte que aqui releva.

“ m) «Programa base», o documento elaborado pelo Projetista a partir do programa preliminar resultando da particularização deste, visando a verificação da viabilidade da obra e do estudo de soluções alternativas, o qual, depois de aprovado pelo Dono da Obra, serve de base ao desenvolvimento das fases ulteriores do projecto;

n) «Programa preliminar», o documento fornecido pelo Dono da Obra ao Projetista para definição dos objetivos, características orgânicas e funcionais e condicionamentos financeiros da obra, bem como dos



Tribunal de Contas

Constituiu incumbência do cocontratante:

- ✚ A revisão do programa base;

- ✚ A elaboração dos projetos de execução das diversas especialidades:
 - Fundações e Contenções;
 - Estruturas;
 - Processo de Equipamento Mecânico;
 - Instalações de Águas e Esgotos;
 - Ventilação e Desodorização;
 - Instalações de Gás;
 - Técnicas Especiais e Telecomunicações;
 - Elétricas, Instrumentação e Automação;
 - Segurança Integrada e Gestão Técnica Centralizada;
 - Trabalhos auxiliares de levantamento topográfico do terreno, estudo geotécnico e geológico;
 - Implementação dos Sistemas de Gestão.

1.2. HISTÓRICO DA EMPREITADA

Com relevância para a auditoria, salientam-se os seguintes factos:

- ✚ O programa base foi elaborado em **11 de setembro de 2009**, “(...) pela empresa *Hidra, Hidráulica e Ambiente, Lda* (no âmbito do contrato “*Desenvolvimento dos Estudos e Projectos na área do Saneamento e Ambiente*”), (...) para a elaboração de um estudo que sustentasse o caderno de encargos para a empreitada de “*Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba*”, concretizado no Programa Base que integrou as peças do procedimento respetivo. Esse estudo serviu de diretriz para a conceção geral

respectivos custos e prazos de execução a observar; corresponde ao programa previsto no artigo 43.º do CCP.”



Tribunal de Contas

da obra, de forma a transformar o sistema existente numa instalação de tratamento que satisfizesse, com segurança, os requisitos da legislação”²²;

- ✚ Por deliberação dos SMAS, de **1 de outubro de 2009**, foi autorizada a abertura do concurso público com publicidade internacional, aprovado o anúncio e o caderno de encargos e nomeado o júri, a qual foi ratificada por deliberação da CM de Almada, em **7 de outubro de 2009**;
- ✚ O anúncio do concurso foi publicado no JOUE, em **30 de dezembro de 2009**, e no Diário da República II série, de **29 de dezembro** do mesmo ano;
- ✚ As peças do procedimento incluíram o programa base, caderno de encargos e o programa do concurso;
- ✚ A adjudicação da obra foi feita por deliberação da CM de Almada, de **6 de julho de 2011**, e o contrato foi outorgado em **4 de agosto de 2011**;
- ✚ A consignação da obra ocorreu em **3 de outubro de 2011**;
- ✚ Em **27 de setembro de 2011**, tiveram início as reuniões para proceder à revisão do projeto base;
- ✚ Em **25 de novembro de 2011**, foi entregue pelo empreiteiro o projeto base revisto;
- ✚ Em **19 de janeiro de 2012**, foi emitido o 1.º relatório de apreciação do projeto base pelo dono da obra, após o que o empreiteiro introduziu alterações;

²² Vide esclarecimentos prestados em sede de fiscalização prévia, no ponto n.º 2 do Of. n.º 9513/2011/DO, de 20.09.2011.



Tribunal de Contas

- ✚ Em **15 de fevereiro de 2012**, foi emitido o relatório de apreciação final do projeto base;
- ✚ A partir de **março de 2012**, o empreiteiro iniciou a apresentação faseada dos projetos de execução (especialidades);
- ✚ Em **11 de abril de 2012**, o dono da obra emitiu o relatório de apreciação do projeto de execução;
- ✚ A partir de **abril de 2012**, o empreiteiro apresentou revisões do projeto de execução;
- ✚ Em **19 de novembro de 2012**, foram aprovados o projeto de execução e o plano de trabalhos “*com condicionalismos*”²³.

2. CONTRATOS ADICIONAIS

N.º	Natureza dos trabalhos	Data da Celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) €	Valor Acumulado €	%		Data do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acum.	
1	Trabalhos “a mais”	30.04.2012	30.04.2012	*60.187,06	9.244.541,73	0,66	0,66	31.05.2015 ²⁴
2	Trabalhos “a mais” e a menos	20.12.2012	--	**0,00		0,00	0,66	
3	“Erros e omissões” e trabalhos “a mais” e a menos	14.09.2014	25.09.2014	639.845,16	9.884.386,89	6,97	7,63	

*Trabalhos “a mais” no valor de 90.425,15 € (existe uma divergência de -0,03 cêntimos do valor apurado no mapa de quantidades) — Trabalhos a menos no valor de 30.238,12 € = 60.187,03 €.

**Trabalhos “a mais” no valor de 1.600.881,70 € — Trabalhos a menos no valor de 1.600.882,46 € = - 0,76 € (valor pelo qual deveria ter sido celebrado o contrato).

²³ Pese embora a referência à existência de “*condicionalismos*” nos aludidos documentos, os mesmos não foram documentados quer pelo dono da obra – vide Comunicação de Serviço n.º CS_936/2012, de 22.11.2012 – quer em sede de contraditório.

²⁴ Vide ponto n.º 5 do Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015.



Tribunal de Contas

3. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR

3.1. OBSERVAÇÕES GERAIS

No decurso da execução da empreitada em apreço, apurou-se que:

- ✚ O prazo inicial da execução da obra foi fixado em **885 dias, contados da data da consignação (que ocorreu em 03.08.2011)**.
- ✚ O término da obra deveria ter ocorrido em **março de 2014**. Porém e de acordo com informação prestada pelo dono da obra, esta foi objeto de uma “*prorrogação graciosa*” até novembro do mesmo ano, “(…) *ou seja, o dono da obra aceitou que os trabalhos se prolongassem até 30.11.2014, sem acréscimo de custos e sem aplicação de sanções contratuais, por entender que não lhe restava outra alternativa que evitasse a paragem dos trabalhos e a perda do financiamento comunitário (...)*”.
- ✚ Entretanto, a data de conclusão da empreitada passou para **31.05.2015**, “(…) *o que, segundo a fiscalização, não é garantido (...)*”²⁵.
- ✚ O termo da execução física da obra foi sucessivamente alterado, em conformidade com os esclarecimentos prestados e documentação remetida, designadamente os autos de medição e a “*conta corrente*” enviados ao abrigo do *e-mail* de 23.09.2015.

Não sendo possível aferir da data efetiva de conclusão da empreitada bem como do integral pagamento da mesma²⁶, sabe-se que no dia 22.10.2016, se

²⁵ Cfr. Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015.

²⁶ Refira-se que não foi remetida documentação relativa a outras eventuais prorrogações da obra em apreço ou novo plano de trabalhos, como também, em sede de contraditório os indiciados responsáveis nada informaram quanto a esta matéria.



Tribunal de Contas

procedeu à inauguração das "Obras de Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba" ²⁷.

- ✚ Não se previam outros trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões²⁸.

3.2. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

De acordo com a "conta corrente", apurou-se que, até fevereiro de 2015, foi executado e pago o seguinte²⁹:

- **Contrato inicial** – foram executados trabalhos no montante de **5.160.114,93 €**³⁰;
- **1.º contrato adicional** – foram totalmente executados e pagos trabalhos no montante de **60.187,06 €** - Cfr. Auto de medição n.º 1³¹;
- **2.º contrato adicional** – trabalhos executados e pagos no montante **1.155.609,95 €**;

Os trabalhos titulados pelos Autos de medição n.ºs 36-A a 38-A, no montante de **46.809,01 €**, não foram pagos³².

- **3.º Contrato adicional** – foram executados trabalhos no valor de **302.273,96 €**, apenas tendo sido pago o montante de **301.053,94 €**³³ (a

²⁷ <http://www.m-almada.pt>

²⁸ *Idem.*

²⁹ Cfr. documentação anexa ao Of. 2716/2015/GJ de 21.04.2015.

³⁰ Não foram remetidos os recibos.

³¹ Ordem de pagamento n.º 812002318, de 13.08.2012, e recibo de cobrança n.º 89701, de 24.08.2012, Caixa leasing e factoring da Caixa Geral de Depósitos.

³² Vide Anexo I do presente Relatório.

³³ *Idem.*



Tribunal de Contas

título de trabalhos de “*Suprimento de Erros e Omissões*”, **264.453,34 €**, e de trabalhos “*a mais*”, **36.600,60 €**).

➤ **Revisão de preços** – foi paga a importância de **209.124,01 €**.

IV. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS

1. ADICIONAL N.º 1

1.1. OBJETO CONTRATUAL

Os trabalhos “*imprevistos*” objeto do contrato adicional, bem como os respetivos valores, estão sintetizados no quadro seguinte:

ART.º	DESIGNAÇÃO	VALOR (€)
	Conduta a Desviar Inicialmente em Fibrocimento 300	
	Rede de Distribuição de Água - Adutora	
3.1.1	Pavimentos	-390,92
3.1.2	Movimento de Terras	-3.907,99
3.1.3	Tubagem e Acessórios	-25.832,27
3.1.4	Trabalhos de Construção Civil	-106,94
	Subtotal	-30.238,12
	Conduta a Desviar em PEAD DN 560	
3.1.1	Pavimentos	694,96
3.1.2	Movimento de Terras	5.138,85
3.1.3	Tubagem e Acessórios	84.484,40*
3.1.4	Trabalhos de Construção Civil	106,94
	Subtotal	90.425,15
	TOTAL	60.187,03

*Trabalhos “a mais”, a preço de contrato, no valor de 2.460,95 €, e a preços novos, 82.023,45 €.



Tribunal de Contas

1.2. FUNDAMENTAÇÃO/JUSTIFICAÇÃO PARA OS TRABALHOS CONTRATUALIZADOS

Conforme consta da Comunicação de Serviço n.º CS_82/2012, de 7 de fevereiro de 2012, que suportou a autorização dos trabalhos em apreço concedida pelo CA dos SMAS de Almada, em 14 de março de 2012:

“(...) As obras de Ampliação e Beneficiação da ETAR da Qtª da Bomba prevêm a construção de um conjunto de novos edifícios e órgãos.

Os edifícios previstos com a função de filtração e desinfeção coincidem com o traçado da conduta adutora e caseta do furo existente no local.

No âmbito do contrato o empreiteiro vai efetuar o desvio da conduta e da caseta existente.

(...)

No âmbito do projeto de “Conceção de Execução da Conduta adutora Corroios-Quinta da Bomba, elaborado para os SMAS (...) pela empresa “Prospectiva” foi delineado um traçado (...) que passa pelo interior das instalações da ETAR.

Este projeto surge da necessidade dos SMAS de Almada em reforçarem o abastecimento de água à população dependente da área de influência dos reservatórios do Laranjeiro e Feijó.

(...)

O crescimento da população e o conseqüente aumento dos consumos não conseguem ser atendidos através dos sistemas de adução existentes.

O projeto prevê a construção de uma conduta com o diâmetro de 500 mm.

O traçado proposto pelo projetista no interior das instalações da ETAR colide com o futuro edifício onde se vai processar o tratamento de gorduras, assim como outras infraestruturas enterradas (cabos elétricos, condutas de desodorização, etc.) pelo que tem que ser alterado.

O projetista não vê inconveniente na adoção de um traçado, que passe pelo interior das instalações da ETAR, mas que siga paralelo à conduta adutora existente, acompanhando a margem do rio Judeu, ligando ao troço de conduta que o empreiteiro ABB se propõe desviar.

Para evitar no futuro próximo, mais intervenções no interior das instalações da ETAR que prejudicariam o seu funcionamento e para promover a economia de recursos, o desvio com o diâmetro 300 mm no futuro próximo será abandonado (...).”

Ainda, de acordo com os esclarecimentos prestados no Of. n.º 6942/2014/GJ, de 12 de dezembro de 2014, a justificação para os trabalhos objeto deste 1.º contrato adicional foi a seguinte:



Tribunal de Contas

“(...) O contrato de empreitada previa a construção de uma conduta de água, com 300 mm de diâmetro, de polietileno de alta densidade (PEAD), para substituir a existente, de fibrocimento e com o mesmo diâmetro.

Sucedeu entretanto que, no âmbito dos planos de abastecimento de água (em alta), foram desenvolvidos alguns projetos, designadamente o do novo reservatório que se pretende construir na Quinta da Bomba e da conduta adutora que ligará esse reservatório às instalações de Corroios, com um diâmetro previsto de 500 mm e cujo traçado colidiria com o edifício onde se vai processar o tratamento de gorduras, a ser construído no âmbito da empreitada em análise, bem como com outras infraestruturas, como cabos eléctricos e condutas de desodorização.

Uma vez que o projetista da referida adutora (PROSPECTIVA) não viu inconveniente em que seja alterado o traçado que propôs, essa adutora será ligada à conduta a construir no âmbito da empreitada (entretanto já construída), o que obriga à alteração do diâmetro desta, de 300 para 560 mm, para as tornar compatíveis.

Deste modo, evitar-se-ão novas intervenções no espaço da ETAR, que teriam que ser realizadas no futuro próximo, assim como sérios inconvenientes de natureza ambiental, que resultariam do mau funcionamento de alguns equipamentos, se essas novas intervenções não fossem efectuadas, bem como graves inconvenientes de natureza económica.

(...) Ora, se a alteração não fosse feita agora, no âmbito da empreitada, estariam a ser desperdiçados mais de 30 mil euros, sem contabilizar outros prejuízos, como sejam os decorrentes da afectação de infraestruturas e de lesões ambientais. O que, salvo mais douta opinião, justifica os trabalhos a mais que não podiam ser previstos antes dos estudos e projetos acima aludidos, relacionados com o abastecimento de água em alta, ao abrigo do disposto no art. 370.º, n.º1, do CCP.”

Os SMAS de Almada esclareceram, posteriormente, que estes trabalhos surgiram da necessidade de salvaguardar a compatibilização dos trabalhos da presente empreitada com a empreitada de construção de um novo reservatório e respetiva ligação do mesmo às instalações de Corroios, referindo, designadamente que:

“(...)”

A empreitada de construção de um novo reservatório e respetiva ligação às instalações de Corroios ainda não foi adjudicada.

O projeto integrado no sistema produtor/adutora da Ponta dos Corvos, incluindo o Reservatório da Quinta da Bomba, foi aprovado no dia 13.12.2011 e o projeto de execução da condutora adutora Corroios-Quinta da Bomba foi entregue em 15.07.2009. (...)”³⁴.

³⁴ Cfr. Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015.



Tribunal de Contas

2. ADICIONAL N.º 2

2.1. OBJETO CONTRATUAL

Os trabalhos e respetivos valores, contratualizados sob o título “*Modificação*”, são os seguintes:

ART.º	DESIGNAÇÃO	TRABALHOS A MENOS (€)	TRABALHOS ADICIONAIS (€)
Construção civil			
8	Desarenação/Desengorduramento e Tratamento Físico-Químico	-2.096,98	10.935,65
12	Tanque de regularização	-1.105.434,61	
13	Filtração e Desinfecção	-1.376,51	558.520,49
15.1	Sistema de Tratamento de Lamas de Aproveitamento de Biogás	-78.372,60	
15.7	Reabilitação do Tanque de Homogeneização de Lamas	-4.587,43	
	Subtotal	-622.411,99*	
Equipamentos Eletromecânicos			
2	Desarenação/Desengorduramento e Tratamento Físico-Químico	-28.953,16	42.974,67
6	Estação Elevatória de Efluente Secundário	-80.293,26	173.513,40
7	Filtração do Efluente	-6.994,11	325.196,76
8	Desinfecção do Efluente	-141.061,42	287.102,27
18	Serviços Auxiliares	-8.587,14	
	Subtotal	562.898,01**	
Instalações Elétricas			
5	Transformador	-15.162,54	47.380,24
7	Automação e Supervisão	-4.583,17	5.807,01
8	Comandos Locais e Sondas		5.036,99
15	Cabos de Alimentação de força Motriz		8.545,00
16	Quadros elétricos- Gerais	-38.354,65	55.883,01
19	Iluminação Interior e Tomadas dos Órgãos e Edifícios da ETAR (discriminado por órgão e edifício)		467,55
22	Rede de Terra de Proteção		1.998,43
24	Compensação do Fator de Potência	-3.036,37	5.924,82
26	Grupo Gerador	-81.988,51	71.595,41
	Subtotal	59.513,22***	
	TOTAL		-0,76

* Trabalhos a menos 1.191.868,13 € + Trabalhos “a mais”, 569.456,14 € (inclui trabalhos no montante de 226.550,18 € a preços novos).

** Trabalhos a menos, 265.889,09 € +Trabalhos “a mais”, 828.787,10 € a preços novos.

*** Trabalhos a menos, 143.125,24 € +Trabalhos “a mais”, 202.638,46 € (inclui trabalhos no montante de 467,55 € a preço de contrato).



Tribunal de Contas

2.2. FUNDAMENTAÇÃO/JUSTIFICAÇÃO PARA OS TRABALHOS CONTRATUALIZADOS

De acordo com a Comunicação de Serviço n.º CS_936/2012/DO, de 22 de novembro de 2012, dos SMAS de Almada e que sustentou a autorização dos trabalhos adicionais em 28 de novembro de 2012 (ratificada pela CMA, em 19 de dezembro de 2012):

“(...) O projeto de execução e o plano de trabalhos, (...) foram aprovados com condicionalismos (...), em 19 de Novembro de 2012.

(...)

O projeto base apresentado pelo empreiteiro, sofreu algumas alterações que têm como objetivo melhorar o processo de tratamento.

As alterações apresentadas no projeto de execução estão relacionadas com:

- *Alterações ao Tratamento de Gorduras, derivado das solicitações para semienterrado o órgão e para que a receção das gorduras provenientes das ETARs do Portinho da Costa e da Mutela fosse efetuada em órgão específico distinto da preconizado na Proposta de Concurso (diretamente no tanque de hidrólise);*
- *Remoção integral do tanque de regularização;*
- *Consequente dimensionamento do sistema de filtração por areia e o sistema de desinfecção para as condições de afluência máxima de tempo húmido, ou seja, para o caudal de ponta de tempo húmido;*
- *Redução em cerca de 25% o volume dos digestores, justificada pela eficiência do processo de espessamento, localizada a montante, satisfazendo o tempo de retenção mínimo previsto de 18 dias;*
- *Execução de todos os trabalhos de recuperação da drenagem dos reservatórios de água de serviço e de água potável existente, suspendendo a colocação de novos reservatórios;*
- *Abandono da solução de reabilitação do Tanque de Homogeneização de lamas mistas e consequente aumento de quantidades previstas para a ampliação do Depósito Tampão de Lamas Digeridas; Colocação de atuadores elétricos, em vez de pneumáticos, em diversas válvulas (...).*

Na “Proposta para a reunião do Conselho de Administração”, de 28 de novembro de 2012, com vista à autorização destes trabalhos pelos SMAS de Almada, foi invocado o seguinte:

*“(...) No decurso dos trabalhos preparatórios, nomeadamente durante a revisão do projeto base e a feitura do projeto de execução, foram naturalmente reponderadas as circunstâncias existentes, tendo-se chegado ao entendimento segundo o qual o **interesse público subjacente ao contrato será melhor servido com a***



Tribunal de Contas

*introdução de algumas alterações destinadas a melhorar o processo de tratamento, nomeadamente com o reforço da capacidade dos sistemas de filtração e de desinfeção, por forma a poder ser tratado o caudal de ponta máximo”.*³⁵

“Assim e considerando que essas alterações não implicam modificação dos aspectos essenciais da execução do contrato, tais como o preço, o prazo e os relacionados com as funcionalidades da obra, assim como não impedem, restringem ou falseiam a concorrência (...).”

Ainda a propósito da qualificação deste contrato como “*modificação objetiva*”, ao abrigo dos artigos n.ºs 311.º, 312.º e seguintes do CCP, os SMAS de Almada esclareceram que³⁶:

“(...) 1. b) O projeto base contido na proposta adjudicada apontava para um processo de tratamento das águas residuais, no que concerne à filtração e desinfeção, que não permitia tratar os caudais de ponta máximos e, por essa razão, previa também a construção de um tanque de regularização de caudais.

No desenvolvimento desse projeto/feitura do projeto de execução, o empreiteiro aperfeiçoou aquela solução de tratamento, reforçando nomeadamente as capacidades dos sistemas, de modo a poder ser filtrada e desinfetada a totalidade das águas residuais, ou seja, todo o caudal de ponta máximo, tornando assim desnecessário o tanque de regularização dos caudais.

A par dessa alteração (relativamente ao que constava do projeto base), outras de menor monta e idêntica natureza foram efetuadas e constituem o objeto do contrato que as partes qualificaram como modificação do contrato da empreitada e que no ponto 1.b) do v/ acima referenciado ofício vem designar como 2.º contrato adicional.

A saber:

- Acréscimo da eficiência do processo de espessamento e correlativa redução do volume dos digestores;*
- Ampliação do depósito de lamas digeridas e consequente dispensa de reabilitação do tanque de homogenização de lamas;*
- Colocação de atuadores eléctricos em diversas válvulas, em vez de atuadores pneumáticos.*

Essas modificações não consubstanciam, no nosso entendimento, alterações essenciais ao processo de tratamento apontado no projeto base, porquanto este já previa sistemas de desinfeção, de filtração e de tratamento de lamas idênticos aos que vieram a ser estabelecidos no projeto de execução e perspetivando idênticos

³⁵ Negrito nosso. Vide também o 4.º parágrafo do contrato.

³⁶ Vide Of. n.º 6942/2014/GJ, de 12.12.2014, subscrito pelo Presidente do CA, José Manuel Raposo Gonçalves.



Tribunal de Contas

resultados. A solução final é uma consequência natural das aprofundadas reflexões que o desenvolvimento do projeto base obrigou a fazer.

Afigura-se-nos por isso que o acordo modificativo celebrado pelas partes do contrato de empreitada encontra fundamento designadamente no disposto nos arts 311.º, 1, a) e 312.º, b) do CCP.”

Complementarmente, foi ainda esclarecido pelos SMAS³⁷, que:

“(…) As peças procedimentais constitutivas do estudo prévio indicavam naturalmente uma concepção geral da obra, designadamente quanto ao modo de tratamento das águas e níveis de depuração a atingir.

A esse respeito, continuamos a entender que não existem diferenças essenciais entre o previsto no projeto base – tanque de regularização e sistemas de filtração e desinfecção que não permitem tratar caudais de ponta [sublinhado nosso] – e a solução que foi implementada, a qual permite filtrar e desinfetar todo o caudal de ponta, dispensando-se assim o tanque de regularização.

A solução implantada é, pois, mais versátil, evita o armazenamento dos esgotos e a construção do tanque em local crítico e desanuvia o espaço, facilitando as operações de exploração da complexa rede de equipamentos, tubagens etc. que compõem a ETAR.

Esta solução surgiu naturalmente no processo de revisão do projeto base, tendo merecido a concordância dos autores do projeto base e do estudo prévio, e, em bom rigor não é afastada pelo conteúdo das peças procedimentais.”

3. ADICIONAL N.º 3

3.1. OBJETO CONTRATUAL

Este contrato adicional respeita a trabalhos de “suprimento de erros e omissões” e a trabalhos a mais relativos a “(…) alterações/melhoramento do processo de tratamento - reabilitação dos Braços dos Leitões Percoladores – Meios de Suporte e Órgão de Ligação do Distribuidor do Leito Percolador (...)”, infra descritos, bem como os respetivos montantes.

³⁷ Vide Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO	VALOR €
<i>“Erros e Omissões”</i>	
Suporte do Meio de Enchimento dos Percoladores	495.716,12
Curva inox AISI 316L para Interligação da Nova Tubagem dos Percoladores	22.127,04
Subtotal	517.843,16
<i>Trabalhos “a Mais”</i>	
Substituição dos distribuidores rotativos dos Percoladores e respetivos braços	131.282,00
<i>Trabalhos a Menos</i>	
Reabilitação dos braços dos distribuidores rotativos dos Percoladores	-9.280,00
TOTAL	639.845,16

3.2. FUNDAMENTAÇÃO/JUSTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS CONTRATUALIZADOS

De acordo com o teor da Comunicação de Serviço n.º CS_ 373/2014/DO, de 17 de julho de 2014, que suportou a deliberação de autorização do CA dos SMAS, de 11 de agosto de 2014, ratificada em reunião da CMA, de 10 de setembro 2014:

- ✚ Quanto aos trabalhos executados nos **“Braços dos leitos percoladores”** a justificação para a sua execução sustentou-se num relatório elaborado pela empresa Consulgal, através do qual foi feito um *“(…) levantamento de patologias (...) encontradas ao nível das estruturas mecânicas dos leitos percoladores, nomeadamente nos braços distribuidores e distribuidores rotativos(…)”*.

No aludido relatório foram, ainda, propostas metodologias de execução colocando-se, desde logo, *“(…) a questão se as propriedades mecânicas das estruturas metálicas se mantêm uniformes e se é viável a sua recuperação, nomeadamente ao nível da espessura aço (...)”*, e alertando para o facto de que *“(…) as intervenções nos braços distribuidores estão desenquadradas dos trabalhos previstos e contratualizados pelo que deveriam ser valorizadas pela entidade executante (...)”* e que *“(…) atendendo ao tipo de trabalho previsto podemos extrapolar para as reais condições de execução das mesmas pode*



Tribunal de Contas

eventualmente inibir a sua reabilitação, obrigando à sua substituição integral (...).”

Ainda, a este propósito, é referido que “(...) *A vida útil deste tipo de equipamento é de 20 anos, idade atual do mesmo, que face às condições de funcionamento em meio agressivo, e que a espessura do aço não é garantida após reabilitação. É entendimento que o presente contrato se enquadra no suprimento de trabalhos a mais previsto no Código de Contratos Públicos pelo que se propõe a sua adjudicação pelo valor de 122.002,00 € (...).*”

- ✚ Os trabalhos afetos ao “**Meio de suporte dos leitos percoladores**” foram reclamados pelo empreiteiro e qualificados pelos SMAS de Almada como “*omissões*”, ascendendo ao montante total de 495.716,12 €.
- ✚ Os trabalhos conexos com o “**órgão de ligação interno tubagem distribuidor do leito percolador**” tiveram a sua génese no facto dos “(...) *elementos iniciais fornecidos acerca da ETAR (...)*”, pelo dono da obra, aos concorrentes, serem desconformes com as condições reais e efetivas dos equipamentos existentes, mais precisamente da tubagem interior do percolador. Por este motivo, entendeu o dono da obra estar-se perante “(...) *trabalhos de suprimento de erros e omissões (...)*”.

Complementarmente e quanto à necessidade de serem realizados os trabalhos adicionais em apreço, os SMAS de Almada esclareceram que³⁸:

“(...)

Os trabalhos dizem respeito à reabilitação dos leitos percoladores, que são órgãos vitais da ETAR, onde se processa o tratamento biológico.

Sucedeu que, quando foi removido o meio de enchimento (material apropriado à fixação da biomassa), verificou-se que o suporte em que esse material assenta não correspondia ao que, face aos elementos facultados aos

³⁸ Vide Of. n.º 6942/2014/GJ, de 12.12.2014, subscrito pelo Presidente do CA, José Manuel Raposo Gonçalves.



Tribunal de Contas

concorrentes para efeitos de elaboração das respetivas propostas, era suposto existir. E não era possível ao adjudicatário ou a quem quer que fosse verificar a realidade existente, antes da execução do trabalho.

Foi por isso necessário substituir o meio de suporte, numa área de 3.023,95 m, o que, ao preço de 163,93€/m², implicou uma despesa acrescida de 495.716,12 €.

Verificou-se também que a tubagem interna dos leitos percoladores não correspondia ao indicado nos elementos patenteados no concurso e que os braços dos leitos percoladores (peças através das quais a água em tratamento é criteriosamente distribuída sobre o meio de enchimento) apresentavam um grau de corrosão interior muito superior ao que se supunha, o que aconselhava vivamente a sua substituição, um vez que, com a mera reabilitação que se pensava ser necessária, não seria garantido nem um adequado funcionamento nem a sua durabilidade.

Tal como em relação ao meio de suporte, também não era possível, antes da realização dos trabalhos, conhecer a realidade que foi encontrada nos braços dos leitos percoladores e na tubagem que os alimenta.

Para que essa realidade pudesse ter sido descrita nas peças do concurso e considerada na proposta do empreiteiro, teriam que ter sido esvaziadas os leitos percoladores e desmontados os braços e condutas de distribuição, para depois remontar tudo isso, o que seria manifestamente inviável e irracional, por razões de natureza ambiental e económica;

Por outras palavras, era impossível fazer um levantamento eficiente/fidedigno, quer para efeitos de elaboração do projeto preliminar quer para efeitos de elaboração das propostas.

Por isso, consideramos que a responsabilidade pelos trabalhos indicados no número anterior não deve ser imputada ao empreiteiro (art. 378.º, 2, 2.ª parte, do CCP)."

E justificam a não inclusão destes trabalhos no projeto base revisto, uma vez que:³⁹

"Aquando da revisão do projeto base, não era possível saber que o suporte do meio do enchimento, os braços dos leitos percoladores e os órgãos de ligação internos dos leitos percoladores apresentavam características diferentes das consideradas pelo empreiteiro na elaboração do projeto base, características essas que foram induzidas pelos elementos facultados aos concorrentes, para efeitos de elaboração das propostas.

A verificação desses equipamentos só pode ocorrer na fase de execução do contrato (...)"

Acrescentando, também, que:

³⁹ Vide Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015.



Tribunal de Contas

“(…)

(…) Os leitos percoladores são uns enormes tanques circulares, cheios com um material apropriado para a fixação da biomassa, onde se processa o tratamento biológico das águas residuais;

(…) Os braços dos leitos percoladores são o equipamento que, girando ininterruptamente à velocidade apropriada, fazem a distribuição das águas residuais pela superfície dos leitos, ou seja, sobre a camada superior do meio de enchimento;

(…) Os órgãos de ligação internos são sistemas de tubagens e acessórios através dos quais as águas residuais, após o tratamento primário, são conduzidas aos braços dos leitos percoladores.

(…) O meio de suporte é a estrutura sobre a qual é colocada o meio de enchimento (brita de diversas granulometrias out outro material apropriado, com uma altura de cerca de dois metros).

Para que os trabalhos do 3º adicional pudessem ter sido considerados durante a revisão do projeto base, seria necessário esvaziar os leitos percoladores/retirar todo o meio de enchimento, desmontar os braços distribuidores, para observar o seu interior etc., ou seja, era necessário parar a ETAR, durante grande parte do prazo de execução da empreitada, o que seria ambientalmente insustentável (…).”

V. ADJUDICAÇÃO/RATIFICAÇÃO DOS CONTRATOS ADICIONAIS

1. DELIBERAÇÕES DO CA DO SMAS DE ALMADA

CONTRATOS ADICIONAIS			
	AUTORIZAÇÃO	DOCUMENTO	IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
1º	14.03.2012 (Unanimidade)	Ata n.º 05/2012	Membros do CA: * José Manuel Raposo Gonçalves - Presidente * Maria Amélia de Jesus Pardal - Vogal * Francisco António Fernandes Navarro - Vogal
2º	28.11.2012 (Unanimidade)	Ata n.º 22/2012	Idem
3º	11.08.2014 (Unanimidade)	Ata n.º 12/2014	Membros do CA: * José Manuel Raposo Gonçalves - Presidente * Rui Jorge Palma de Sousa Martins



Tribunal de Contas

Os trabalhos relativos ao **1.º, 2.º e 3.º adicional**, foram adjudicados pelo CA, conforme proposto nas comunicações de serviço dos SMAS de Almada, n.º CS_82/2012, de 7 de fevereiro, n.º CS_936/2012/DO, de 22 de novembro, e n.º CS_373/2014/DO, de 17 de julho, todas “De: Luís Adão”.

2. DELIBERAÇÕES (DE RATIFICAÇÃO) DA CMA

Foram remetidas as ratificações do órgão executivo municipal referentes, apenas, aos 2.º e 3.º contratos adicionais, conforme se discriminam no quadro infra:

CONTRATOS ADICIONAIS			
	RATIFICAÇÃO	DOCUMENTO IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	
Adicionais			
1.º			_40
2.º	19.12.2012 (Maioria)	Ata de reunião pública de 19.12.2012	Presidente da Câmara: * Maria Emília de Sousa Vereadores: * José Manuel Raposo Gonçalves * Amélia Pardal * António Matos * Rui Jorge Martins * Maria D`Assis Almeida * Teodolinda Silveira * Rita Magda Pereira * Luísa Varela * Joaquim Sarmento Guerreiro * Jorge Pedroso de Almeida ⁴¹
3.º	10.09.2014 (Maioria)	Ata de reunião	Presidente da Câmara: * Joaquim Judas

⁴⁰ Não foi objeto de ratificação pela CMA.

⁴¹ Absteve-se na votação. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 93.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, a abstenção na votação de deliberações camarárias não permite isentar o vereador que se abstém, da responsabilidade que eventualmente resulta da deliberação tomada.

Com a entrada em vigor, em 30 de setembro de 2013, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que revogou, na quase totalidade, a citada Lei n.º 169/99, o artigo 58.º do Anexo I, veio estipular que:

- Os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido e as respetivas razões justificativas – n.º 1;
- O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação – n.º 3.



Tribunal de Contas

CONTRATOS ADICIONAIS			
	RATIFICAÇÃO	DOCUMENTO	
		IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	
		pública de 10.09.2014	Vereadores: * José Manuel Raposo Gonçalves * Amélia Pardal * António Matos * Rui Jorge Martins * Maria do Carmo Borges * António Neves * Miguel Cardina * Joaquim Barbosa ⁴² * Francisca Parreira ⁴³ * Vitor Castanheira ⁴⁴

VI. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

1. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA/CONCOMITANTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

Por força do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, o Município de Almada, onde se incluem os SMAS de Almada, encontra-se no elenco das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC.

No conjunto dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC incluem-se os contratos de empreitada de obras públicas – vide alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC⁴⁵.

A fiscalização prévia incide sobre este tipo de contratos quando de valor superior ao limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado, quer se atenda ao

⁴² Absteve-se na votação. A este propósito vide nota de rodapé anterior.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Estão sujeitos à fiscalização prévia “*Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º (...)*”.



Tribunal de Contas

montante individual do ato/contrato ou à soma dos seus valores quando os mesmos estejam ou aparentem estar relacionados entre si - *vide* artigo 48.^{o46}.

Atualmente, e desde 2009, **este limiar está fixado em 350.000,00 €⁴⁷**.

Já o artigo 47.^o daquele diploma legal estatui o seguinte:

- ✚ Excluem-se da incidência da fiscalização prévia, **os atos ou contratos** que no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva (alínea d) do n.^o 1 do artigo 47.^o) ⁴⁸.

Estes **atos, contratos e documentação** devem ser remetidos ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução (n.^o 2 do artigo 47.^o).

2. DO REGIME LEGAL APLICÁVEL ÀS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

O regime da formação e execução de contratos de obras públicas consta do CCP, o qual no seu artigo 2.^o, identifica as entidades adjudicantes e nas quais os

⁴⁶ O artigo 48.^o, n.^o 1, da LOPTC, dispõe que “(...) *As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.^o 1 do artigo 46.^o ficam dispensados de fiscalização prévia (...)*”.

O n.^o 2 “(...) *Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...)*”.

⁴⁷ A Lei do Orçamento de Estado para 2017 manteve o limiar de 350.000,00 € (artigo 130.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 42/2016, de 28 de dezembro), igual ao fixado pelas Leis do Orçamento para 2016 (artigo 103.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 7-A/2016, de 30 de março) para 2015 (artigo 145.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 82-B/2014, de 14 de dezembro), para 2014 (artigo 144.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 83-C/2013, de 31 de dezembro), para 2013 (artigo 145.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 66-B/2012, de 31 de dezembro) para 2012 (artigo 184.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 64-B/2011, de 30 de dezembro), para 2011 (artigo 152.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 55-A/2010, de 31 de dezembro) para 2010 (artigo 138.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 3-B/2010, de 28 de abril) e para 2009 (artigo 159.^o, n.^o 1, da Lei n.^o 64-A/2008, de 31 de dezembro).

⁴⁸ Substituiu-se a expressão “*contratos adicionais*” por “*atos ou contratos*”, “*atos, contratos ou documentação*” e “*documentos que representem, titulem ou deem execução aos atos e contratos*”, por forma a obstar a que as modificações objetivas a contratos visados não tituladas por contratos, ficassem fora do controlo financeiro do TdC (*vide* n.^o 2 do artigo 47.^o da LOPTC, na redação da Lei n.^o 61/2011, versus redação anterior, e n.^o 6 do artigo 46.^o da LOPTC, versus redação anterior).



Tribunal de Contas

municípios, bem como os respetivos serviços municipalizados, se inserem [artigo 2.º, n.º 2, al. a)].

2.1. DA EMPREITADA DE CONCEÇÃO/CONSTRUÇÃO

- ✓ Está-se perante uma empreitada de conceção/construção quando “*Em casos excepcionais devidamente fundamentados, nos quais o adjudicatário deva assumir, nos termos do caderno de encargos, (...) ou nos quais a complexidade técnica do processo construtivo da obra a realizar requeira, em razão da tecnicidade própria dos concorrentes, a especial ligação destes à concepção daquela, a entidade adjudicante pode prever, como aspecto da execução do contrato a celebrar, a elaboração do projecto de execução, caso em que o caderno de encargos deve ser integrado apenas por um programa.*” [Cfr. n.º 3 do artigo 43.º do CCP, na versão em vigor à data do início do procedimento em análise].
- ✓ Neste tipo de empreitada, é o dono da obra que define, no “*programa*”, os objetivos, as características orgânicas e funcionais e os condicionamentos financeiro da obra [cfr. citado artigo 43.º, n.ºs 3 e 4, do CCP].

O programa a que se refere a disposição legal supra é o programa preliminar, sendo que de acordo com a alínea n) do artigo 1.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, «*Programa preliminar*» é o documento fornecido pelo dono da obra ao projetista para definição dos objetivos, características orgânicas e funcionais e condicionamentos financeiros da obra, bem como dos respetivos custos e prazos de execução a observar; corresponde ao programa previsto no artigo 43.º do CCP.

- ✓ O projeto de execução contém a previsão das espécies e das quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra [Cfr. n.º 4, alínea b), do artigo 43.º do CCP].



Tribunal de Contas

Este projeto “(...) desenvolve o Projeto Base aprovado, sendo constituído por um conjunto coordenado das informações escritas e desenhadas de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra (...)” [Cfr. artigo 7.º, n.º 1, da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho]

2.2. MODIFICAÇÕES OBJETIVAS DOS ATOS/CONTRATOS

a) Nos termos do CCP:

- ✓ Artigo 311.º, n.º 2 – “O contrato pode ainda ser modificado por ato administrativo do contraente público quando o fundamento invocado sejam razões de interesse público.”
- ✓ Artigo 312.º, alínea b) – “O contrato pode ser modificado (...) Por razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.”
- ✓ Artigo 313.º, n.º 1 - “A modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida no presente Código relativamente à formação do contrato.”
- ✓ Artigo 313.º, n.º 2 - “Para efeitos do disposto no número anterior, salvo quando a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo o justifiquem, a modificação só é permitida quando seja objetivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação.”

b) Ainda no que aos contratos de empreitada especificamente respeita, constituem modificações objetivas, designadamente os trabalhos a mais



Tribunal de Contas

(artigo 370.º), os trabalhos de suprimento de erros e omissões (artigo 376.º)⁴⁹.

2.2.1. Do regime legal dos trabalhos a mais

Os trabalhos a mais encontram-se regulados nos artigos 370.º a 375.º do CCP^{50/51}.

À luz do artigo 370.º do CCP, são trabalhos a mais, os que:

- i) Qualitativa ou quantitativamente não estão previstos no contrato (artigo 370.º, n.º 1);
- ii) São essenciais (“*necessários*”) à execução da mesma obra [artigo 370.º, n.º 1, al. a)];
- iii) Que se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista [artigo 370.º, n.º 1, al. a)]; e,
- iv) “*Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra*” [artigo 370.º, n.º 1, al. b)].

No tocante aos seus limites, os trabalhos a mais só podem ser autorizados se:

⁴⁹ Todos estes artigos enquadram-se sistematicamente na secção VI, sob a epígrafe “*Modificações objetivas*”, do capítulo I (empreitadas de obras públicas) do título II (contratos administrativos em especial) da Parte III (Regime substantivo dos contratos administrativo) do CCP.

⁵⁰ Na versão anterior à introduzida pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho, atenta a data de início do procedimento (03.06.2011).

⁵¹ Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do citado DL n.º 149/2012, ao presente contrato aplica-se o limite consagrado na redação inicial do normativo citado, uma vez que a alteração introduzida naquela matéria por aquele diploma, é aplicável, apenas “*(...) aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados a partir dessa data (entrada em vigor, em 12.08.2012) e à execução dos contratos que revistam a natureza de contrato administrativo celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data (...)*”, o que não é o caso auditado.



Tribunal de Contas

- v) O contrato inicial da empreitada não foi precedido de ajuste direto fundado no artigo 19.º, al. a), do CCP [artigo 370.º, n.º 2, al. a)]⁵²;
- vi) Tendo o contrato inicial da empreitada sido antecedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não tenha sido publicado no JOUE, a soma do preço contratual⁵³ com o valor dos trabalhos a mais a executar for inferior ao valor referenciado no artigo 19.º, al. b), do CCP [artigo 370.º, n.º 2, al. b)];
- vii) Na data dos factos auditados, “*O preço atribuído aos trabalhos a mais, somado ao preço de anteriores trabalhos a mais e deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 5% do preço contratual*” [artigo 370.º, n.º 2, al. c)]⁵⁴;
- viii) Na data dos factos auditados, “*O somatório do preço atribuído aos trabalhos a mais com o preço de anteriores trabalhos a mais e de anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões não exceder 50 % do preço contratual*” [artigo 370.º, n.º 2, al. d)]⁵⁵.

A este propósito refira-se que a definição de trabalhos a mais constante do CCP, não sofreu alterações substanciais à que se encontrava fixada no artigo 26.º do RJEOP⁵⁶.

Como é sabido, na vigência do RJEOP, o TdC produziu vasta jurisprudência no que respeita ao entendimento e à admissibilidade dos “*trabalhos a mais*” tal como vinham definidos no artigo 26.º daquele diploma legal.

⁵² Atualmente, permite-se a autorização de trabalhos a mais quando o contrato foi precedido de ajuste direto, desde que a soma de valores (inicial e adicional) se contenha no limite de 150.000,00 €.

⁵³ Menção ao conceito de “*preço contratual*” explicitado no art.º 97.º, n.º 1, do CCP.

⁵⁴ Atualmente este limite, por força do DL n.º 149/2012 de 12 de julho, passou para 40% e não permite a compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos.

⁵⁵ Revogado pelo citado DL n.º 149/2012.

⁵⁶ O DL n.º 59/99, de 02.03, continha o regime jurídico aplicável aos contratos de empreitada e de concessões de obras públicas, tendo sido revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.



Tribunal de Contas

Assim, era entendimento do TdC que só eram trabalhos a mais aqueles que não constando do projeto e do contrato, se revelassem não só imprescindíveis ao acabamento da obra como fossem resultado de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da execução da obra, entendendo-se por tal, “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*” ou, ainda, “*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*”⁵⁷.

Reafirma-se, pois, que tal interpretação continua atual considerando que o artigo 370.º, n.º 1, do CCP reproduz, no essencial, o conceito de trabalhos a mais que constava no referido artigo 26.º, n.º 1⁵⁸.

Observados os pressupostos e limites indicados naquele artigo 370.º, a responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos a mais é sempre do dono da obra de acordo com os critérios fixados no artigo 373.º do CCP.

⁵⁷ Cf. Acórdãos da 1.ª Secção do TdC (em 1.ª instância) n.ºs 2/2006 (de 09.01.2006), 47/2006 (de 07.02.2006), 49/2006, 52/2006 e 53/2006 (todos de 14.02.2006), 73/2006 (de 03.03.2006), 94/2006 (de 21.03.2006), 121/2006 (de 04.04.2006), 127/2006 e 128/2006 (ambos de 19.04.2006), 164/2006 e 165/2006 (ambos de 11.05.2006), 166/2006, 167/2006 e 168/2006 (todos de 16.05.2006), 171/2006 (de 23.05.2006) e 190/2006 (de 06.06.2006). Em sentido concordante, vide, ainda, o Ac. de 06.05.2010, proferido pelo TCAN (proc. 00070/05.5BEMDL).

⁵⁸ No mesmo sentido se pronuncia a doutrina como, entre outros, José Manuel Oliveira Antunes in *Código dos Contratos Públicos – Regime de Erros e Omissões*, Almedina (2009), pág. 155, Licínio Lopes in *Estudos de Contratação Pública – II* (“*Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas*”), Coimbra Editora (2010), pág. 400 e Ana Gouveia Martins in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia* (“*A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas*”), Vol. II, Coimbra Editora (2010), pág. 96. Idêntico parecer é sufragado pela 3.ª Secção do TdC como se colhe do seu Ac. n.º 04/2009, de 26.10.2009 (RO n.º 04-JFR/2009).



2.2.2. Do regime legal dos trabalhos de suprimento de erros e omissões

2.2.2.1. Dos trabalhos de suprimento de erros e omissões enquanto modificação objetiva do contrato

A lei não define o que sejam erros e omissões surgidos no decurso da execução da obra. Assim, a sua concetualização há-de apreender-se dos elementos convocados pelo legislador quando procede ao estabelecimento da respetiva disciplina legal.

Os trabalhos de suprimento de erros e omissões suscetíveis de serem detetados pelos interessados, no decurso do procedimento pré-contratual, respeitam, nos termos das al. a), b) e c) do n.º 1 do seu artigo 61.^{o59}, a “*aspetos ou dados que se revelem desconformes com a realidade*” [al. a)], “*espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato*” [al. b)] e a “*condições técnicas de execução do objeto do contrato*” [al. c)]. Estas desconformidades são aferidas face ao estabelecido no caderno de encargos, que integra o projeto de execução da obra (artigo 43.^o, n.º 1, do CCP).

Neste contexto, afigura-se ser adequado chamar à colação a referência que, nesta matéria e em comentário àquele artigo 61.^o, é feita por Jorge Andrade da Silva⁶⁰, quando, citando J.M. de Oliveira Antunes⁶¹, escreve que a “(...) *“Omissão” consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projeto ou não consta para efeitos de remuneração do empreiteiro no mapa de medições, enquanto que o “erro” consiste na incorreta quantificação, no projeto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da empreitada (...)*”. E, logo de seguida, opina aquele autor que “(...) *Deste modo, poderá dizer-se que tanto o erro como a omissão hão-de revelar-se através de deficiência dos*

⁵⁹ Na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho. Nesta matéria e por força deste diploma foi aditado ao elenco das situações já identificadas os “*erros e omissões do projeto de execução*”.

⁶⁰ In Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado – Almedina, 2ª edição-2009.

⁶¹ In Contrato de empreitada – Manual de Execução, Gestão e Fiscalização, ed. Quid Juris, 2002, p.111.



Tribunal de Contas

elementos patenteados no procedimento pela entidade adjudicante relativamente à realidade, só tendo relevância para este efeito se a correção do erro ou o preenchimento da falta ocasionarem trabalhos não previstos nesses elementos, na sua quantidade ou na sua espécie ou mesmo à execução em condições mais onerosas que as que resultam da execução nos termos decorrentes dos elementos do caderno de encargos (...)”.

Mais adiante, acrescenta Jorge Andrade da Silva, referindo-se a erros e omissões que “(...) só relevam aqueles que sejam estritamente necessários ao integral cumprimento das prestações contratuais, isto é, apenas esses e não outros (...)”.

A este propósito, cite-se, ainda, o Relatório do TdC n.º 8/2010 – 1ª S.⁶², que “(...) só podem ser qualificados como suprimentos de erros e omissões (...) prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projetos (...)”, posição que se mantém atual e pertinente.

Já quando comparado o referido artigo 61.º do CCP com o artigo 14.º do RJEOP, pode afirmar-se a existência de um alargamento do âmbito do conceito de erros e omissões “(...) deixando de circunscrever-se às desconformidades nas peças escritas e desenhadas do projeto e estendendo-se a todos os elementos que integram o caderno de encargos bem como aos aspetos físicos dos locais de implementação da obra (...)”⁶³.

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

⁶² Relativo à Auditoria “Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados”.

⁶³ Cfr. Ana Gouveia Martins, in *A Modificação e os Trabalhos a Mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*.



Tribunal de Contas

necessariamente de refletir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de atuação não vinculadas (...)”.

Nos termos do artigo 376.º, n.º 1, do CCP, o empreiteiro tem a obrigação de executar todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões que lhe sejam ordenados pelo dono da obra, o qual deve entregar àquele todos os elementos necessários para esse efeito, salvo quando o empreiteiro tenha a obrigação pré-contratual ou contratual de elaborar o programa ou o projeto de execução, como sucede no caso em apreço.

Acresce que a lei fixa um limite quantitativo para a admissão deste tipo de trabalhos que, na data dos factos, era de 50% do preço contratual⁶⁴.

Por último, saliente-se que o CCP introduziu no ordenamento jurídico a possibilidade de:

- ✓ Responsabilizar o empreiteiro pela execução de trabalhos de erros e omissões (50% do seu preço) quando se trate de trabalhos não detetados na fase da formação do contrato, mas cuja deteção era exigível;
- ✓ Responsabilizar terceiros (projetista), caso os erros e omissões decorram do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por estes.

3. DO REGIME LEGAL DE AUTORIZAÇÃO DA DESPESA

Em matéria de regime de realização de despesas, dispõe o DL n.º 197/99, de 8 de junho⁶⁵, na parte que aqui importa relevar que:

⁶⁴ Atualmente, este limite é de 5% do preço contratual, o qual pode ascender a 10% no caso de obras de especial complexidade.

⁶⁵ Por força do 14.º do CCP, e da repriminção efetuada pela Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril, os artigos 16.º a 22.º e 29.º daquele diploma legal mantêm-se em vigor.



Tribunal de Contas

- “(...) a despesa a considerar é a do custo total (...) da aquisição de bens ou serviços (...)”- (Cfr. artigo 16.º, n.º 1);
- “São competentes para autorizar despesas (...) as seguintes entidades:
 - a) Até 30.000 contos, os presidentes de câmara e os conselhos de administração dos serviços municipalizados;
 - b) Sem limite, as câmaras municipais, as juntas de freguesia, o conselho de administração das associações de autarquias locais e o órgão executivo de entidades equiparadas a autarquias locais (...)”- Cfr. artigo 18.º, n.º 1⁶⁶.

VII. APRECIÇÃO

1. ADICIONAL N.º 1

1.1. QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS

No âmbito da presente auditoria apurou-se que:

- De acordo com o programa base (aprovado em **setembro de 2009**) apresentado pelo dono da obra a concurso, foi projetado o dimensionamento da conduta tendo por base as características da empreitada em apreço, bem como o aumento de população estimado para o período de 23 anos (de 2007 a 2030).
- Contudo, no decurso do planeamento e execução da empreitada auditada, foi ponderada a execução de outras empreitadas para a “(...) *construção de um novo reservatório e respetiva ligação às instalações de Corroios. (...)*”^{67/68} designadas por “*Execução produtor/adutor da Ponta dos Corvos, incluindo o Reservatório da Quinta da Bomba*” e “*Conduta Adutora Corroios – Quinta da*

⁶⁶ O valor referido na alínea a) corresponde a 149.639,00 €.

⁶⁷ Vide ponto n.º 1 do Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015, parcialmente transcrito em 1.2. do capítulo IV.

⁶⁸ De acordo com a informação dos SMAS de Almada esta empreitada ainda não tinha sido adjudicada – Cfr. Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015, parcialmente transcrito no ponto n.º 1.2. do capítulo IV.



Tribunal de Contas

Bomba”, cujo projeto de execução foi, no 1.º caso, **aprovado em 13.12.2011** e, no 2.º caso, **entregue em 15.07.2009**^{69/70/71}.

- Efetivamente, no “(...) âmbito do projeto de “*Concepção de Execução da Conduta Adutora Corroios-Quinta da Bomba*”, (...) foi delineado um traçado, (...) que passa pelo interior das instalações da ETAR(...)”.^{72/73}
- Assim, a solução encontrada para compatibilizar os trabalhos referentes às diversas empreitadas, passou por alterar o traçado e o diâmetro das condutas, quer na empreitada da “*Ponta dos Corvos*” (com diâmetro previsto de PEAD Ø 500mm) quer na empreitada auditada (com diâmetro de PEAD Ø 300mm) para PEAD DN Ø 560 mm e ligá-las à conduta adutora de Corroios.
- Na empreitada auditada, o programa base foi elaborado em 11.09.2009, o procedimento e peças processuais foram aprovados, em 1.10.2009, em 27.09.2011, iniciou-se a revisão do programa base e em, 19.11.2012, foi aprovado o projeto de execução.

A este propósito, refira-se que o dimensionamento da conduta observava as características da empreitada em apreço e encontrava-se previsto no programa base apresentado pelo dono da obra a concurso, em setembro de 2009, sendo que:

- Atentas as datas atrás referenciadas, o dono da obra já tinha que ter conhecimento do projeto de execução da “*Conduta adutora Corroios-Quinta da Bomba*”, pois este foi-lhe entregue para aprovação em **15.07.2009**⁷⁴; e,

⁶⁹ Não foi informado se o mesmo foi aprovado e, nesse caso, em que data ocorreu essa aprovação.

⁷⁰ Vide ponto 1 do Of. n.º 2716/2015/GJ, de 21.04.2015.

⁷¹ Não foi indicada a data de elaboração e aprovação dos respetivos programa base.

⁷² Objeto da empreitada auditada.

⁷³ Quanto à fundamentação para a respetiva necessidade - cfr. Comunicação de Serviço n.º CS_82/2012, de 07.02.2012, parcialmente transcrita no ponto n.º 1.2. do capítulo IV.

⁷⁴ Tanto mais que a entidade adjudicante desta empreitada é também o SMAS de Almada.



Tribunal de Contas

- Quanto à empreitada de “*Execução produtor/adutor da Ponta dos Corvos, incluindo o Reservatório da Quinta da Bomba*”, cujo projeto de execução foi aprovado em **13.12.2011**, também não devia ser desconhecida do dono da obra que, nessa data, tinha recentemente recebido o projeto base de empreitada auditada revisto pelo empreiteiro (cerca de 1 mês antes, em 25.11.2011) e só veio a aprovar o projeto de execução da obra, em 19.11.2012.

O que ocorreu, foi, assim, falta de articulação e planeamento das diferentes fases das aludidas empreitadas, designadamente quanto ao conteúdo dos projetos de execução e à harmonização dos trabalhos contratuais, recaindo as divergências (e a necessidade das correções respetivas) na execução da empreitada auditada.

Assim, considerando que os trabalhos objeto do contrato adicional em apreço surgiram, em síntese, da necessidade de salvaguardar a compatibilização dos projetos/trabalhos de 3 empreitadas que, embora com vertentes diferentes incidem sobre o mesmo objeto e espaço e são todas da responsabilidade dos SMAS de Almada, bem como as datas em que os projetos foram elaborados/aprovados, observa-se que não se está perante a existência de qualquer circunstância imprevista, como entendido pelo TdC, de “*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*”.

Em síntese, considera-se que os trabalhos deste 1.º contrato adicional ao qual foi atribuído o valor de **60.187,06 €** (resultado do valor de trabalhos adicionais no montante de 90.425,15 € e de compensação com trabalhos a menos, no valor de 30.238,12 €), **não respeitaram os requisitos estabelecidos no artigo 370.º, n.º 1, alínea a), do CCP**, pelo que os trabalhos aditados não podem ser legalmente qualificados como trabalhos a mais.



Tribunal de Contas

Atendendo, porém, a que o valor destes trabalhos ilegais é inferior a 150.000,00€, sendo que não foram identificadas circunstâncias que consubstanciem o impedimento previsto no art.º 113.º do CCP, os mesmos eram suscetíveis de terem sido adjudicados mediante **o recurso ao procedimento de ajuste direto, nos termos da alínea a) do artigo 19.º do CCP.**

1.2. AUTORIZAÇÃO DA DESPESA

Atento o valor da despesa contratualizada (do contrato inicial e deste adicional) competia à CMA a respetiva autorização, nos termos dos artigos 16.º e 18.º do D.L. n.º 197/99, de 8 de junho, pelo que a deliberação do CA dos SMAS, de 14.03.2012, carecia de ser ratificada por aquele órgão autárquico, o que não sucedeu.

XXX

- Alguns dos respondentes⁷⁵, em sede de exercício do princípio do contraditório, vêm contestar a ilegalidade apontada a estes trabalhos adicionais⁷⁶, argumentando *grosso modo* que o “(...) RA acaba por conduzir à qualificação de muitos trabalhos a mais como ilegais, quando aqueles trabalhos decorrem de uma circunstância previsível, mas improvável, sendo certo que, no conceito do CCP, imprevisibilidade não pode significar impossibilidade de prever. De resto, o CCP não se refere a circunstância imprevisível mas sim a circunstância imprevista e, como já ficou referido, dificilmente ocorrerá algo, na realização de obras públicas, que, à partida, fosse imprevisível (...)”.

Mesmo reconhecendo a importância do “(...) controlo de custos(...)” a fim de “(...) evitar que ocorram custos aliados a fenómenos de corrupção ou conexos

⁷⁵ José Manuel Raposo Gonçalves, Francisco António Fernandes Navarro, Joaquim Estevão Miguel Judas, António José de Sousa Matos, Maria do Carmo Mira Borges, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal. Atenta a semelhança de argumentos, transcreve-se a resposta apresentada por José Manuel Raposo Gonçalves.

⁷⁶ Ainda que aproveite, neste domínio, também aos demais contratos adicionais, objeto da auditoria.



Tribunal de Contas

(...)” salientam, ainda, que o “(...) *decisor desde o lançamento do concurso até ao final da execução, até pode prever que isto ou aquilo venha a acontecer mas com fracas probabilidades e, seguramente, não pode prever que venha a acontecer, isto e aquilo, quando ambos são incompatíveis (...).*

O decisor (...) deve pautar-se pelo princípio da prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos particulares, devendo, antes de mais, atuar diligentemente para que seja alcançada a dimensão finalística da obra (o interesse público) – que a ETAR consiga tratar as águas residuais urbanas que a ela afluem, por forma a que elas possam ser rejeitadas no meio receptor (TEJO), já removidas da carga poluente que prejudicaria esse meio receptor. Isto, sem atropelar os direitos e interesses dos concorrentes à adjudicação do contrato (na linguagem do Direito Comunitário) e (depois) especialmente do adjudicatário (...).”

Considera-se que não assiste razão aos alegantes, sendo a jurisprudência deste Tribunal clara quando refere que:

“(...) Trabalhos a mais são aqueles que se tenham tornados necessários na sequência de uma circunstância que, embora desconhecida pelas partes, já existia no momento da preparação do contrato, desde que a *circunstância causadora das dificuldades materiais que justificam novos trabalhos, não só não tenha sido prevista, como nem sequer fosse previsível à luz de um padrão de diligência exigível a determinar no caso concreto (...)*”^{77/78/79}.

Em concreto, a falta de articulação entre as diferentes empreitadas, designadamente dos projetos que as sustentam, revelam que os SMAS, não ponderaram/planearam corretamente se tudo quanto era necessário à realização das obras em apreço foi identificado e articulado.

⁷⁷ Negrito nosso.

⁷⁸ Sentença n.º 2/2013, de 25 de fevereiro, 3ª secção, in <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/3s/st002-2013-3s.pdf>.

⁷⁹ Também neste sentido Vide Sérvulo Correia e António Cadilha, in “*O Regime da responsabilidade por erros e omissões do projeto*”, págs. 24 e segs., citados por Rui Medeiros, in “*Estudos da Contratação Pública*”, Vol. II, pág. 451 (nota 51).



Tribunal de Contas

Assim e tal como já havia sido referido em sede de relato, para que os trabalhos adicionais em causa fossem legalmente qualificados como trabalhos a mais, os mesmos tinham que ter respeitados todos os requisitos legais previstos no citado artigo 370.º, n.º 1, do CCP, designadamente o preceituado na alínea a), isto é, tinham que ter resultado de uma situação superveniente e imprevisível, para um decisor normal, relativamente ao ambiente circunstancial em que foi celebrado o contrato, **o que no caso concreto não se verificou.**

- Já quanto ao argumento de terem atuado na prossecução do “**princípio do interesse público**” é de referir que no exercício da atividade administrativa os atos praticados (pelos dirigentes) devem obedecer a critérios de legalidade, designadamente através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação e de controlo da despesa pública e desta forma se salvaguardando o interesse público.

Veja-se, a este propósito, a jurisprudência deste Tribunal vertida, designadamente no Acórdão n.º 6/2006-01FEV2006-1.ª S-PL (Recurso Ordinário N.º 1/2006) no sentido de que:

“ (...)

*A Administração pode atuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respetivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respetivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adotar em cada caso como o mais ajustado à realização do **interesse público** protegido pela norma que o confere⁸⁰.*

Ou seja, só faz sentido falar em interesse público (ou no princípio da prossecução do interesse público), como parâmetro de atuação da Administração, quando esta atua no exercício de poderes discricionários; quando esta atua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de atuação da Administração, não adquire qualquer

⁸⁰ Vide Prof. Freitas do Amaral, in “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, pág. 76.



Tribunal de Contas

autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar.”

- Alegam, ainda, que⁸¹ “(...) *não havia outras empreitadas mas apenas projetos, quando o referido adicional foi celebrado. Esse adicional resulta efetivamente do facto de se ter considerado que o diâmetro da conduta, de 300 mm, devia ser alterado, por forma a compatibilizá-la com outras, que provavelmente serão construídas (ainda não calendarizadas)”*.

Essa conduta de 300 mm era prevista no estudo/programa preliminar, encomendado à HIDRA, antes dos projetos atrás referidos, que indicam um diâmetro superior para as condutas às quais aquela será conectada.

Ora, aquele estudo, que orientou a feitura do projeto base e dos projetos de execução e constituiu peça do concurso, foi elaborado muito antes dos referidos projetos com os quais se revelou incompatível e aos quais não podia atender, por ainda não existirem (...)”

Porém, mesmo não sabendo o dono da obra a data exata da adjudicação das outras empreitadas que viriam a ser executadas no mesmo espaço⁸², o facto é que aquando da elaboração do programa base da obra auditada já era do seu conhecimento, designadamente a existência dos projetos base e de execução, relativos a outras eventuais empreitadas.

Logo, enquanto decisores e garantes da boa gestão de dinheiros públicos, competia-lhes acautelar a articulação entre todas estas peças procedimentais e proceder, atempadamente, a todas as revisões documentais que se mostrassem necessárias. O que não aconteceu.

⁸¹ José Manuel Raposo Gonçalves, Francisco António Fernandes Navarro, Joaquim Estevão Miguel Judas, António José de Sousa Matos, Maria do Carmo Mira Borges, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal

⁸² Como é referido “(...) *provavelmente serão construídas (ainda não calendarizadas)”*.



Tribunal de Contas

Assim e pelas razões elencadas, a necessidade de compatibilizar a divergência verificada entre o programa base da empreitada auditada e os projetos (base e de execução) de outras empreitadas (ainda que não tivessem sido iniciadas e/ou concluídas) não constituem uma “*circunstância imprevista*”, nos termos do artigo 370.º, n.º 1, alínea a), do CCP.

- Já quanto à falta de ratificação, do contrato adicional em apreço, é alegado que face ao o seu valor (inferior ao valor fixado no artigo 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho), o CA detém competência própria para autorizar a realização da despesa, acrescentando ainda que “(...) o montante é muito inferior a 10% do valor do contrato inicial (...)”, por aplicação do artigo 21.º do citado DL 197/99.

Não assiste, porém, razão aos indiciados responsáveis⁸³.

Um dos princípios basilares da realização de despesas é a “*unidade da despesa*” conforme previsto no artigo 16.º do citado diploma legal.

Assim e para determinação do órgão competente para autorizar acréscimos da despesa, nos termos do citado artigo 16.º, há que atender ao valor global do contrato da empreitada inicial (9.184.354,67 €) e do adicional (60.187,06 €), o que, no caso concreto, perfazia o valor de 9.244.541,73 €, e como tal era superior ao montante máximo (149.639,00 €) atribuído ao CA dos serviços municipalizados para autorizar despesa [Cfr. al. a) do n.º 1 do artigo 18.º do citado DL n.º 197/99].

Pelo que o acréscimo de despesa resultante do contrato adicional em causa carecia de ser ratificada pelo executivo camarário, o que não se verificou^{84/85},

⁸³ José Manuel Raposo Gonçalves, Francisco António Fernandes Navarro e Maria Amélia de Jesus Pardal.

⁸⁴ Trata-se, de um vício de competência, que acarreta a anulabilidade do ato (cfr. artigo 163.º do CPA.), sanável pelo decurso do tempo.

⁸⁵ Os atos administrativos anuláveis são suscetíveis de ratificação, reforma ou conversão, nos termos do artigo 137.º, n.º 2 a 4 do CPA (atual artigo 164.º, n.º 1 e 3, na redação dada pelo D.L. n.º 4/2015, de 7 de janeiro).



Tribunal de Contas

mas já veio a acontecer com a despesa decorrente dos demais contratos adicionais adjudicados para a mesma empreitada.

Finalmente, importa referir, por um lado, que o invocado artigo 21.º do DL n.º 197/99 não se aplica às “*despesas no âmbito das autarquias locais*”, mas apenas às situações do artigo 17.º e, por outro lado, que o limite percentual aí estipulado (10%) respeita, não ao valor decorrente designadamente do contrato adicional individualmente considerado por referência ao contrato inicial, mas sim a um acréscimo (até mais 10%) de competência (própria ou delegada) para autorizar despesas da própria entidade. Acrescente-se que, como corolário do princípio da unidade de despesa, estabelece também aquele artigo 21.º que o acréscimo da despesa, designadamente a resultante do contrato adicional, deve ser autorizado, por quem tem competência para autorizar o montante total da despesa, por referência à soma do contrato inicial e posteriores acréscimos e não ao valor do contrato adicional individualmente considerado.

2. ADICIONAL N.º 2

O presente contrato foi qualificado como uma “*modificação objetiva*” ao contrato de empreitada inicial, nos termos do art.º 311.º e seguintes do CCP.

Os trabalhos foram realizados conforme se apresenta no quadro seguinte⁸⁶:

⁸⁶ Os autos de medição relativos a estes trabalhos encontram-se identificados no Anexo I do relatório, encontrando-se um mapa mais desagregado desses trabalhos a mais e a menos no ponto 2.1. do capítulo IV deste relatório.



Tribunal de Contas

ART.º	DESIGNAÇÃO	VALOR INICIAL (€)	TRABALHOS A MENOS (€)	TRABALHOS A MAIS (€)	DIFERENCIAL
EP	Estudos e Projetos	394.791,14	-	-	-
CC	Construção Civil	4.352.409,08	-1.191.868,13	569.456,14	-622.411,99
EM	Equipamento Mecânico	3.794.201,44	-265.889,09	828.787,10	562.898,01
IE	Instalações Elétricas, Automação e Instrumentação	642.953,01	-143.125,24	202.638,46	59.513,22
	TOTAL	9.184.354,67	-1.600.882,46	1.600.881,70	-0,76

Verifica-se, assim, que os aludidos trabalhos reportam-se a alterações efetuadas ao projeto base, elaborado pelo dono da obra e ao projeto de execução, da autoria do empreiteiro, com o objetivo de **melhorar o processo de tratamento da ETAR**, e que no cômputo final entre trabalhos “a mais” e a menos, **não ocorreu alteração do preço contratual inicial**.

Para a apreciação da qualificação e da (i)legalidade destes trabalhos, releva o facto de o programa base ter sido elaborado em setembro de 2009, “(...) *pela empresa Hidra, Hidráulica e Ambiente, Lda. (no âmbito do contrato “Desenvolvimento dos Estudos e Projetos na área do Saneamento e Ambiente), (...) para a elaboração de um estudo que sustentasse, o caderno de encargos para a empreitada de “Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba”, concretizado no Programa de Base que integrou as peças do Procedimento respetivo. Esse estudo serviu de diretriz para a conceção geral da obra, de forma a transformar o sistema existente numa instalação de tratamento que satisfizesse, com segurança, os requisitos da legislação.*”.

Ainda de acordo com os SMAS, nos “(...) *Capítulos 1 a 5 apresenta-se a descrição e conceção da solução elegível e uma série de critérios que deverão ser assumidos como linhas de orientação para a conceção e definição das operações e processos*



Tribunal de Contas

de tratamento, bem como para o funcionamento dos equipamentos a considerar, quer no projeto de base quer no projeto de execução (...).⁸⁷

Neste documento foram, assim, fixados os caudais de projeto cujos valores previstos abrangeram os anos de 2010, 2020 e 2030, tendo por referência as estimativas da população e caudal, para o período de 2007-2030⁸⁸.

Após a elaboração daquele documento (11.09.2009) e a adjudicação da obra, o projeto base foi sendo revisto (com início em 27.09.2011⁸⁹) e foram elaborados e por fim aprovados o projeto de execução e o plano de trabalhos com condicionalismos⁹⁰, em 19.11.2012.

Contudo não é crível que, após dois anos a contar da data da elaboração do aludido projeto base, onde foram previstos os sistemas de tratamento dos caudais de ponta para um período alargado de tempo (23 anos), o acréscimo dos trabalhos em causa tenha ocorrido, em parte, pela falta de capacidade dos sistemas previstos para o tratamento dos caudais de ponta máximo⁹¹, tal como não é perceptível a razão pela qual esse acréscimo não foi logo refletido no projeto de execução da obra (já que de acordo com a factualidade descrita no ponto n.º 1.2. do capítulo III, a revisão do projeto base ocorreu antes/simultaneamente com a elaboração do projeto de execução).

Acresce que, da documentação e esclarecimentos prestados pela entidade adjudicante, não se encontra devidamente justificada e comprovada a insuficiência do dimensionamento dos caudais de ponta máxima para o período de 23 anos

⁸⁷ Cfr. Esclarecimentos prestados em sede de fiscalização prévia pelos SMAS de Almada - Ponto n.º 2 do Of. n.º 9513/2011/DO, de 20.09.2011.

⁸⁸ Veja-se a este propósito o Volume IV do Programa Base, Tomo 1 – Memória Descritiva e Justificativa, no qual se encontram indicados todos os caudais de projeto que foram dimensionados.

“ (...) De acordo com as estimativas, a população e o caudal variarão, no período 2007 – 2030, cerca de 40 a 60%”, a considerar no projeto de execução, num espaço temporal de 23 anos. Esta projeção terá servido de base à adequação dos sistemas de tratamento dos caudais de ponta.

⁸⁹ Vide ponto n.º 1.2., do capítulo III do presente relatório.

⁹⁰ Vide Comunicação de Serviço n.º CS_936/2012/DO, de 22.11.2012.

⁹¹ Caudais de projeto – caudal de ponta seco e caudal de ponta húmido.



Tribunal de Contas

inicialmente estimado, bem como as causas que terão contribuído para tal situação.

E ainda que estes trabalhos fossem necessários para a boa execução da obra, os mesmos decorreram ou de insuficiências de planeamento detetadas apenas no decurso e desenvolvimento da empreitada ou de alterações determinadas pelo dono da obra para acautelar situações futuras, pelo que se afasta, desde logo, qualquer carácter de imprevisibilidade para a sua qualificação legal.

Alegou o dono da obra que se está perante uma modificação do contrato “[p]or razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes”, como prevê a alínea b) do artigo 312.º do CCP.

Porém e no que concerne ao interesse público subjacente ao contrato, também o mesmo não se encontra comprovado, uma vez que o dono de obra, por vontade própria, procedeu a alterações no sentido de colmatar deficiências de planeamento ou de melhorar/atualizar o processo de tratamento, o qual poderia ter sido considerado aquando da elaboração do programa base, tendo em conta os estudos e as alterações efetuadas⁹².

Por um lado, não está documentado que, caso os trabalhos tivessem sido desde o início colocados a concurso, face ao seu valor, o resultado final da avaliação das propostas se teria mantido inalterável.

Acresce ainda que, para que aquela situação pudesse legalmente ocorrer, a lei determina no n.º 1 do artigo 313.º que “[a] modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato nem

⁹² Descritas no capítulo IV do presente relatório.



Tribunal de Contas

configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato”.

Ora, da análise do mapa de quantidades, anexo ao contrato adicional em apreço, é possível aferir que foram estabelecidas novas prestações (porque inicialmente não previstas). Veja-se o item N.19.1.5 -“*Edifício do tratamento terciário*”⁹³, relativo aos trabalhos de instalações elétricas nos capítulos:

- “(…)
- 19.1.5.1.-*Circuitos de alimentação de armaduras em cabo AO5W-R3G1,5 instalado em tubagem VD;*
 - 19.1.5.2.-*Interruptores da Série Plexo 55 estanques;*
 - 19.1.5.3.-*Circuitos de tomadas em cabo AO5W-U3G2,5 instalado em tubagem VD;*
 - 19.1.5.4.-*Fornecimento e montagem de caixas de derivação em PVC com dimensões 80x80x40 mm (...)*”.

Aliás, na Comunicação de Serviço, n.º CS_936/2012/DO, de 22 de novembro de 2012, é corroborada a existência de trabalhos não previstos inicialmente no projeto de execução, tais como:

- “(…)
- *Remoção integral do tanque de regularização”;*
 - *“Abandono da solução de reabilitação do Tanque de Homogeneização de Lamas Mistas e consequente aumento de quantidades previstas para a ampliação do depósito Tampão de Lamas Digeridas”;* e
 - *“Colocação de atuadores elétricos em vez de pneumáticos em diversas válvulas (...)*”.

Tais trabalhos traduzem-se na substituição de trabalhos inicialmente previstos por outros a fim de proporcionar uma maior funcionalidade e operacionalidade ao sistema de tratamento da ETAR, através da implementação de novas soluções

⁹³ Artigo novo do mapa de quantidades.



Tribunal de Contas

técnicas ou melhorias induzidas por exclusiva vontade do dono da obra, identificadas já no decurso da execução da empreitada.

Deste modo, o que os factos revelam não é a ocorrência de “*necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*”, mas antes melhorias das funcionalidades da ETAR, o que evidencia que não se verifica a anormalidade, a imprevisibilidade ou a novidade exigidas pelo artigo 312.º do CCP.

Logo, não é possível enquadrar os trabalhos do contrato em apreço no disposto na alínea b) do artigo 312.º do CCP.

E, para além de não ter enquadramento legal, esta contratação configura um benefício e/ou melhoramento de soluções construtivas inseridas no projeto⁹⁴, mediante a utilização de opções técnicas (propostas pelo empreiteiro e aceites pelo dono da obra) que, em fase de obra, se revelaram mais adequadas à tipologia da obra em apreço e suscetíveis de terem um efeito determinante na garantia da boa execução da obra.

É inequívoco o aparecimento no mercado de novos materiais, equipamentos e processos construtivos inovadores, em que embora alguns, à partida, sejam mais onerosos, uma vez aplicados contribuem para a otimização do funcionamento dos sistemas em termos de terem um melhor desempenho custo–benefício e no que ao caso concreto respeita, feita a compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos, o resultado não implicou acréscimo do custo inicial da empreitada⁹⁵.

⁹⁴ Ainda a este propósito relevam as observações formuladas na citada Comunicação de Serviço n.º CS_936/2012/DO, de 22.11.2012.

⁹⁵ Saliente-se novamente que, com a alteração introduzida no CCP pelo DL n.º149/2012, de 12 de julho, deixou de se prever essa possibilidade de compensação. Esse novo regime não é no entanto aplicável no caso vertente uma vez que está em causa a execução de contrato celebrado antes da sua entrada em vigor (Cfr. artigo 5.º desse diploma legal).



Tribunal de Contas

Pese embora o assinalado, considera-se que a situação em apreço revelou a existência de, por um lado, soluções técnicas que não foram devidamente ponderadas no planeamento da empreitada e, por outro lado, alterações resultantes da vontade do dono da obra, pelo que a sua adjudicação não se considera legal.

Reafirma-se, porém, que feita a compensação entre os trabalhos a mais e os trabalhos a menos (legalmente admissível na data em que ocorreu) este contrato não determinou aumento dos encargos financeiros decorrentes do contrato da empreitada inicial.

XXX

➤ Contraditam os alegantes que “(...) *uma modificação de contrato implica necessariamente alguma alteração das prestações contratualizadas ou das condições em que tais prestações são entregues. Da modificação não pode é resultar uma obra nova ou significativamente diferente da inicialmente prevista e contratada (...)*”.⁹⁶

Ora quanto à possibilidade de uma modificação objetiva do contrato a lei é clara quando refere no n.º 1 do artigo 313.º que “[a] **modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato**”⁹⁷.

Logo, também aqui não assiste razão aos alegantes.

⁹⁶ José Manuel Raposo Gonçalves, Francisco António Fernandes Navarro, António José de Sousa Matos, Maria do Carmo Mira Borges, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal.

⁹⁷ Negrito nosso.



Tribunal de Contas

- Alegam, ainda, os indiciados responsáveis que “(...) a redefinição do objeto do contrato em nada altera a essência da obra. O sistema de tratamento inicialmente previsto foi reforçado mas, fora isso, é essencialmente o mesmo. Manteve-se o essencial e a dimensão finalística da obra; não ocorreu uma alteração substancial das prestações contratuais nem das funcionalidades da obra (...)”⁹⁸

Carecem no entanto de razão pois “(...) dadas as regras da contratação pública e financeira no domínio das obras públicas, os adicionais apenas podem comportar meras alterações ao contrato inicialmente celebrado, cujo objeto, aliás modificam, não podendo, em caso algum, consubstanciar e acarretar para ele novos objetos, estranhos ao projeto inicial (e às circunstâncias conhecidas ou cognoscíveis aquando da conceção da obra) sob pena de subverterem a lógica do sistema da contratação pública, designadamente os princípios da igualdade e da concorrência (...)”⁹⁹.

O argumento de que “(...) daquela modificação não resultou um acréscimo de custos e, por conseguinte, ela é inapta para poder ter lesado a concorrência (...)”¹⁰⁰, não afasta a violação da alínea b) do artigo 312.º do CCP.

E mesmo que a proposta adjudicada tenha sido a que apresentava o preço mais baixo, a não inclusão dos trabalhos (agora adjudicados) no procedimento concursal é suscetível de afetar os princípios da transparência e da concorrência, aos quais este tipo de contratos se encontram adstritos.

- Quanto à invocação da necessidade de adjudicar estes trabalhos para permitir uma “boa solução da obra”¹⁰¹, a mesma não é fundamento para que se dê como

⁹⁸ José Manuel Raposo Gonçalves, Francisco António Fernandes Navarro, Joaquim Estevão Miguel Judas, António José de Sousa Matos, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal

⁹⁹ Decisão n.º 14/CV/99 (processo n.º 1275/99), em sessão ordinária de 09.12.1999, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, publicada na coletânea de acórdãos 1999/2000, in www.tcontas.pt.

¹⁰⁰ Por todos, José Manuel Raposo Gonçalves.



Tribunal de Contas

verificado o “*interesse público*”, tal como vem definido no citado artigo 312.º, alínea b), do CCP.

Trata-se da execução de trabalhos “*novos*” com vista a dar maior exequibilidade e/ou funcionalidade ao processo de tratamento desenvolvido pela ETAR, situação que poderia ter sido evitada, designadamente aquando da revisão do programa base.

- Veio, ainda, a indiciada responsável Luísa Varela¹⁰² contraditar que aquando da deliberação de tais trabalhos se encontrava “*em regime de substituição*”, não tinha “*(...) conhecimentos técnicos que a fizessem duvidar dos pareceres que suportavam a proposta (...)*” pelo que autorizou a realização dos trabalhos objeto deste 2.º contrato adicional, sendo o seu voto (favorável) “*(...) um voto político, porquanto entendia que a conclusão dos trabalhos de remodelação da ETAR da Quinta da Bomba era vital para os seus concidadãos (...)*”. Mais acresce que “*(...) foi o seu voto baseado na total confiança que na altura lhe transmitiam os pareceres técnicos que suportavam a proposta (...)*” .

Ora também estes argumentos não se consideram procedentes, uma vez que, como membro do órgão executivo municipal e garante da legalidade dos pressupostos informadores da autorização dos trabalhos adicionais pelos SMAS, a alegante tinha obrigação de se rodear de cuidados acrescidos não se limitando a confiar nas informações prestadas por aquele serviço municipalizado, sem se assegurar da qualidade e suficiência dos esclarecimentos prestados.

Aliás, ao admitir que não tem o domínio sobre determinada matéria, e dadas as funções que lhes estão legalmente atribuídas, encontra-se na sua disponibilidade munir-se de documentos mais avalizados (apesar de não ter sido

¹⁰¹ José Manuel Raposo Gonçalves, António de Sousa Matos e Maria do Carmo Borges.

¹⁰² Cfr. Alegações, em Anexo II ao presente Relatório.



Tribunal de Contas

colocada em causa a fidedignidade dos submetidos à apreciação dos responsáveis autarcas) sobre a matéria.

A este propósito, cite-se a Sentença nº 05/2010, da 3ª Secção, de 30 de abril¹⁰³, na qual se menciona que “(...) O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres do Serviços não releva.

Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções.

No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos.

(...) A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões (...).”

3. ADICIONAL N.º 3

3.1. Dos trabalhos de “Suprimento de Erros e Omissões”

O dono da obra qualificou parte dos trabalhos deste contrato adicional (no valor total de **517.843,16 €**) como trabalhos de “Suprimento de Erros e Omissões”.

Recorde-se que a execução desta empreitada decorreu com a estação de tratamento a funcionar.

Contudo, considerando que o projeto de execução da ETAR se iniciou em 1989, a construção de duas linhas de tratamento foi terminada em 1994/1995 e foram feitas

¹⁰³ In www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

obras de remodelação, em 2007¹⁰⁴, no relato da auditoria afirmou-se que o dono de obra deveria, aquando da elaboração do programa base, ter procedido ao levantamento exaustivo de todo o trabalho a executar, ainda que fosse necessário paralisar os órgãos a reabilitar (já que estes não poderiam estar a funcionar durante os trabalhos de recuperação) e disponibilizar documentos e informação relativa a todos os dados relevantes quer para a elaboração do projeto base quer do projeto de execução, (tanto mais que o programa base da empreitada foi elaborado por uma entidade externa, com a colaboração dos SMAS de Almada).

Aliás, admitindo mesmo que era necessário parar os leitos percoladores para se proceder aos trabalhos de reabilitação dos mesmos, como argumentou o dono da obra, também é verdade que este disponibilizou elementos desfasados da realidade existente¹⁰⁵, como foi o caso das telas finais colocadas a concurso e a partir das quais o adjudicatário desenvolveu o projeto de execução, situação, aliás, patente na reclamação dos erros e omissões apresentada pelo adjudicatário, em 10 de dezembro de 2012¹⁰⁶.

Por último, assinalou-se que se os elementos em causa não foram disponibilizados antes da elaboração/aprovação do projeto base, os mesmos poderiam, ainda, ter sido fornecidos aquando da revisão do projeto base e da aprovação do projeto de execução (19.11.2012) e assim, estes trabalhos, objeto do presente contrato adicional, poderiam ter sido logo contemplados no contrato da empreitada.

¹⁰⁴ Breve Historial da ETAR da Quinta da Bomba, fls. 6 e 7, do Volume IV – Programa Base, colocado a concurso.

¹⁰⁵ Vide esclarecimento prestado no Of. n.º 2716/2015/GJ, de 24.04.2015.

¹⁰⁶ Vide Informação n.º 373/2014/DO, de 17 de julho de 2014, onde se alude que: “(...) *Nos elementos fornecidos (...) consta a tela final n.º 1041 com título leitos Percoladores pormenores e com o número 41 (em anexo), na qual é perceptível a existência de um cone de redução DN700>DN600, sugerindo que todo o desenvolvimento da curva e conseqüente ligação ao distribuidor central se efetua em diâmetro 700. Contudo, após esvaziamento e remoção do meio de enchimento existente, constatou-se que toda a tubagem interior do percolador, incluindo o desenvolvimento da curva e a ligação ao distribuidor se efectua em diâmetro 600, contrariando os elementos iniciais enviados.*”



Tribunal de Contas

Acrescentou-se, ainda, que o adjudicatário tinha alertado o dono da obra para que¹⁰⁷:

(...)

De acordo com o disposto n.º 3 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece o princípio da excepcionalidade da elaboração do projecto de execução pelo concorrente, só este (projeto de execução) é elaborado pelo adjudicatário, sendo os documentos que lhe servem de base da responsabilidade do Dono da obra, designadamente as telas finais.

(...)

Sucedede que a empreiteira, a 19 de Abril de 2012, recebeu do Dono da Obra um e-mail com registo fotográfico do enchimento do leito percolador realizado numa anterior intervenção (cuja data não podemos precisar, sendo que já terá sido há vários anos), na qual constatou a existência de um suporte completamente distinto daquele que constava nas telas pantenteadas em fase de concurso.

(...)

Não podemos deixar de referir que pelas fotos o que está aqui não é nada igual ao que está nas telas finais e dessa forma não contemplado.

(...) tb as lajetas ao serem diferentes do projectado e indicado nas vossas peças de concurso, enquadra a situação dos leitos Percoladores em informação muito diferente de toda a nossa base de dimensionamento.”

Em resposta, o dono da obra decidiu *“(...) Não pretendemos, pois responsabilizar a V/sociedade pelo erro/omissão(...)”* não obstante entender que a reclamação *“(...) carece de fundamento e objeto (...)”*¹⁰⁸.

XXX

➤ Em sede de contraditório é alegado que *“(...) Importará referir (...) que os leitos percoladores são uns enormes tanques circulares, cheios com material apropriado – era brita, de diversas granulometrias – com uma altura de cerca de 2 metros.*

O suporte em que assenta o meio de enchimento fica, pois, sob esse meio e o sistema de condução das águas aos braços distribuidores fica no meio do leito percolador, em parte dentro de um maciço de betão.

¹⁰⁷ Cfr. Reclamação de erros e omissões com a referência n.º GT0587, de 10.12.2012.

¹⁰⁸ Cfr. Of. n.º 20117/CA, de 12.12.2012.



Tribunal de Contas

Acrescem, ainda, que “ (...) O projeto da empreitada em questão previa a reabilitação dos leitos percoladores, com todos os seus componentes (suporte, betões, meio de enchimento e sistema de distribuição, incluindo os braços) e foi elaborado, como referido, a partir do programa base, o qual, por seu lado, tomou em conta o projeto da ETAR realizado (telas finais) na primeira metade da década de noventa do século passado. Eram esses os elementos credíveis (fornecidos pela Teixeira Duarte, S.A.) de que o dono da obra dispunha quando preparou o concurso para a empreitada em apreço. Nada permitia supor que quer a infraestutura de suporte do meio de enchimento quer o sistema de tubagens que alimentam os braços distribuidores não tivessem as características indicadas no projeto realizado em 1994 (...)”¹⁰⁹.

Resulta do exposto que o projeto de execução e as telas finais elaborados no âmbito da empreitada de construção da ETAR¹¹⁰, na 1.ª metade do século XX e entregues pela Teixeira Duarte, S.A. aos SMAS, serviram para elaborar o programa base patenteado no procedimento concursal da presente empreitada, tendo o dono da obra assumido como válida a informação constante nessas duas peças documentais.

Já em fase de execução da obra auditada foi possível constatar que as características reais dos meios de suporte dos leitos percoladores não coincidiam com as definidas naquelas telas finais.

Logo, os SMAS foram induzidos em erro pela entidade responsável pela elaboração das referidas telas finais, pois o facto de conterem informação incorreta, levou a que o dono da obra elaborasse um programa base com erros/deficiências e não correspondente à realidade.

¹⁰⁹ José Manuel Raposo Gonçalves, Joaquim Estevão Miguel Judas, António José de Sousa Matos, Maria do Carmo Mira Borges, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal.

¹¹⁰ Com início de construção de duas linhas de tratamento em 1989 e *términus* em 1994/1995.



Tribunal de Contas

Ainda a este propósito é alegado que “(...) *Relativamente à fotografia e à "reclamação" do empreiteiro a que alude o RA (...) ocorre na sequência da informação fornecida pela fotografia, já com os trabalhos em curso.*

Essa fotografia não constava da informação contida no processo respeitante à construção da ETAR (1990-1995) que serviu de base ao programa preliminar e aos projetos subsequentes.

Tratou-se de um documento que gerou dúvidas sobre a realidade representada nas telas finais e no projeto base que naquelas se fundou mas que, por ser uma fotografia - representação de um instante - também não permitia concluir que a realidade existente não fosse aquela que a telas finais indicavam. Isso só poderia descobrir-se quando fosse removido o meio de enchimento, na fase de execução dos trabalhos da empreitada em apreço (...)”¹¹¹.

Apura-se, agora, que estes trabalhos decorreram da existência de desconformidades com a realidade, tendo apenas sido identificados no decurso da empreitada e, como tal, não foram contemplados no projeto patenteado a concurso embora fossem estritamente necessários à integral execução da obra.

Assim, e face às justificações agora clarificadas, conclui-se que só em fase de execução da presente empreitada era possível apurar as condições efetivas dos leitos percoladores (e seus componentes), pois não eram passíveis de serem conhecidas (nem cognoscíveis) pelo dono da obra, por ocasião da elaboração do programa base lançado a concurso (até porque trabalhos com base em documentos que estavam errados quanto a estas características).

Face ao exposto, considera-se, que os trabalhos em apreço, no valor de **517.843.16 €** podem ser qualificados como trabalhos de suprimento de erros de projeto, nos termos do n.º 1 do artigo 376.º do CCP.

¹¹¹ José Manuel Raposo Gonçalves, Joaquim Estevão Miguel Judas, António José de Sousa Matos, Maria do Carmo Mira Borges, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal.



Tribunal de Contas

3.2. Dos trabalhos “a mais”

Os trabalhos a mais do presente adicional (n.º 3), no montante de **122.002,00 €**¹¹² reportam-se à **substituição dos braços dos distribuidores**, para os quais, em projeto, apenas se previa a sua reabilitação.

Aquando da execução dos trabalhos de reabilitação do aludido equipamento é que foi possível detetar o estado de degradação interior dos mesmos.

A este propósito referiu o dono de obra que a vida útil deste equipamento é de 20 anos pelo que a sua funcionalidade e capacidade de resposta não ficaria garantida após a sua reabilitação.

Assim, estes trabalhos adicionais resultaram do facto de se ter constatado que estas estruturas em meio agressivo não garantiam que as propriedades mecânicas do aço se mantivessem após a sua reabilitação.

Reconhece-se, pois, que os aludidos trabalhos, suportam-se numa “*circunstância imprevista*” e desconhecida pelas partes, pois não era evidente e visível o estado de degradação e da resistência do aço no interior dos braços distribuidores.

O acréscimo de trabalhos verificado, atenta a justificação apresentada é suscetível de preencher os condicionalismos exigidos pela jurisprudência do TdC para a qualificação da situação apresentada como constituindo **circunstância imprevista**, uma vez que se trata de “*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*”, sendo, assim, legalmente admissíveis como trabalhos a mais, nos termos do artigo 370.º, n.º 1, do CCP.

¹¹² Já deduzidos os trabalhos a menos no valor de 9.280,00 € da reabilitação dos braços.



Tribunal de Contas

Considerando-se, assim, que se está perante trabalhos a mais legalmente enquadráveis no aludido artigo 370.º, n.º 1, do CCP, importa agora atender ao seu valor e à percentagem de acréscimo do preço contratual que determinaram.

Da análise da documentação remetida apurou-se que os trabalhos adicionais objeto do contrato em apreciação representam **1,32% do preço contratual inicial da empreitada**, pelo que eram legalmente admissíveis, nos termos artigo 370.º, n.º 2, alínea c), do CCP.

4. OUTROS ARGUMENTOS APRESENTADOS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

1. Os respondentes invocam, ainda, em sua defesa, outros argumentos, pelo que, não obstante da análise anteriormente efetuada¹¹³ não resultar a imputação de quaisquer responsabilidades financeiras, se formulam as seguintes observações:

⇒ Ainda, como se alega, que tivesse sido *“(...) praticada alguma ilegalidade, ela não assume, objetivamente, gravidade, porque os dinheiros públicos foram utilizados em proveito público (...)”*¹¹⁴, refira-se que os benefícios que possam resultar de um ato ilegal não se podem sobrepor ao cumprimento dos preceitos legais aplicáveis aos contratos outorgados pelos SMAS.

⇒ A propósito do argumento de que *“(...) estava[m] legitimamente convencido[s] da absoluta legalidade das suas decisões, pelo que a existir alguma culpa, ela será diminuta, ao ponto de não gerar responsabilidade financeira ou merecendo pelo menos que tal responsabilidade seja relevada (...)”*¹¹⁵, assume pertinência o entendimento sufragado na Sentença da 3.ª Secção n.º 3/2010, de 19 de março, que *“(...) A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer*

¹¹³ Cfr. Pontos n.ºs 1 a 3 do capítulo VII, do presente relatório.

¹¹⁴ Entre outros, veja-se as alegações em Anexo II de José Manuel Raposo Gonçalves.

¹¹⁵ *Idem.*



Tribunal de Contas

infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.(...) ”.

- ⇒ Quanto ao argumento de que não detinham “*pelouro*”¹¹⁶ e agiram com base em informações técnicas¹¹⁷, remete-se para o que ficou dito, a este propósito, no ponto 2, capítulo VII, do presente relatório.
- ⇒ Já quanto à alegada abstenção¹¹⁸, por parte de alguns dos indiciados responsáveis, reafirma-se que nos termos da lei¹¹⁹, o voto de abstenção não isenta o votante de responsabilidade que, eventualmente, resulte da deliberação tomada¹²⁰.

Por último, refira-se que sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, nomeadamente para garantia da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesas públicas.

Relembre-se o entendimento sufragado pelo Ac. n.º 6/2013, de 04 de abril, da 3ª secção, do Plenário¹²¹:

“(...) é expressamente exigido aos eleitos locais “observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”, “salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia” e “respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos”.

¹¹⁶ Joaquim António da Silva Gomes Barbosa, Vitor Manuel dos Santos Castanheira, Francisca Luís Baptista Parreira.

¹¹⁷ Francisco Miguel Pereira Cardina e António José Pinho Gaspar Neves.

¹¹⁸ Joaquim António da Silva Gomes Barbosa, Vitor Manuel dos Santos Castanheira, Francisca Luis Baptista Parreira e Jorge Manuel Bonifácio de Almeida.

¹¹⁹ Atualmente artigo 58º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹²⁰ Ainda a este propósito *vide* ponto n.º 2, do capítulo V, do presente relatório.

¹²¹ RO n.º 08-JRF/2012 (Processo n.º 2JRF/2012 – 3.ª secção).



Tribunal de Contas

2. Acresce referir que para prova do alegado alguns dos respondentes¹²² apresentam 5 testemunhas. Ora, neste tipo de processo e na tramitação estabelecida na LOPTC, não se encontra contemplada a inquirição de testemunhas.

VIII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado parecer, em 07 de fevereiro de 2017, concordante com o teor do projeto de relatório apresentado, referindo que “(...) O Ministério Público emite parecer de concordância com o projeto de relatório (...)”.

IX. CONCLUSÕES

1. No âmbito da execução da empreitada de “*Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba*”, foram contratualizados trabalhos adicionais qualificados pela entidade adjudicante como “*trabalhos a mais*” que ascenderam (após compensação de trabalhos a menos no valor de 30.238,12 €), a **60.187,06 €** (1.º adicional) e **122.002,00 €** (parte do 3.º adicional) e “*trabalhos de suprimento de erros e omissões*” no montante de **517.843,16 €** (parte do 3.º adicional).
2. Em 20.12.2012, foram contratualizados trabalhos adicionais (**1.600.881,70 €**) e suprimidos trabalhos contratuais (**1.600.882,46 €**), qualificados pela entidade adjudicante como “*modificação objetiva*” (2.º adicional) ao contrato inicial por aplicação do artigo 311.º e seguintes do CCP.

¹²² José Manuel Raposo Gonçalves, Joaquim Estevão Miguel Judas, António José de Sousa Matos, Maria do Carmo Mira Borges, Rui Jorge Palma de Sousa Martins e Maria Amélia de Jesus Pardal.



Tribunal de Contas

3. A descrição dos trabalhos adicionais que constituem o objeto do **1.º contrato adicional**, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, no montante final de **60.187,06 €**, não permitiram considerar que os mesmos sejam legalmente “*trabalhos a mais*”, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “*circunstâncias imprevistas*”, como previsto no art.º 370.º, n.º 1, alínea a), do CCP, o que, conforme decorre do exposto no presente relatório, não se verifica.

Houve, pois, violação do referido artigo 370.º, n.º 1, alínea a), do CCP.

No entanto, considerando que o valor em causa era inferior a 150.000,00 € e não foi detetada outra adjudicação nos termos do artigo 113.º do citado diploma legal, era **possível o recurso ao ajuste direto, por aplicação no disposto do artigo 19.º, alínea a), do CCP.**

4. A adjudicação destes trabalhos decidida pelos SMAS, não foi ratificada pela entidade competente - Câmara Municipal de Almada – contrariamente ao disposto nos artigos 16.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
5. Os trabalhos objeto do **2.º adicional** não preenchiam os requisitos legais para que fossem qualificados como “*modificação objetiva*” ao contrato, por aplicação dos artigos 311.º e 312.º do CCP, bem como não eram qualificáveis como trabalhos a mais, pois também não decorreram de circunstância imprevista, nos termos do citado artigo 370.º, n.º 1, alínea a), daquele diploma legal.

Estes trabalhos deveriam ter sido incluídos no contrato inicial da empreitada ou, em alternativa, deveriam ter sido adjudicados, atento o seu valor, mediante o procedimento legalmente previsto no CCP.



Tribunal de Contas

Contudo, feita a compensação entre o valor dos trabalhos, situação legalmente admissível naquela data (20.12.2012), o resultado foi de **0 €**¹²³, o que significa que não se verificou, a final, alteração do preço contratualizado inicialmente.

6. Já quanto ao **3.º contrato adicional**:

- a) Parte dos trabalhos adicionais (no montante de **517.843,16 €**), atenta a fundamentação clarificada em sede de contraditório para a sua execução, bem como a percentagem de acréscimo que implicaram, 5,63%, podiam ser legalmente qualificados como trabalhos de suprimento de erros e omissões, nos termos do artigo 376.º do CCP.
- b) Os restantes trabalhos adicionais, no montante de **122.002,00 €**, atenta a sua fundamentação e natureza, bem como a percentagem de acréscimo que implicaram, 1,32%, eram suscetíveis de legalmente serem qualificados como trabalhos a mais nos termos do citado artigo 370.º, n.º 1, do CCP.

7. Em conformidade com a informação prestada no Of. nº 2716/2015/GJ, de 21 de abril de 2015, a empreitada deveria ficar concluída em 31 de maio de 2015. Acresce que, de acordo com os autos de medição e a "*conta corrente*", remetida através de *e-mail* de 23 de setembro de 2015, a empreitada, nessa data, ainda não se encontrava concluída e integralmente paga¹²⁴, também em sede de contraditório, não foi fornecida qualquer informação, sobre conclusão e situação financeira da empreitada.

Sabe-se que em **22.10.2016**, se procedeu à inauguração das "*Obras de Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba*"¹²⁵.

¹²³ Não obstante o valor efetivo do contrato corresponder a - 0,76 € (1.600 881,70 €, de trabalhos a mais deduzidos os trabalhos a menos no montante de 1.600.882,46 €).

¹²⁴ Vide Anexo ao presente relatório.

¹²⁵ Cfr. Consulta ao site <http://www.m-almada.pt>.



Tribunal de Contas

X. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório que indicia algumas ilegalidades na execução da empreitada;
- b) Recomendar aos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:
 - À competência dos órgãos municipais em matéria de contratação de trabalhos a mais e/ou de trabalhos de suprimento de erros e omissões, designadamente dando cumprimento ao disposto nos artigos 16.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 197/97, de 8 de junho;
 - Ao rigor na elaboração do programa preliminar e que integra o caderno de encargos em empreitadas de obras públicas de conceção/construção, a fornecer pelo dono da obra nos termos do n.º 3 do artigo 43.º do CCP;
 - Aos requisitos exigidos para permitir a execução de trabalhos a mais e/ou suprimento erros e omissões, designadamente o previsto nos artigos 61.º, 370.º, 373.º, 375.º e 376.º a 378.º do CCP.
- c) Remeter cópia deste relatório:
 - * Ao Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada, José Manuel Raposo Gonçalves e ao Presidente da Câmara Municipal de Almada, Joaquim Estêvão Miguel Judas;
 - * Aos restantes responsáveis a quem foi notificado o relato, Maria Amélia de Jesus Pardal, Francisco António Fernandes Navarro, Rui Jorge Palma de Sousa Martins, Maria Emília Guerreiro Neto de Sousa, António José de



Tribunal de Contas

Sousa Matos, Maria D'Assis Almeida, Maria Teolinda Silveira, Rita Magda Pereira, Luísa Maria Gama Varela, Joaquim António Sarmiento Guerreiro, Jorge Manuel Bonifácio Pedroso de Almeida, Maria do Carmo Mira Borges, António José Pinho Gaspar Neves, Francisco Miguel Pereira Cardina, Joaquim António da Silva Gomes Barbosa, Francisca Luis Baptista Parreira e Vitor Manuel dos Santos Castanheira;

* Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área das Autarquias Locais (DA VIII).

- d) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelos SMAS, em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 15 de fevereiro de 2017

Os Juízes Conselheiros,

Alberto Fernandes Brás - Relator

Helena Abreu Lopes

Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Departamento</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes e Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>	<i>DCPC</i>
	<i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>	<i>Técnica Verificadora Superior 1.ª Classe, Jurista</i>	<i>DCC</i>
<i>Marília Lindo Madeira</i>	<i>Técnica Verificadora Superior Principal Eng^a Civil</i>	



ANEXO I

Mapa dos trabalhos executados na empreitada



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

A) Os trabalhos objeto do **2.º contrato adicional** (Cfr. quadro do capítulo IV), encontram-se titulados pelos autos de medição infra:

- Auto de medição n.º 1 trabalhos adicionais de construção civil, de novembro de 2012, no valor de **384.268,20 €** Fatura n.º 120932, de 20/12/2012;
- Auto de medição n.º 2 trabalhos adicionais de construção civil, de dezembro de 2012, no valor de **15.333,11 €** Fatura n.º 120949, de 26/12/2012;
- Auto de medição n.º 3 trabalhos adicionais de construção civil, de janeiro de 2013, no valor de **18.955,60 €** Fatura n.º 130061, de 31/01/2013;
- Auto de medição n.º 4 trabalhos adicionais de construção civil, de fevereiro de 2013, no valor de **9.129,04 €** Fatura n.º 130130, de 28/02/2013;
- Auto de medição n.º 5 trabalhos adicionais de construção civil, de março de 2013, no valor de **4.314,73 €** Fatura n.º 130212, de 31/03/2013;
- Auto de medição n.º 16-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de abril de 2013, no valor de **5.215,83 €** e **89.338,83 €** respetivamente, Fatura n.º 130305, de 30/04/2013;
- Auto de medição n.º 17-A trabalhos iniciais de construção civil, de maio de 2013, no valor de **3.338,36 €** Fatura n.º 130366, de 31/05/2013;
- Auto de medição n.º 18-A trabalhos iniciais de construção civil, de junho de 2013, no valor de **8.626,68 €** Fatura n.º 130440, de 12/07/2013;
- Auto de medição n.º 19-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de Julho de 2013, no valor de **2.255,45 €** e **30.724,54 €** Fatura n.º 130511, de 13/08/2013;
- Auto de medição n.º 20-A trabalhos iniciais de construção civil, de julho de 2013, no valor de **995,50 €** Fatura n.º 130556, de 13/09/2013;
- Auto de medição n.º 21-A trabalhos iniciais de construção civil, de setembro de 2013, no valor de **398,19 €** Fatura n.º 130613, de 30/09/2013;



Tribunal de Contas

- Auto de medição n.º 22-A trabalhos iniciais de construção civil, de outubro de 2013, no valor de **21.876,90 €** Fatura n.º 130703, de 12/11/2013;
- Auto de medição n.º 23-A trabalhos iniciais de construção civil, de novembro de 2013, no valor de **1.138,36 €** Fatura n.º 130782, de 11/12/2013;
- Auto de medição n.º 24-A trabalhos iniciais de construção civil, de dezembro de 2013, no valor de **1.008,43 €** Fatura n.º 140017/2014, de 17/01/2014;
- Auto de medição n.º 25-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de janeiro de 2014, no valor de **26.354,18 €** e **181.324,38 €** Fatura n.º 140049/2014, de 31/01/2014;
- Auto de medição n.º 26-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de fevereiro de 2014, no valor de **442,58 €** e **41.357,14 €** Fatura n.º 140116/2014, de 11/03/2014;
- Auto de medição n.º 27-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de março de 2014, no valor de **10.725,75 €** e **125.596,45 €** Fatura n.º 140168/2014, de 31/03/2014;
- Auto de medição n.º 28-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de Abril de 2014, no valor de **197,87 €** e **37.102,30 €** Fatura n.º 140230/2014, de 12/05/2014;
- Auto de medição n.º 29-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de maio de 2014, no valor de **3.548,07 €** e **9.859,48 €** Fatura n.º 140308/2014, de 12/06/2014;
- Auto de medição n.º 30-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de junho de 2014, no valor de **4.941,73 €** e **18.801,63 €** Fatura n.º 140356/2014, de 30/06/2014;
- Auto de medição n.º 31-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos, de julho de 2014, no valor de **13.251,43 €** e **48.970,99 €** Fatura n.º 140455/2014, de 31/07/2014;
- Auto de medição n.º 32-A trabalhos iniciais de construção civil, equipamentos e instalações elétricas, de agosto de 2014, no valor de



Tribunal de Contas

- 5.646,10 € e 7.496,91 € 1.598,74 €** Fatura n.º 140536/2014, de 12/09/2014;
- Auto de medição n.º 33-A trabalhos iniciais de construção civil, de setembro de 2014, no valor de **10.183,71 €** Fatura n.º 140572/2014, de 30/09/2014;
 - Auto de medição n.º 34-A trabalhos iniciais de construção civil, de outubro de 2014, no valor de **2.965,87€** Fatura n.º 140657/2014, de 10/11/2014;
 - Auto de medição n.º 35-A trabalhos iniciais de equipamentos, de novembro de 2014, no valor de **8.327,89 €** Fatura n.º 140713/2014, de 30/11/2014;
 - Auto de medição n.º 36-A trabalhos iniciais de construção civil e equipamentos de dezembro de 2014, no valor de **95,51 € e 12.094,34 €** Fatura n.º 150005/2015, de 09/01/2015 (ainda não foram liquidados);
 - Auto de medição n.º 37-A trabalhos iniciais de instalações elétricas, de janeiro de 2015, no valor de **2.328,27 €** Fatura n.º 150072/2015, de 16/02/2015 (ainda não foram liquidados);
 - Auto de medição n.º 37-A trabalhos iniciais de instalações elétricas, de janeiro de 2015, no valor de **2.328,27 €** Fatura n.º 150072/2015, de 16/02/2015 (ainda não foram liquidados);
 - Auto de medição n.º 38-A trabalhos iniciais de equipamentos e instalações elétricas, de fevereiro de 2015, no valor de **30.171,98 € e 2.118,91 €** Fatura n.º 150123/2015, de 28/02/2015 (ainda não foram liquidados).



Tribunal de Contas

B) Os trabalhos objeto do **3.º contrato adicional**, encontram-se titulados pelos autos de medição infra:

- Auto de medição n.º 1 - trabalhos de construção civil e equipamentos, de setembro de 2014, no valor **289.437,24 €** (Fatura n.º 140582/2014, de 30/09/2014);
- Auto de medição n.º 2 - trabalhos realizados em Setembro/2014, no valor de **11.616,70 €** (Fatura n.º 140658/2014, de 10/11/2014).
- Auto de medição n.º 3 - trabalhos realizados em fevereiro de 2015, no montante de **1.220,02 €** (ainda não liquidados).



ANEXO II

Respostas apresentadas no exercício do contraditório



Exma. Senhora
Dra. Márcia Vala
Subdiretora-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ Ref ^a	Data	N ^a Ref ^a	Data
DCC - Processo n ^o 03/2014 - Audit. 1 ^a secção		OF_3933/2016/GJ	18/4/2016

Assunto: Ação de fiscalização concomitante no âmbito da empreitada de "Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba" - contratos adicionais.

José Manuel Raposo Gonçalves, tendo para o efeito sido notificado, através do ofício S 9569 de 5.4.2016, vem oferecer a sua pronúncia acerca do relato de auditoria (RA), dizendo o seguinte:

A.

1. O RA aponta para a prática de ilegalidades, algumas das quais geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, que decorrerão, em suma, de os trabalhos não previstos no contrato inicial da empreitada não poderem legalmente ser consideradas trabalhos a mais, por não se terem verificado circunstâncias imprevistas que os tornassem necessários.

Este respeitável entendimento assenta na ideia de que uma circunstância imprevista é uma circunstância imprevisível, ou seja, algo que não podia nem devia ser previsto antes do lançamento do concurso, bem como na ideia de que um contrato de empreitada não pode ser objectivamente modificado, fora das situações especificamente previstas para esse contrato (trabalhos a mais, de suprimento, etc.), se da modificação resultar a introdução de "novas prestações", "maior funcionalidade e operacionalidade", "melhorias".

2. Reconhecer-se-á por certo que outros entendimentos, merecedores de consideração, podem ser tirados do actual regime jurídico das empreitadas de obras públicas (cfr. Pedro Nuno Rodrigues, "A modificação objectiva do contrato de empreitada de obras públicas", Universidade Católica Editora, 2012 - cuja tese se segue de perto).

2.1. Como é sabido, o CCP não adopta o regime comunitário das obras complementares; antes estabelece um regime dualista, decompondo aquelas em trabalhos a mais e trabalhos de suprimento.

Pág. 1 de 9

Serão trabalhos a mais aqueles que (para além de outros pressupostos cuja verificação não importa confirmar) se tornam necessários em virtude da ocorrência de uma circunstância imprevista e futura, em relação à concepção da obra, e serão trabalhos de suprimento aqueles que se tornam necessários em virtude de uma deficiência congénita da concepção da obra e, para alguns, também aqueles que se tornam necessários pela ocorrência de uma circunstância futura, de muito difícil previsão ou cuja previsão exigiria a realização de despesas avultadas.

Essa circunstância imprevista, legitimadora de trabalhos a mais não poderá ser apenas algo imprevisível, pois, quanto a ocorrências que podem surgir na realização de obras, dificilmente se encontrará alguma imprevisível. Nem mesmo a queda de um meteorito seria imprevisível.

Uma circunstância imprevista, na linguagem do CCP, também terá que ser aquela que, sendo previsível, provavelmente não ocorrerá, ou seja, uma circunstância imprevista é aquela que não é de esperar que se verifique mas que pode vir a verificar-se, embora com diminuto grau de probabilidade, em relação a outras probabilidades mais fortes.

Não se afigura razoável que, perante a verificação de uma ocorrência que era previsível mas improvável e obriga à realização de trabalhos a mais se possa concluir que a causa geradora desses trabalhos devia ter sido prevista pelo decisor. Que, salvo melhor opinião, não tem que ser um supra-sumo.

A tese vertida no, de resto muito douto, RA acaba por conduzir à qualificação de muitos trabalhos a mais como ilegais, quando aqueles trabalhos decorrem de uma circunstância previsível, mas improvável, sendo certo que, no conceito do CCP, imprevisibilidade não pode significar impossibilidade de prever. De resto, o CCP não se refere a circunstância imprevisível mas sim a circunstância imprevista e, como já ficou referido, dificilmente ocorrerá algo, na realização de obras públicas, que, à partida, fosse imprevisível.

Uma tal tese aconselha a que se reitere o apelo: "não feche o Tribunal de Contas as portas que o legislador abriu".

É importante o controlo de custos e é vital evitar que ocorram custos aliados a fenómenos de corrupção ou conexos mas isso não permite, de certo modo confundindo a nuvem com Juno, declarar ilegais os trabalhos a mais ou de suprimento que razoavelmente não era de esperar que fossem necessários aquando do lançamento dos concursos, porque (como tudo) eram previsíveis (subjectivamente).

O decisor, desde o lançamento do concurso até ao final da execução, até pode prever que isto ou aquilo venha a acontecer mas com fracas probabilidades e, seguramente,



não pode prever que venha a acontecer isto e aquilo quando ambos são incompatíveis. Tem, pois, que optar, aprovando as soluções que, sendo adequadas, também serão previsivelmente concretizadas.

O decisor, no momento em que lança um concurso tendente à celebração de um contrato de empreitada de obra pública, tal como em todos os demais momentos em que tem que intervir, até ao final da execução desse contrato, deve pautar-se pelo princípio da prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos particulares, devendo, antes de mais, atuar diligentemente para que seja alcançada a dimensão finalística da obra (o interesse público) - que a ETAR consiga tratar as águas residuais urbanas que a ela afluem, por forma a que elas possam ser rejeitadas no meio receptor (TEJO), já removidas da carga poluente que prejudicaria esse meio receptor. Isto, sem atropelar os direitos e interesses dos concorrentes à adjudicação do contrato (na linguagem do Direito Comunitário) e (depois) especialmente do adjudicatário.

As restrições decorrentes da tese em que se apoia o RA não poderão ir ao ponto de impedir a realização de trabalhos a mais e de suprimento, apenas por estes poderem hipoteticamente ter alguma conexão com "práticas fraudulentas", mesmo sem haver indícios de tais práticas (como é o caso), desprezando o facto de o decisor ter que, antes do mais, diligenciar no sentido de ser satisfeito o interesse público.

2.2. Os contratos de empreitada também podem ser objectivamente modificados ao abrigo das disposições que, quanto à matéria, regem os contratos administrativos em geral (subsidiariamente aplicáveis, aos contratos administrativos especialmente regulados, v.g. o de empreitada).

Neste âmbito, segundo o RA, quanto ao "2º adicional", não poderá afinal ser efetuada uma modificação objectiva do contrato se dela resultar uma alteração das prestações inicialmente contratadas.

Porém, uma modificação de contrato implica necessariamente alguma alteração das prestações contratualizadas ou das condições em que tais prestações são entregues. Da modificação não pode é resultar uma obra nova ou significativamente diferente da inicialmente prevista e contratada.

B.

Indo às concretas ilegalidades apontadas no RA,

1. Quanto ao 1º adicional

Segundo o RA, os trabalhos levados ao 1º adicional não resultaram da ocorrência de uma circunstância imprevista, porque o "decisor" devia saber - quando lançou o

concurso de empreitada - que o diâmetro da conduta, de 300 mm, era incompatível com o diâmetro de outras que àquela deviam conetar-se, no âmbito de outras empreitadas.

Na verdade, porém, não havia outras empreitadas mas apenas projetos, quando o referido adicional foi celebrado.

Esse adicional resulta efetivamente do facto de se ter considerado que o diâmetro da conduta, de 300 mm, devia ser alterado, por forma a compatibilizá-la com outras, que provavelmente serão construídas (ainda não calendarizadas).

Essa conduta de 300 mm era a prevista no estudo/programa preliminar, encomendado à HIDRA, antes dos projetos atrás referidos, que indicam um diâmetro superior para as condutas às quais aquela será conectada.

Ora, aquele estudo, que orientou a feitura do projeto base e dos projetos de execução e constituiu peça do concurso, foi elaborado muito antes dos referidos projetos com os quais se revelou incompatível e aos quais não podia atender, por ainda não existirem.

Com efeito, tendo o programa base sido apresentado a concurso em setembro de 2009 e tendo sido decidido alterar o diâmetro da conduta/objeto do 1º adicional, em resultado dos projetos relativos às adutoras Corroios - Quinta da Bomba e Ponta dos Corvos - Quinta da Bomba, respetivamente concluídos em julho/09 e dezembro/11, não pode daí concluir-se que estes projetos deviam ter sido tomados em consideração quando o concurso foi lançado.

2. Quanto ao 2º adicional

No desenvolvimento do projeto base/feitura dos projetos de execução, firmou-se a convicção, partilhada pelo dono da obra, pelo empreiteiro e pela fiscalização (externa, exercida pela Consulgal, S.A.) de que seria interessante redefinir o objeto do contrato, essencialmente nos seguintes termos: reforçar o sistema de tratamento das águas residuais que chegam à ETAR, com capacidade para tratar esses afluentes em caudal de ponta, em vez de um sistema com menor capacidade, que permitiria tratar normalmente as águas residuais até um determinado volume, inferior ao caudal de ponta, reforço esse que dispensava a construção de um tanque de regularização de caudais, onde os esgotos, quando em maior quantidade do que a capacidade de tratamento, seriam armazenados, para depois serem conduzidos ao sistema de tratamento, em altura de menor afluência.

Essa redefinição do objeto do contrato em nada altera a essência da obra. O sistema de tratamento inicialmente previsto foi reforçado mas, fora isso, é essencialmente

o mesmo. Manteve-se o essencial e a dimensão finalística da obra; não ocorreu uma alteração substancial das prestações contratuais nem das funcionalidades da obra.

Por outro lado, daquela modificação não resultou um acréscimo de custos e, por conseguinte, ela é inapta para poder ter lesado a concorrência.

O preço da proposta adjudicada não poderia ser superado pelo de qualquer outra, se os trabalhos efectivamente realizados tivessem sido exatamente os colocados à concorrência, porque nenhum outro concorrente apresentou melhor preço para a espécie de trabalhos efetivamente realizados e a proposta adjudicada era a que apresentava o preço mais baixo (significativamente mais baixo do que o daquela que se lhe seguiu na lista de ordenação).

3. Quanto ao 3º adicional

Os trabalhos levados ao 3º adicional, que o RA considera ilegais, consistiram em substituir o suporte do meio de enchimento e o sistema interno de condução das águas residuais aos braços distribuidores dos leitos percoladores.

Importará referir - porque é indispensável concretizar o referente/aquilo que está em apreciação - que os leitos percoladores são uns enormes tanques circulares, cheios com material apropriado - era brita, de diversas glanulometrias - com uma altura de cerca de 2 metros.

O suporte em que assenta o meio de enchimento fica, pois, sob esse meio e o sistema de condução das águas aos braços distribuidores fica no meio do leito percolador, em parte dentro de um maciço de betão.

O projeto da empreitada em questão previa a reabilitação dos leitos percoladores, com todos os seus componentes (suporte, betões, meio de enchimento e sistema de distribuição, incluindo os braços) e foi elaborado, como referido, a partir do programa base, o qual, por seu lado, tomou em conta o projeto da ETAR realizado (telas finais) na primeira metade da década de noventa do século passado. Eram esses os elementos credíveis (fornecidos pela Teixeira Duarte, S.A.) de que o dono da obra dispunha quando preparou o concurso para a empreitada em apreço.

Nada permitia supor que quer a infraestrutura de suporte do meio de enchimento quer o sistema de tubagens que alimentam os braços distribuidores não tivessem as características indicadas no projeto realizado em 1994.

Seria, com todo o respeito, absurdo exigir ao dono da obra que esvaziasse os leitos percoladores (carradas de brita), que partisse o referido maciço de betão etc. para verificar a situação desses leitos e de todos os seus componentes, a fim de evitar

quaisquer dúvidas (que de resto não existiam) quanto aos elementos a fornecer aos concorrentes, para elaborarem as suas propostas sem erros ou omissões.

Isso para, de seguida, recolocar a brita, em camadas sobrepostas, de calibres diferentes, refazer o maciço de betão etc, porque a ETAR não podia manifestamente parar - há aqui um interesse de natureza ambiental que não podia deixar de ser satisfeito.

Entretanto, sempre teria sido destruída a biomassa (nos leitos percoladores ocorre o tratamento biológico das águas residuais), o que por si só acarretaria danos ambientais muito relevantes, porque as águas residuais da ETAR da Quinta da Bomba são rejeitadas em zona sensível.

No entender do signatário, "bradaria aos céus" uma tal decisão de destruir e reconstruir o meio de enchimento e a biomassa, bem como o maciço de betão. Ainda que tal fosse necessário para apurar com todo o rigor a realidade existente, implicava um custo excessivo (basta verificar os preços do meio de enchimento) que, mesmo que pudesse desconsiderar-se o dano ambiental (e não podia), seria economicamente injustificado e insuportável.

Os trabalhos levados ao 3º adicional tornaram-se necessários para conseguir a finalidade visada com a obra (satisfazer o interesse público), porque a conceção enfermava de um erro congénito; representava falsamente a realidade mesmo tendo sido elaborado no respeito pelas melhores regras da arte.

E ainda que se entenda (com o que não se pode concordar) que o dono da obra devia esvaziar os leitos percoladores, etc. para apurar a realidade, em função da qual seria feito o estudo prévio, o programa preliminar, o projeto base..., tal não era exigível, porque implicava um sacrifício patrimonial excessivo (próximo do da reabilitação dos leitos percoladores), o que não permitia evitar o erro de conceção.

Relativamente à fotografia e à "reclamação" do empreiteiro a que alude o RA, bom é de ver que a "reclamação" ocorre na sequência da informação fornecida pela fotografia, já com os trabalhos em curso.

Essa fotografia não constava da informação contida no processo respeitante à construção da ETAR (1990-1995) que serviu de base ao programa preliminar e aos projetos subsequentes.

Tratou-se de um documento que gerou dúvidas sobre a realidade representada nas telas finais e no projeto base que naquelas se fundou mas que, por ser uma fotografia - representação de um instante - também não permitia concluir que a realidade existente não fosse aquela que a telas finais indicavam. Isso só poderia descobrir-se

quando fosse removido o meio de enchimento, na fase de execução dos trabalhos da empreitada em apreço.

C. Das responsabilidades financeiras

1. O 1º contrato adicional, no valor de € 60.187,03, foi autorizado pelo Conselho de Administração dos SMAS, o qual detém competência própria para autorizar a realização de despesas até ao valor correspondente a 30.000 contos (art. 18º-1, a) do Decreto Lei nº 197/99).

Por outro lado, aquele montante é muito inferior a 10 % do valor do contrato inicial (superior a nove milhões), que foi autorizado pela Câmara Municipal de Almada. Não teria esta, pois, que autorizar a despesa relativa ao adicional nº 1, ratificando a deliberação do CA dos SMAS (cfr. artigo 21º do Decreto Lei nº 197/99).

Assim, a autorização do pagamento da despesa deverá considera-se legal, porquanto ela apenas executa um ato validamente praticado.

Ainda que de outro modo possa entender-se, a responsabilidade financeira imputada ter-se-ia ficado a dever à omissão de propor a ratificação daquela deliberação - a qual seria certamente concedida, como foram as solicitadas em relação ao 3º adicional e à modificação do contrato inicial - o que se traduziria num vício de competência sanável com o tempo ou ratificável se atempadamente detectado e sem nenhuma gravidade objetiva.

2. Os trabalhos não previstos no contrato inicial foram efetivamente realizados, como o próprio RA não poderia deixar de reonhecer, e, segundo esse relato, ainda que não tenha sido cumprido um dos vários requisitos estabelecidos no CCP, esses trabalhos traduzem-se em melhorias das funcionalidades da ETAR.

Assim, há-de pelo menos presumir-se que foi feito um esforço, por quem autorizou as despesas e/ou o pagamento das mesmas, para definir uma boa solução da obra, apta para satisfazer, o melhor possível, o interesse público visado.

É este, de resto, o "leitmotiv" dos eleitos locais que praticaram os atos postos em crise no RA.

Não se ignora, porém, que uma atuação diligente e eficaz na prossecução do interesse público não pode desprezar (antes pelo contrário) outros princípios e regras que devem conformar a prática administrativa.



Está o signatário convito de que os atos que praticou foram adequados à prossecução daquele interesse e eram autorizados pela lei, admitindo agora, todavia, face ao entendimento vertido no RA, que essa questão é discutível.

Aquela convicção não foi prejudicada em momento algum por uma qualquer informação/opinião que a infirmasse; antes foi reforçada porque toda a informação que sustentou a prática dos referidos atos apontava para a legalidade e mérito dos mesmos.

Refira-se que se tratava de informação, designadamente quanto à natureza dos trabalhos e à sua qualificação, em boa parte fornecida por um operador experiente e de reconhecida competência, a Consulgal, S.A., contratada para fiscalizar a obra.

D. Pelo exposto e em conclusão:

a) As autorizações de despesa e de pagamento respeitantes aos trabalhos não previstos no contrato de empreitada inicial não enfermam das ilegalidades que lhes são apontadas no RA;

b) Caso assim não se entenda e se conclua que foi praticada alguma ilegalidade, ela não assume, objectivamente, gravidade, porque os dinheiros públicos foram utilizados em proveito público;

c) Como o Tribunal de Contas já sentenciou, a propósito dos trabalhos a mais (e antes do atual regime dualista dos trabalhos não previstos no contrato) "o que é difícil é determinar o que são trabalhos a mais. É aqui que toda a doutrina, civilística ou administrativa, reconhece as dificuldades de manuseamento do conceito, não tanto pelo seu delineamento abstrato, como pelas dificuldades da sua aplicação prática" (in Rev. do Tribunal de Contas, nº 17/18, pág. 225) e, assim sendo, uma qualificação menos correta dos trabalhos a mais ou de suprimento, por parte de um decisor público, não poderá merecer forte censura;

d) No caso, o signatário (e seguramente todos os demais autores dos atos postos em crise), para além da firme intenção de satisfazer o interesse público - o que merecerá consideração - estava legitimamente convencido da absoluta legalidade das suas decisões, pelo que, a existir alguma culpa, ela será diminuta, ao ponto de não gerar responsabilidade financeira ou merecendo pelo menos que tal responsabilidade seja relevada.

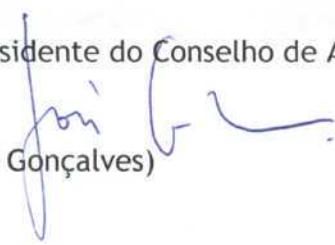
Prova: Afigurando-se que a natureza dos trabalhos e as circunstâncias em que foram realizados não serão fáceis de entender e que isso é determinante para a qualificação jurídica dos factos, oferecem-se as seguintes testemunhas, que poderão ser apresentadas:

- Eng^o Benard Guedes, Consulgal, S.A.;
- Eng^o Rui Oliveira, Consulgal, S.A.;
- Eng^a Alexandra Sousa, SMAS;
- Eng^o Luis Adão, SMAS;
- Eng^o Nuno Serrano, SMAS.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

(José Gonçalves)





Francisco Miguel Pereira Cardina

Rua António José Saraiva, n.º 39

Feijó

2810-340 Almada

Exms. Sr.,

V. Ref.: DCC – Proc.º n.º 03/2014 – Audit. 1.ª Secção

Assunto: Ação de Fiscalização Concomitante no âmbito da empreitada de "Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba" – contratos adicionais.

Venho pelo presente, na minha qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Almada, e no âmbito dos autos supra identificados, remeter o original da minha pronuncia já anteriormente remetida via fax.

E.D.,

F. Miguel P. Cardina



Tribunal de Contas

Direcção Geral

Ação de Fiscalização Concomitante

Proc. N.º 3/2014 – Audit. 1ª S.

Exms. Srs.,

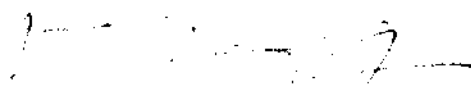
Francisco Miguel Pereira Cardina, tendo sido notificado na sua qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Almada, no âmbito dos autos supra identificados, vem muito respeitosamente, apresentar a sua pronuncia sob o mesmo, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. O ora signatário tomou posse como Vereador da Câmara Municipal de Almada em 18 de Outubro de 2013.
2. Nunca tendo desde a data da posse, até ao presente momento, sido-lhe atribuído qualquer pelouro.
3. Possui nas instalações municipais Gabinete que partilha com o Vereador António Neves (que também não possui qualquer pelouro).
4. O referido Gabinete tem um funcionário municipal (Paulo Gardete) adstrito ao mesmo, que simplesmente secretaria os dois Vereadores supra mencionados.
5. O funcionário municipal Paulo Gardete, tem a categoria profissional de Assistente Administrativo.
6. Pelo que, não tem o ora signatário, qualquer adjunto ou assessor.
7. Assim, terá de ser o signatário a apreciar todas as propostas.

8. Sendo que em muitas das sessões de Câmara o número de propostas é superior a 20 (vinte),
9. E o número de páginas muito superior a 500 (quinhentas).
10. Por outro lado, e nos termos do n.º 2 do art.º 6 do Regimento da Câmara Municipal a ordem de trabalhos das sessões de Câmara e a documentação é distribuída até 2 (dois) dias antes da sessão, conforme doc. 1 que se junta, para todos os efeitos legais tidos por convenientes.
11. Dos três contratos adicionais que a Tribunal de Contas apreciou nos presentes autos o ora signatário só se encontra relacionado com a decisão tomada pelo executivo do Município de Almada, que ocorreu no dia 10 de Setembro de 2014.
12. No dia 10 de Setembro de 2014 foi aprovado o 3 adicional ao contrato de empreitada de "ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba".
13. Tendo nessa altura votada favoravelmente o mesmo.
14. O referido voto teve dois pressupostos.
15. Desde logo, porque a proposta submetida à sessão de Câmara do dia 10 de Setembro de 2014, que se junta como doc. 2, para todos os efeitos legais tidos por convenientes, vinha apreciada pelos técnicos especialistas, nomeadamente, os Engenheiros do Serviço Municipalizado de Águas e Saneamento do Município de Almada (SMAS).
16. Por outro lado, a proposta vinha, também, com o visto do Jurista que apoia o Conselho de Administração dos SMAS, de que a mesma se encontrava de acordo com a legislação em vigor.
17. Não tendo o ora signatário meios técnicos adequados (assessors ou adjuntos) para realizar uma apreciação técnica da proposta.
18. Não podia deixar de votar a favor, sendo tal voto um voto político, porquanto entendia que a conclusão dos trabalhos de remodelação da ETAR da Quinta da Bomba era vital para os seus concidadãos.

19. Ora, se signatário tivesse a mínima suspeita que tais pareceres não se encontravam correctos, do seu ponto de vista de simples agente político diligente, nunca teria votado favoravelmente tal proposta e ao invés teria votado contra.
20. Assim pelo exposto, e tendo, o ora signatário, presente que no início do anterior mandato autárquico na vereação da Câmara Municipal de Almada, tinha sido decidido que todas as propostas deveriam ser apreciadas por juristas do Município de Almada antes de serem apreciadas na vereação, para permitir que as decisões sejam tomadas com a mínima segurança legal.
21. Pelo que foi o seu voto baseado na total confiança que na altura lhe transmitiam os pareceres técnicos que suportavam a proposta.
22. Caso assim não se entenda não pode deixar o ora signatário de neste momento invocar o disposto no n.º 8 do art.º 65 do LOPTO, porquanto é a primeira vez que o mesmo se vê envolvido num processo junto do Tribunal de Contas e a sua responsabilidade ser diminuta em virtude de não ter meios técnicos adequados para realizar uma apreciação técnica da proposta.

E.D.



Francisco Miguel Pereira Cardina

Rua António José Saraiva, n.º 39

Feijó, 2810-340 ALMADA



B

TRIBUNAL DE CONTAS

AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

PROCESSO N.º 3/2004 - AUDITORIA 1.ª SECÇÃO

(Auditoria relativa à execução do contrato de empreitada
“ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba”
- Contratos Adicionais outorgados pelos Serviços
Municipalizados de Água e Saneamento de Almada.)

MERITÍSSIMO JUIZ CONSELHEIRO,

Joaquim António da Silva Gomes Barbosa, portador do bilhete de identidade n.º 3297507, de 11/10/2017, AI de Lisboa, residente na Av. Amélia Rey Colaço, n.º 20,1.º Esq, 2855-704 Corroios, vereador da Câmara Municipal de Almada, sem pelouro, eleito nas listas do Partido Socialista, tendo sido notificado para o efeito, vem apresentar, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 13.º da lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada (por último) em anexo à lei n.º 20/2015, de 9 de março,

A SUA PRONÚNCIA

o que faz nos seguintes termos:

1.º

Em resultado das eleições autárquicas realizadas em 29 de setembro de 2013ª Câmara de Almada ficou com a seguinte composição:

CDU - 6 (seis) **vereadores com pelouro e a tempo inteiro;**

PS - 3 (três) **vereadores sem pelouro;**

PSD - 2 (dois) **vereadores sem pelouro;**

2.º

A tomada de posse ocorreu no dia 18 de outubro de 2013, sendo de salientar o facto de ter sido esta a primeira vez que o signatário foi investido nas funções de vereador.

3.º

Em 23 de outubro de 2013, a Câmara deliberou pela realização de duas reuniões ordinárias e públicas mensais, na primeira e terceira quarta feiras de cada mês, com início às 18:00 horas, representando as reuniões de câmara, em bom rigor, o núcleo fundamental das funções dos vereadores sem pelouro.

4.º

Assim, ao abrigo da alínea a) do art.º 39.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, balizando as condições para o desempenho destas funções, foi aprovado o Regimento de Funcionamento da Câmara Municipal, o qual determinava que a ordem do dia das reuniões de Câmara deveria ser entregue aos vereadores como a antecedência mínima de, pelo menos, dois dias sobre a data do início da reunião, acompanhado da respetiva documentação - n.º 2 do art.º 6.º do referido Regimento.

5.º

Aqui chegados, ressaltam evidentes e com relevância para a justa aferição do grau de responsabilidade, as seguintes circunstâncias relativamente ao signatário:

- a) é vereador sem pelouro, mantendo a 100% a sua atividade profissional normal;
- b) é a primeira vez que assume funções desta natureza;
- c) estas funções concretizam-se, essencialmente, nas reuniões de câmara que se realizam, salvo situações excecionais, duas vezes por mês, a partir das 18:00 horas;
- d) para a concretização dessa atividade, à altura, era distribuída, num primeiro momento, a ordem de trabalhos e alguma documentação complementar, sendo certo que, nos processos decisórios mais complexos, para que pudesse ser feita

uma análise suficiente, a totalidade do processo só ficava disponível, para consulta, nos dois dias anteriores à data de reunião de câmara.

6.º

No dia 5 de setembro de 2014, sexta-feira ao fim do dia, chegou ao gabinete da vereação do Partido Socialista um e-mail com a ordem de trabalhos para a reunião de Câmara que se iria realizar no dia 10 de setembro de 2014, às 18 horas.

7.º

Consequentemente, é plausível a conclusão de que, na melhor das hipóteses, a documentação anexa às propostas só chegou à posse dos vereadores do PS na segunda-feira, dia 8 de setembro de 2014.

8.º

Ora, o ponto 3., do capítulo 0. Órgãos Autárquicos, da ordem de trabalhos, informava que iria ser objeto de discussão e deliberação a proposta de: (...) *Ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba. 2.º Adicional ao contrato de empreitada. Aprovação. (...).*

9.º

Em acréscimo à escassez de tempo que efetivamente houve para analisar a documentação de suporte à citada proposta, verifica-se ainda que só foram disponibilizados dois documentos, a saber:

- Cópia da proposta presente ao Conselho de Administração dos SMAS de Almada, em 11 de agosto de 2014, no âmbito da qual se solicitava que: (...) *o Conselho de Administração ratifique o despacho do Sr. Presidente do Conselho de Administração, aprovando o 2.º adicional ao contrato de empreitada de ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba no valor de 639.845,16€(...).*
- Cópia de uma comunicação de serviço cujo assunto é: (...) *Empreitada de Conceção Construção da Ampliação e beneficiação da ETAR da Qtª da Bomba – contrato*

B

Adicional – Trabalhos a mais – Erros e Omissões – Braços dos Leitões Percoladores – Meio de Suporte e Órgão de ligação do distribuídos do leito percolador. (doc. 1)

10.º

Na preparação da reunião de Câmara, os vereadores do PS, e, em particular o signatário, atenta a problemática inerente à ratificação de uma deliberação do Conselho de Administração dos SMAS em matéria tão densa tecnicamente e politicamente sensível, analisaram com o máximo cuidado a documentação que lhes foi distribuída, constatando que no canto superior direito da primeira página da proposta consta uma nota da consultora jurídica da Câmara do seguinte teor: *o texto da presente proposta está conforme à lei.*

11.º

Refere-se que nota idêntica era aposta em todas as propostas submetidas a deliberação de Câmara, e, perante a ela, os vereadores eleitos pelo Partido Socialista, e o signatário em particular, confiando tanto na competência técnico-jurídica da sua subscritora como na sua honorabilidade profissional, eximiam-se a fazer uma apreciação exaustiva da legalidade das propostas, o que aconteceu também na referente à presente pronúncia.

12.º

Aliás, embora licenciado em Direito, o signatário não se considera suficientemente informado para fazer essa apreciação com o nível de profundidade que, de início, terá sido feito tanto no gabinete jurídico dos SMAS como no da Câmara Municipal, e posteriormente, veio a ser feito no relatório das ilustres auditoras e técnicas do Tribunal de Contas.

13.º

Por outro lado, tendo em conta a data em que os vereadores do Partido Socialista, e o signatário em particular, tomaram conhecimento quer da ordem de trabalhos quer do

1/2

texto da proposta, (cerca de dois dias úteis antes da reunião) seria humanamente impossível fazer essa apreciação de legalidade, não apenas do texto da proposta que lhes foi distribuído como também de todo o processo da empreitada.

14.º

E, portanto, fazendo uma análise atenta do texto do documento que lhes foi distribuído, os vereadores do Partido Socialista, e o signatário em particular puderam constatar que na “comunicação de serviço” código CS_373/2015/DO de 17/7/2014 (doc. 1) se diz, em relação ao “**meio de suporte dos leitos percoladores**”:

Através da comunicação CS_985/2012 e da CS_403/2013, expliquei as razões para que fosse atendida a reclamação do empreiteiro relativamente ao meio de suporte a utilizar nos leitos precoladores, e propunha que o empreiteiro indicasse cotação para o seu fornecimento e montagem.

Na comunicação de serviço CS_988/2012 de 2/12/2012, após análise efetuada às quantidades e preços apresentados pelo empreiteiro concluímos que o valor da omissão é de 323,95 m² x 163,93 euros a que corresponde um total de 495 716,12 euros. O valor foi proposto ao empreiteiro pelo nosso ofício 2017/CA de 12/12/2012 e em 15/3/2013 recebemos o ofício do empreiteiro GT_0095 com a sua anuência.

E mais adiante relativamente ao “**órgão de ligação interno tubagem distribuidor do leito percolador**” diz-se no mesmo documento:

Neste sentido, é nosso entendimento que o presente caso se enquadra no suprimento de erros e omissões previsto no Código dos Contratos Públicos, pelo que se propõe a sua adjudicação pelo valor de 11 063,52 euros cada, correspondendo a 22 127,04 euros o total para os dois órgãos.

E no final desta Comunicação de Serviço propõe-se:

Que se promova a elaboração de um contrato adicional para suprir os trabalhos a mais e erros e omissões no valor de 639 845,16 euros, discriminando: ... erros e omissões 517 843,16 euros 5,63% do total da empreitada (valor máximo permitido 50%)

15.º

Na sequência desta análise, os vereadores do Partido Socialista, e o signatário em particular, não vislumbraram a existência de indícios de que a deliberação do Conselho de Administração dos SMAS que foi apresentada à Câmara Municipal para ratificação relativa ao assunto em apreciação estivesse ferida de qualquer ilegalidade.

16.º

Muito pelo contrário, quer os SMAS quer os serviços de apoio jurídico à Câmara Municipal validaram a proposta em apreciação, como estando *conforme à lei*.

17.º

O signatário, quer na sua vida pessoal e profissional, quer na sua atividade cívica e política, sempre se pautou por princípios de prosseguimento do serviço público com probidade e desinteresse material, o que considera ser publicamente reconhecido.

18.º

Igualmente sempre se pautou nos atos decisórios em que participou pelo estrito cumprimento da legalidade.

19.º

Todavia, no caso concreto, e tendo em conta o que é exposto no relatório em pronúncia, as ilustres auditoras e técnicas consideram que a deliberação tomada pela Câmara em 10/9/2014, em que o signatário participou, relativamente à proposta de “*empreitada de ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba – 2º adicional*” foi violadora do artigo 19º, al. b) do CCP. E daqui decorre responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

20.º

Ora, tendo em conta tudo o que acima se expôs, o signatário tomou a sua decisão de votar abstenção sem consciência da ilicitude do ato.

21.º

Assim, considera o signatário estarem verificados os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, assim como nas suas diferentes alíneas, concretamente:

- a) Está suficientemente evidenciado que o signatário tomou a sua decisão sem consciência da ilicitude e, portanto, a falta só pode ser imputada a título de negligência;
- b) Não houve antes recomendação do Tribunal de Contas para correção de irregularidade do procedimento adotado, tal como se refere no n.º 7 do cap. VII do relatório;
- c) É a primeira vez que o Tribunal do Contas censura o seu autor, tal como se refere no n.º 7 do cap. VII do relatório;

20.º

Em conclusão, o signatário pronuncia-se no sentido de que a sua responsabilidade deve ser relevada, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos


O vereador

Manuel António de Almeida Barros
22/4/2016

**Tribunal de Contas****Direção Geral****Ação de Fiscalização Concomitante****Proc. N.º 3/2014 – Audit. 1ª S.****Exms. Srs.,**

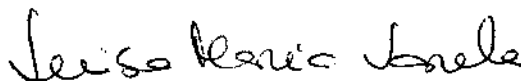
LUÍSA MARIA GAMA VARELA, tendo sido notificada na sua qualidade de Vereadora da Câmara Municipal de Almada, no mandato que terminou em 2013, no âmbito dos autos supra identificados, vem muito respeitosamente, apresentar a sua pronuncia sob o mesmo, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A ora signatária foi no mandato que terminou no ano de 2013 vereadora em regime de substituição, por ser a primeira não eleita da lista do PSD para a Câmara Municipal.
2. Nunca tendo assumido a responsabilidade por qualquer pelouro.
3. Não tinha Gabinete nem qualquer a qualquer adjunto ou assessor.
4. Assim, terá de ser o signatário a apreciar todas as propostas.
5. Sendo que em muitas das sessões de Câmara o número de propostas é superior a 20 (vinte),
6. E o número de páginas muito superior a 500 (quinhentas).
7. Por outro lado, a ora signatário, era muitas vezes convocada no dia anterior à reunião.

- 
8. Como aconteceu no dia 19 de Dezembro de 2012, por substituição do vereador Nuno Matias, que por ser deputado na Assembleia da República, só no dia 18 de Dezembro de 2012 soube que não podia comparecer à reunião.
 9. Assim a ora signatária, só teve tempo de ler a proposta.
 10. Sendo a signatária professor de profissão, não tem conhecimentos técnicos na área da engenharia civil ou de direito.
 11. Dos três contratos adicionais que a Tribunal de Contas apreciou nos presentes autos a ora signatária só se encontra relacionado com a decisão tomada pelo executivo do Município de Almada, que ocorreu no dia 19 de Dezembro de 2012.
 12. Tendo recebido a pasta com a documentação de suporte da referida reunião no dia 18 de Dezembro de 2012, conforme doc. 1 que se junta.
 13. Tendo votado favoravelmente a referida proposta.
 14. Porquanto confiou nos pareceres técnicos.
 15. Pois desde o início do mandato que todas as propostas eram validadas pelos juristas da camara.
 16. Assim nada, faria crer a ora signatária, que a referida proposta não estivesse bem fundamentada do ponto de vista técnico, quer jurídico, quer ao nível da engenharia civil.
 17. Por outro lado, a ora signatário não tinha ao seu dispor meios técnicos adequados (assessores ou adjuntos) para realizar uma apreciação técnica da proposta.
 18. Nem possui conhecimentos técnicos que a fizessem duvidar dos pareceres que suportavam a proposta.
 19. Pelo exposto, nada obstava que votasse a favor da mesma, sendo tal voto um voto político, porquanto entendia que a conclusão dos trabalhos de remodelação da ETAR da Quinta da Bomba era vital para os seus concidadãos.

20. Ora, se a signatária tivesse a mínima suspeita que tais pareceres não se encontravam corretos, do seu ponto de vista de simples agente político diligente, nunca teria votado favoravelmente tal proposta e ao invés teria votado contra.
21. Assim pelo exposto, e tendo, a ora signatária, presente que no início do seu mandato autárquico na vereação da Câmara Municipal de Almada, tinha sido decidido que todas as propostas deveriam ser apreciadas por juristas do Município de Almada antes de serem apreciadas na vereação, para permitir que as decisões seriam tomadas com a mínima segurança legal.
22. Pelo que foi o seu voto baseado na total confiança que na altura lhe transmitiam os pareceres técnicos que suportavam a proposta.
23. Caso assim não se entenda não pode deixar a ora signatária de neste momento invocar o disposto no n.º 8 do art.º 65 do LOPTO, porquanto é a primeira vez que a mesma se vê envolvido num processo junto do Tribunal de Contas e a sua responsabilidade ser diminuta em virtude de não ter meios técnicos adequados para realizar uma apreciação técnica da proposta.

E.D.



Luísa Maria Gama Varela

Rua de Almada, nº 12 r/c – Stº António

2825 Costa da Caparica



4

TRIBUNAL DE CONTAS

AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

PROCESSO N.º 3/2004 - AUDITORIA 1.ª SECÇÃO

(Auditoria relativa à execução do contrato de empreitada “ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba” - Contratos Adicionais outorgados pelos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada.)

FRANCISCA LUÍS BAPTISTA PARREIRA, portadora do cartão de cidadão n.º 6662722, válido até 17.03.2019, residente na **Travessa do Torrão n.º 6-B**, Trafaria, **deputada à Assembleia da República e vereadora da Câmara Municipal de Almada, sem pelouros, eleita nas listas do Partido Socialista**, tendo sido notificada para o efeito, vem apresentar, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 13.º da lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada (por último) em anexo à lei n.º 20/2015, de 9 de março,

A SUA PRONÚNCIA

o que faz nos seguintes termos:

1.º

Em 29 de setembro de 2013 realizaram-se eleições para as autarquias locais, sendo que a signatária passou a fazer parte da composição do Executivo da Câmara Municipal de Almada, enquanto Vereadora sem pelouros.

2.º

A tomada de posse ocorreu no dia 18 de outubro de 2013, sendo de salientar o facto de ter sido esta a primeira vez que a signatária foi investida nas funções de Vereadora.

Francisca Luís Parreira
Travessa do Torrão 6-B
2825-892 Trafaria

11.º

Em acréscimo à escassez de tempo que efetivamente houve para analisar a questão, verifica-se ainda que, e sem perder de vista a densidade técnica, dimensão e importância do processo em causa, só foram disponibilizados dois documentos, a saber:

- Cópia da proposta presente ao Conselho de Administração dos SMAS de Almada, em 11 de agosto de 2014, no âmbito da qual se solicitava que: (...) *o Conselho de Administração ratifique o despacho do Sr. Presidente do Conselho de Administração, aprovando o 2.º adicional ao contrato de empreitada de ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba no valor de 639.845,16€(...).*
- Cópia de uma comunicação de serviço cujo assunto é: (...) *Empreitada de Conceção Construção da Ampliação e beneficiação da ETAR da Qtª da Bomba – contrato Adicional – Trabalhos a mais – Erros e Omissões – Braços dos Leitos Percoladores – Meio de Suporte e Órgão de ligação do distribuídos do leito percolador. (...)* (ver p.f. doc. 4 em anexo).

12.º

Na preparação da reunião de Câmara, os vereadores do PS, atentos à problemática inerente à ratificação de uma decisão do Conselho de Administração dos SMAS, em matéria tão densa tecnicamente, analisaram com o máximo cuidado a documentação que lhes foi distribuída, constatando que no canto superior direito da primeira página da proposta consta uma nota da consultadoria jurídica da Câmara do seguinte teor: **o texto da presente proposta está conforme à lei.**

13.º

Nesta sequência, salienta-se, dada ainda a densidade técnica, ponderada a manifesta insuficiência da resposta dada às perguntas formuladas, os vereadores do PS decidiram pela abstenção, manifestando, deste modo, as dúvidas que tal processo levantava, mas, por outro lado, tendo, também, presente o interesse público inerente à conclusão de uma obra tão necessária ao bem-estar da população.



14.º

Na análise efetuada, os vereadores do Partido Socialista, e a signatária em particular, não vislumbraram a existência de indícios de que a deliberação do Conselho de Administração dos SMAS que foi apresentada à Câmara para ratificação relativa ao assunto em apreciação estivesse ferida de ilegalidade.

15.º

Muito pelo contrário, quer os SMAS quer os serviços de apoio jurídico à Câmara Municipal validaram a proposta em apreciação, como estando conforme à lei.

16.º

Pelo que até aqui fica exposto, pode desde logo inferir-se que a Signatária não se absteve de votar a proposta por concordar com a mesma nem que a sua abstenção tivesse a intenção de lesar o interesse público, antes pelo contrário.

17.º

É que, a Signatária fazendo fé do entendimento técnico dos juristas da Câmara Municipal, especialistas na matéria, manteve-se em dúvida, não querendo, no entanto, utilizar o voto contra com receio de lesar o interesse da população, que esteve em causa.

18.º

Ora, no caso vertente, **resulta ainda provado que:**

- a ordem de trabalhos para a reunião de câmara de 10 de setembro foi enviada por mail, na sexta-feira, dia 5 de setembro, às 18:15h;
- na melhor das hipóteses os vereadores tiveram acesso aos documentos de suporte na segunda-feira dia 8 de setembro;
- só foram disponibilizados dois documentos, a saber:

Cópia da proposta presente ao Conselho de Administração dos SMAS de Almada, em 11 de agosto de 2014, no âmbito da qual se solicitava que: (...) *o Conselho de Administração ratifique o despacho do Sr. Presidente do Conselho de Administração, aprovando o 2.º adicional ao contrato de empreitada de ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba no valor de 639.845,16€(...).*

Cópia de uma comunicação de serviço cujo assunto é: (...) *Empreitada de Conceção Construção da Ampliação e beneficiação da ETAR da Qtª da Bomba – contrato Adicional – Trabalhos a mais – Erros e Omissões – Braços dos Leitos Percoladores – Meio de Suporte e Órgão de ligação do distribuídos do leito percolador. (...)* (ver p.f. art.s 8 a 11 da presente pronúncia].

19.º

E, aqui chegados, invocamos mais uma situação diferenciadora, que não pode, em nosso entender, deixar de ser valorada positivamente como fator mitigador da responsabilidade que, eventualmente, possa vir a apurar-se: a abstenção.

20.º

Com efeito, o quadro normativo prevê três opções de voto e, neste âmbito, não pode haver outro entendimento que não seja o de que, substancialmente, têm propósitos diferentes, inerentes a tomadas de posição, também elas, diversas.

Ou seja,

21.º

quando um vereador vota favoravelmente uma proposta significa que concorda integralmente com o seu conteúdo técnico e legal, que a considera como sua e assume na plenitude todos os seus efeitos; no caso da abstenção, é uma censura mitigada, em que se avalia negativamente uma proposta pelas dúvidas que suscita, mas que sopesado o interesse público da situação conclui-se não ser merecedora de um voto contra; o voto contra é uma opção radicalmente contra, sustentada em questões, muitas vezes, estratégicas e de jogo político.

22.º

Posto isto, será admissível considerar culposo um sentido de voto, censurando uma proposta ao não a votar favoravelmente e equivalê-la ao mesmo grau de responsabilidade de quem manifestou, de forma clara e inequívoca, a sua concordância votando-a favoravelmente.

23.º

Por último, também nos parece de trazer à colação o facto de que a proposta em causa é proveniente do Conselho de Administração dos SMAS, havia sido aprovada no anterior mandato e foi apresentada, como facilmente se pode verificar, da seguinte forma: (...) *Ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba. 2.º. Adicional ao contrato de empreitada. Aprovação.* (...). Ora, esta epigrafe pode ser indutora da interpretação de que se tratava de um adicional já aprovado no anterior mandato.

24.º

Por todo o exposto, a signatária, vereadora sem pelouro, para além da firme intenção de satisfazer o interesse público - o que merecerá consideração - estava legitimamente convencida da absoluta legalidade das suas decisões, pelo que, a existir alguma culpa, ela será diminuta, ao ponto de não gerar responsabilidade financeira ou merecendo pelo menos que tal responsabilidade seja relevada.

25.º

A signatária, quer na sua vida pessoal e profissional, quer na sua atividade cívica e política, sempre se pautou por princípios de prosseguimento do serviço público com probidade e desinteresse material, o que considera ser publicamente reconhecido.

26.º

Igualmente sempre se pautou nos atos decisórios em que participou pelo estrito cumprimento da legalidade.

27.º

Todavia, no caso concreto, e tendo em conta o que é exposto no relatório em pronúncia, as ilustres auditoras e técnicas consideram que a deliberação tomada pela Câmara em 10/9/2014, em que o signatário participou, relativamente à proposta de "empregada de ampliação e beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba – 2ª adicional" foi violadora do artigo 19º, al. b) do CCP. E daqui decorre responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

28.º

Ora, tendo em conta tudo o que acima se expôs, a signatária tomou a sua decisão de votar abstenção, com dúvidas, mas sem consciência da ilicitude do ato.

29.º

Assim, considera a signatária estarem verificados os requisitos previstos no nº 9 do artigo 65º da LOPTC, assim como nas suas diferentes alíneas, concretamente:

- a) Está suficientemente evidenciado que a signatária tomou a sua decisão sem consciência da ilicitude e, portanto, a falta só pode ser imputada a título de negligência;
- b) Não houve antes recomendação do Tribunal de Contas para correção de irregularidade do procedimento adotado, tal como se refere no nº 7 do cap. VII do relatório;
- c) É a primeira vez que o Tribunal do Contas censura o seu autor, tal como se refere no nº 7 do cap. VII do relatório.

30º

Em conclusão, a signatária pronuncia-se no sentido de que a sua responsabilidade deve ser relevada, nos termos do nº 9 do artigo 65º da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos

A Signatária


Francisca Luís Baptista Parreira



Exma Sr.ª Subdiretora-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage,61
1069-045 Lisboa

Assunto : Ação de Fiscalização Concomitante no âmbito da empreitada “Ampliação e Beneficiação da ETAR da Quinta da Bomba” – contratos adicionais. Proc. DCC 03/14 – Audit. 1ª Secção

Relativamente ao assunto acima identificado e ao ofício de V. Exa. 9552/2015, de 2016/4/5, através do qual me foi enviado cópia do relato de auditoria em apreço, para, querendo, me pronunciar, formulo as seguintes considerações:

1)

No que me diz respeito, está em causa a minha participação, na altura enquanto vereador da Câmara Municipal de Almada (CMA), na reunião da CMA de 19.12.2012, em que foi ratificada a deliberação do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS) de Almada de adjudicação do 2º contrato adicional referente à empreitada indicada em assunto.

2)

O meu voto foi de abstenção, tendo sido, aliás, o único vereador que não votou favoravelmente a proposta então apresentada.

3)

Fi-lo por estar em causa matéria eminentemente técnica, de avaliação, difícil, da justificação de trabalhos a mais num processo de ampliação de uma ETAR e de grande complexidade de apreensão para um leigo sem formação específica na matéria, como facilmente se pode concluir da leitura do relato da auditoria.

4)

Neste contexto e face, até, a insuficiência de tempo de que dispõem os vereadores da oposição para a apreciação prévia das propostas submetidas à reunião da Câmara, teremos, inevitavelmente, que nos socorrer das informações técnicas dos Serviços, normalmente não particularmente detalhadas, que suportam tais propostas. Neste caso, ainda, com o respaldo da deliberação unanime do Conselho de Administração dos SMAS, que a CMA foi chamada a ratificar.

5)

A abstenção significa, neste caso, de forma inequívoca, que se me suscitaram dúvidas e interrogações sobre o conteúdo da proposta, pelas razões anteriormente aduzidas, não podendo pois concluir-se que estava em sintonia e em aceitação plena da proposta submetida a votação, ao contrário dos demais membros do executivo municipal.

6)

É certo que a legislação atual apenas refere expressamente que é o voto de vencido que exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação. Mas

é incontestável que a abstenção não pode ser entendida ou interpretada no mesmo sentido e com o mesmo alcance de uma votação a favor.

7)

Se um eleito optar por votar contra sempre que se lhe suscitem dúvidas ou interrogações, designadamente de natureza eminentemente técnica, apenas para fugir a eventuais responsabilidades, não estará, na minha perspectiva, a exercer com rigor e seriedade o seu mandato, podendo com isso criar indesejáveis bloqueios na gestão autárquica.

8)

Acresce ainda que o relato da auditoria, no ponto VII - ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – alude apenas ao 1º adicional e a parte do 3º adicional (pág. 51), nada referindo a respeito do 2º adicional, único em que estive envolvido.

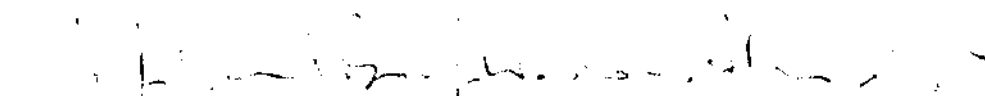
9)

Quanto ao citado 2º adicional é dito que feita a compensação entre os trabalhos a mais e os trabalhos a menos, este contrato não determinou aumento dos encargos financeiros decorrentes do contrato da empreitada inicial (pág. 42), reafirmando-se, nas Conclusões (pág. 55) que “feita a compensação entre o valor dos trabalhos, situação legalmente admissível naquela data (20.12.2012), o resultado foi de 0 €, o que significa que não se verificou, afinal, alteração do preço contratualizado inicialmente”.

10)

Face ao que antecede considero ser DE ELEMENTAR JUSTIÇA o reconhecimento de que a minha intervenção no processo em apreço não é merecedora de qualquer censura, tendo atuado com o necessário zelo e diligência, nunca tendo praticado qualquer ato ilegítimo, ilícito ou suscetível de afetar o interesse público e, muito menos, agido culposamente ou com dolo.

Com os melhores cumprimentos



Jorge Manuel Bonifácio Pedroso de Almeida
R. Manuel Agro Ferreira, 63 – 1º
2825-363 Costa da Caparica

16.04.13