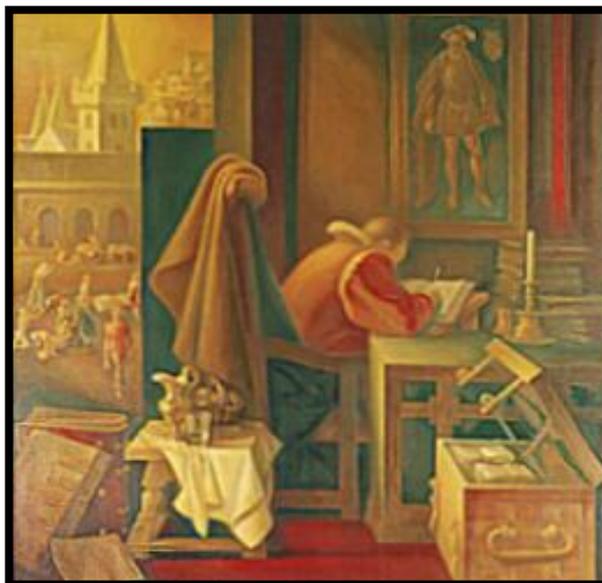


PROCESSO Nº 9 /2006 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 22/2008 - AUDIT. 1ª S



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
À CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA NO ÂMBITO DA
EMPREITADA DE “CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO CENTRO
DA JUVENTUDE”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



✓

I. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal da Amadora (CMA) remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada, destinado à “Concepção/Construção do Centro da Juventude”, celebrado em 18 de Fevereiro de 2005, com a Constructora San José, SA., pelo valor de € 1.590.301,02 (s/IVA), o qual foi homologado conforme em sessão diária de visto de 5 de Maio do mesmo ano.¹

Entretanto, em 5 de Julho de 2006, a CMA remeteu o contrato adicional a esta empreitada, celebrado em 29 de Junho, com o valor de € 396.535,93.

A Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que introduziu alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), em vigor desde 3 de Setembro de 2006, isentou de Fiscalização Prévia os contratos adicionais, passando os mesmos a estar sujeitos a Fiscalização Concomitante (vide artigos 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, e 49.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto).

Por deliberação da 1.ª Secção do Tribunal de Contas em plenário de 17 de Outubro de 2006, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a) *in fine*, e 77.º, n.º 2 alínea c), da LOPTC, foi aprovada a realização de uma acção de fiscalização concomitante a esta empreitada.

II. OBJECTIVOS E METODOLOGIA

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

¹ Processo n.º 444/05.



✓

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

Na sequência de uma análise preliminar feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal.²

Esta análise foi complementada com uma deslocação ao Centro de Juventude, a qual teve lugar em 26 de Abril de 2007.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, por terem aprovado a realização dos designados “trabalhos a mais” na reunião camarária de 7 de Junho de 2006, Joaquim Moreira Raposo, Presidente da CMA, Carla Maria Nunes Tavares Gaspar, Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira, Rita Mafalda Nobre Borges Madeira, Eduardo Amadeu da Silva Rosa e António José da Silva Moreira, todos Vereadores da citada autarquia, para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da LOPTC.³

² Ofícios nºs 595, de 12.01.2007, e 9707, de 16.05.2007.

³ Ofícios nºs 15560 a 15565, todos de 19.10.2007.



✓

Os supra identificados responsáveis, apresentaram uma resposta conjunta, através do ofício n° 474/GP/2007, de 9 de Novembro, cujas alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.



✓

III. APRECIÇÃO GLOBAL

III.1. CONTRATO INICIAL

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº Procº	Data do visto
Preço Global	1.590.301,02 €	07.03.2005	330 Dias	07.02.2006	444/05	Hom. Conf. 05.05.2005

III.2. CONTRATO ADICIONAL EM ANÁLISE

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Data do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acum.		
1º	Trabalhos a mais	29.06.2006	03.07.2006	396.535,93 €	1.986.836,95 €	124,93	24,93	-	22.11.06 ⁴

Complementarmente, a Câmara Municipal da Amadora, em 12.01.2007 e 16.05.2007⁵, informou que o valor final da empreitada foi de 1.986 836,95 €, não tendo havido lugar a qualquer indemnização e que relativamente à revisão de preços, se encontrava em fase de análise o acerto do estudo apresentado pelo adjudicatário.

III.2.a). Trabalhos que constituem o objecto do adicional

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR DOS TRABALHOS
Revestimentos	26.311,20 €
Pedras de Cantarias	2.406,32 €
Vãos	3.857,32 €
Estrutura Metálica	14.634,57 €

⁴ Conforme auto de recepção provisória parcial dessa data (anexo G ao ofício nº 595 de 12.01.2007 da C.M.A)

⁵ Ofícios nºs 595 de 12.01.2007 e 9707 de 16.05.2007.



✓

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR DOS TRABALHOS
Betão	3.326,31 €
Rede de esgotos domésticos	10.662,18 €
AVAC	44.817,20 €
Ventilação Mecânica dos estacionamentos	28.708,83 €
Armários e Bancadas	2.135,55 €
Rampa para acesso automóvel ao estacionamento	1.500,00 €
Impermeabilizações	12.191,92 €
Movimento de Terras	46.425,50 €
Estrutura de betão armado	74.866,70 €
Contenção/Estabilização periférica	49.923,58 €
Serralharias	9.737,21 €
Alvenarias	9.062,76 €
Revestimentos de pavimentos e rodapé	2.861,81 €
Revestimentos de paredes e tectos	14.025,84 €
Protecção à Construção	5.409,48 €
Isolamento térmico	1.316,34 €
Obra metálica	10.279,42 €
Estrutura	22.075,89 €

III.2.b) Fundamentação apresentada para os trabalhos constantes do adicional e observações relativas aos mesmos, elaboradas em sede de Relato

JUSTIFICAÇÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 244/2006 E OFÍCIO Nº 595 DE 12 DE JANEIRO DE 2007, DA CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA, COMPLEMENTADAS COM OS ESCLARECIMENTOS OBTIDOS NA DESLOCAÇÃO A O CENTRO DA JUVENTUDE.

1- "O processo de requalificação sócio-urbanística da Brandoa, implementado através do PROQUAL, desenvolve-se num contexto de bairro de génese ilegal, que se reflecte em todos os procedimentos associados à gestão do território da Brandoa. Durante a implantação do edifício no terreno verificou-se a intersecção da aresta do edifício com construções clandestinas que à data do início da empreitada ainda não se encontravam demolidas. Este facto, implicou a remodelação da área do piso -1 e, logo, a distribuição espacial e estrutural inicialmente projectadas. O carácter de imprevisibilidade decorre, sobretudo, dos contactos de proprietários de lotes envolventes à área de intervenção, que surgiram com a visibilidade do início dos trabalhos".



✓

JUSTIFICAÇÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 244/2006 E OFÍCIO Nº 595 DE 12 DE JANEIRO DE 2007, DA CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA, COMPLEMENTADAS COM OS ESCLARECIMENTOS OBTIDOS NA DESLOCAÇÃO AO CENTRO DA JUVENTUDE.

A justificação assim apresentada, fez presumir que as construções clandestinas tinham sido demolidas a fim de tornar possível a edificação do Centro da Juventude e os trabalhos a mais em apreço resultavam dessa demolição. A questão resumir-se-ia, portanto, em saber em que data essas construções tinham sido demolidas e por que razão se tinha avançado com a obra sem primeiramente se ter feito essa demolição.

Tal presunção, porém, foi elidida no decurso da deslocação ao Centro de Juventude, quer por observação directa (as construções clandestinas continuam de pé), quer através da explicação fornecida pelos técnicos da CMA aí presentes.

O Centro de Juventude da Amadora foi construído no quarteirão nº 5 da Brandoa, no local onde anteriormente se situava um edifício designado de "Palácio da Quinta da Brandoa", no interior do quarteirão, o qual, contava ainda com 18 lotes, dos quais apenas 1 não apresentava qualquer construção.⁶ As construções clandestinas em causa e referenciadas na Informação nº 244/2006 da CMA, ocupam o Lote 997/Parcela 801, tratando-se de edifícios contíguos ao terreno agora ocupado pelo Centro da Juventude e constituindo uma sua envolvente exterior.⁷

Foi reforçada a ideia de que sendo a Brandoa um bairro urbano de génese ilegal,⁸ tal circunstância reflecte-se na gestão deste território traduzindo-se, por exemplo, em dificuldades associadas aos processos de identificação dos proprietários e delimitação dos lotes/parcelas de terreno.

De acordo com o teor da Informação da CMA nº 35/05 de 05.05.2005 (a consignação da obra foi efectuada em 07.03.2005), foram efectuadas diligências no sentido de identificar o proprietário do terreno e de o notificar para proceder à demolição dos imóveis que ameaçavam ruir, diligência que se revelou infrutífera.⁹

Conclui-se, assim, que os trabalhos a mais resultaram do facto de as construções clandestinas supra identificadas não terem sido demolidas. E, como estas construções não dispõem de fundações adequadas (falta de profundidade construtiva e de garantia de consolidação), situação comum naquele bairro, o início das escavações para a empreitada colocou problemas ao nível da segurança. Esta situação ficou ainda mais agravada em virtude de, segundo o alegado, terem ocorrido na época fortes chuvadas, o que terá implicado eminência de ruína, colocando em risco a segurança dos trabalhadores e a manutenção das construções.

Neste contexto, o dono da obra, optou, então, por proceder ao reforço de estruturas e à redefinição geométrica do canto Norte, piso -1 (recuo de uma pequena área).

2-"Dada a proximidade de infra estruturas existentes como, pavimentos betuminosos, posto de transformação eléctrica não foi possível proceder a escavação com carácter de segurança (...). Sendo assim e

⁶ Informação nº 634/90 do Departamento de Administração Urbanística da CMA.

⁷ De acordo com os esclarecimentos verbais prestados no decurso do trabalho de campo, a CMA teria a intenção de adquirir este lote a fim de o transformar em espaços verdes.

⁸ "Caracterizado por um parque habitacional e espaço público degradados, pela carência de equipamentos e infra-estruturas de apoio quotidiano à população residente, onde se promoveu a massificação desmedida da construção em prejuízo da qualidade de vida da população". Proposta nº 90/2001, de 1 de Fevereiro, relativa à criação do Gabinete Especial de Recuperação da Brandoa (GERBRA), subscrita pelo Presidente da Câmara da Amadora e aprovada em reunião do executivo municipal de 07.03.2001.

⁹ Constatou-se que o proprietário tinha falecido e ainda não estava concluído o processo de habilitação de herdeiros. Recentemente (02.01.2007), os herdeiros através de carta dirigida à CMA manifestaram a sua vontade em alienar o terreno em questão.



✓

JUSTIFICAÇÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 244/2006 E OFÍCIO Nº 595 DE 12 DE JANEIRO DE 2007, DA CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA, COMPLEMENTADAS COM OS ESCLARECIMENTOS OBTIDOS NA DESLOCAÇÃO A O CENTRO DA JUVENTUDE.

no âmbito de uma política de segurança da obra, não foram autorizados trabalhos previstos de impermeabilização de paredes exteriores (...). Foi proposta a execução de trabalhos de impermeabilização pelo interior do perímetro das paredes”.

De acordo com as informações verbais prestadas, **os trabalhos a mais executados nesta matéria, foram motivados pela necessidade de reforçar as fundações do posto de transformação eléctrica que se situava na zona da construção do edifício e que também ameaçava ruir devido às escavações**

decorrentes da obra, facto agravado por um período de grande pluviosidade.

Idênticas circunstâncias provocaram o abatimento do pavimento de uma das ruas circundantes à obra, cuja reparação foi também necessária.

3- *“Verifica-se a nível de zona de acesso/saída de estacionamento no alçado posterior, escavação de terras necessária com vista a execução de trabalhos de implantação de rampa. Tal desaterro provoca grande instabilidade de terras (...) poderão dar origem a situação de grande probabilidade de ocorrência de aluimento de terras com o arrastar de pavimentos e outras estruturas o que culminaria numa situação de grande gravidade. Para que se ponha termo a esta situação (...) será necessária a execução de parte da estrutura de rampa em túnel, bem como estrutura de contenção de terras (...).”*

4- *“Durante o desenvolvimento dos trabalhos da presente empreitada verificou-se que a Câmara Municipal da Amadora adquiriu uma parcela de terreno contígua à área de implantação da obra. Tal situação possibilitou a reanálise dos parâmetros técnicos de circulação e segurança no acesso/saída de estacionamento, concluindo-se pela viabilidade técnica na utilização da parte do terreno adquirida para reimplantação do acesso atrás referido. Devido à alteração da localização da saída/ acesso ao estacionamento, o projecto de arquitectura inicial sofreu reformulação de áreas tanto a nível de estacionamento como a nível do piso 1”.¹⁰*

5- *“Desmontagem e montagem de Grua em zona de caixa de elevador, incluindo maciço de assentamento, em consequência da nova implantação da rampa de saída/acesso ao estacionamento”.*

Os trabalhos descritos em 3, 4 e 5, decorreram da aquisição no decurso da empreitada de um terreno contíguo à área de implantação da obra.

Esse terreno à semelhança do que acontecia com aquele onde se encontram as construções clandestinas, situa-se na envolvente poente do Centro de Juventude, correspondendo, aproximadamente a um triângulo delimitado no ângulo entre as Rua de S. António (a NW do novo Centro de Juventude) e a Rua Padre Manuel Gomes Himalaia (inserida a SW), sendo contíguo à área inicial de implantação do mesmo. Daí que, em Março de 2005, o GERBRA, tenha proposto a permuta desse terreno, com terreno municipal, com vista ao alargamento da área de requalificação do “Palácio da Brandoa”.

A mencionada proposta foi aprovada em reunião camarária de 15.06.2005, tendo a respectiva escritura pública sido realizada em 16.01.2006.

A aquisição deste terreno permitiu, o alargamento da área de construção do Centro da Juventude e, em consequência:

¹⁰ “Essas alterações consistiram na anulação de área de rampa de acesso ao estacionamento. Inicialmente tal área em desenvolvimento vertical criava volume, que intersectava o plano horizontal do piso 1, criando no mesmo uma área vazada. Em consequência, reaproveitou-se o espaço através da criação de sala de economato, sala de multiusos, gabinete de apoio e sala de reuniões”.



✓

JUSTIFICAÇÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 244/2006 E OFÍCIO Nº 595 DE 12 DE JANEIRO DE 2007, DA CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA, COMPLEMENTADAS COM OS ESCLARECIMENTOS OBTIDOS NA DESLOCAÇÃO AO CENTRO DA JUVENTUDE.

- ❖ Alterar a localização do acesso ao estacionamento subterrâneo do edifício;
- ❖ Na sequência dessa alteração, aumentar o espaço destinado a esse mesmo estacionamento;
- ❖ Essa alteração da localização do acesso ao estacionamento, disponibilizou ainda ao nível do piso 1, áreas que passaram a poder ser utilizadas como salas de trabalho ou com outras valências;

Por razões construtivas relacionadas precisamente com estas alterações, a Grua que se encontrava assente no terreno entretanto adquirido¹¹, teve de ser mudada, uma vez que nesse local passou a ser construída a rampa de acesso ao estacionamento.

Tendo por base o conhecimento dos trabalhos efectuados e a fundamentação invocada para a realização dos mesmos, concluiu-se em sede de relato, no que respeita ao respectivo enquadramento nos requisitos previstos no art. 26º, nº 1, al. a), do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, que:

«a) No respeitante aos trabalhos necessários para o reforço das fundações, as circunstâncias que os motivaram foram as seguintes:

***a.1.)** existência de construções clandestinas num lote contíguo ao da implantação da obra, que, por motivos alheios à vontade do dono da obra, não foi possível demolir;*

***a.2.)** intempéries ocorridas no decurso da obra.*

*Quanto ao primeiro destes fundamentos importa referir que se está perante uma empreitada **de concepção/construção parcial**, isto é, em que cabe ao **empreiteiro, a elaboração do projecto de execução das especialidades, com base num projecto de Arquitectura fornecido pela CMA, o designado “projecto de execução de estruturas”, a desenvolver após a consignação, ou seja, já com a possibilidade de acesso físico ao terreno de implantação do novo edifício, e que terá sido elaborado, com base na verificação das reais***



✓

condições existentes. Convirá ter presente que o estudo e dimensionamento das fundações constitui obrigatória e intrinsecamente parte integrante de qualquer projecto de estruturas.

Assim, o projectista de estruturas deveria ter procurado obter informação prévia das reais e efectivas condições existentes “in situ”, para efeitos de equacionar a necessidade de um eventual reforço suplementar da zona de “interface” das fundações do novo edifício com as construções adjacentes, situação expectável, até por se tratar de um bairro de génese ilegal/construções clandestinas.

Invocando-se, agora, a manutenção de construções clandestinas, que já existiam e cuja fragilidade de fundações é comumente conhecida, para justificar trabalhos do adicional em apreço, não se afigura que se esteja perante uma circunstância imprevista surgida no decurso da empreitada e que permita qualificar esses trabalhos, legalmente como trabalhos a mais.

No que ao segundo fundamento diz respeito, fortes chuvadas que ocorreram no decurso dos trabalhos da empreitada, considera-se que o mesmo é susceptível de consubstanciar circunstância imprevista, tal como se encontra definido no artigo 26º, do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, e tem sido interpretado por este Tribunal. Contudo, importa mencionar que a conjugação destes dois fundamentos é que determinou a realização dos trabalhos aqui em apreço.

Já no que se refere aos trabalhos efectuados na sequência da aquisição por permuta do lote 455, parcela 802, afigura-se que, não sendo o terreno em apreço necessário ao acabamento da obra, nem à sua execução tal como havia sido projectado inicialmente, os trabalhos que ocasionou não se podem qualificar juridicamente como trabalhos a mais, já que não se encontram preenchidos os requisitos previstos no nº 1, alíneas a) e b) do art. 26º, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Saliente-se que, entre a data em que foi adquirida a propriedade do terreno e a data da consignação decorreram cerca de 10 meses, o que, aliado ao facto de os projectos de execução, deverem ser

¹¹ Ainda antes de se efectuar a permuta, o terreno encontrava-se afecto (com a devida autorização dos seus proprietários), ao estaleiro da obra.



aprovados aquando do início da obra, não fica comprovado quais as expectativas da autarquia e os direitos que detinha relativamente ao terreno e que lhe permitiram aprovar e iniciar a execução de um projecto sem que o mesmo lhe pertencesse».

III.3. AUTORIZAÇÃO DO ADICIONAL

Os trabalhos a mais em análise, foram aprovados em reunião da Câmara Municipal da Amadora, realizada em 7 de Junho de 2006, com os votos favoráveis do Presidente, Joaquim Moreira Raposo e dos Vereadores, Carla Maria Nunes Tavares Gaspar, Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira, Rita Mafalda Nobre Borges Madeira, Eduardo Amadeu da Silva Rosa e António José da Silva Moreira.

IV. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

IV.1. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

Conforme atrás se mencionou, os supra identificados responsáveis, apresentaram uma resposta conjunta, através do ofício nº 474/GP/2007 de 9 de Novembro, na qual em síntese se refere o seguinte:

«(...)

- 1. Desde logo, e salvo o devido respeito, que é muito, consideramos que as conclusões supra referidas resultaram de erro sobre os pressupostos de facto.*
- 2. Na verdade a fis. 6 do relato consta do 2º parágrafo do ponto 5 que: “os trabalhos descritos em 3, 4 e 5, decorreram da aquisição no decurso da empreitada de um terreno contíguo à área de implantação da obra”*

Ora esta afirmação, mais uma vez salvo o devido respeito, não corresponde minimamente à verdade.



Todos os trabalhos a mais referidos nos aludidos pontos 3, 4 e 5, tiveram como causa as intempéries ocorridas no decurso da obra.

A aquisição do terreno em questão foi um recurso imprescindível para a execução das estruturas de suporte dos terrenos instabilizados devido às intempéries ocorridas fora da época normal das chuvas e coincidindo com a fase das fundações e estrutura do edifício.

3. Na verdade, foram as chuvas que determinaram a necessidade de realizar trabalhos num terreno que não pertencia ao Município e que não fazia parte da intervenção prevista no âmbito da obra objecto do contrato de empreitada.

A ameaça de derrocadas e desabamento de terras na zona a tardoz da construção junto à parcela 802, provocadas pelas chuvas e pela impossibilidade de criar taludes de segurança devido à existência dos anexos clandestinos, tomou necessária e inadiável a execução de estruturas de suporte de terras em betão armado, sob risco de prejuízos irreparáveis.

Nesta questão, e relativamente ao ponto a.2) do Relatório, há a referir que:

3.1 - Conforme o ponto 10 do ofício enviado ao Tribunal de Contas em 07.01.12 “O Projecto de Estruturas do edifício teve em consideração as condições do terreno, pelo que não sofreu quaisquer alterações. As condições do terreno e atmosféricas repercutiram-se, apenas, nos processos construtivos e de segurança da envolvente à obra”.

3.2 - É convicção dos técnicos que acompanharam a obra que, mesmo considerando o constrangimento das construções clandestinas envolventes, a ameaça de desabamento não ocorreria se não se verificassem as fortes chuvadas, à semelhança, aliás, de outras obras que decorreram em zonas próximas e em terrenos de idêntica natureza que se mantiveram estáveis.

4. Toda esta intervenção tinha que ser, e foi, executada na parcela 802, que como se sabe não era propriedade do Município. Pelo que, logo que se verificou a



necessidade de utilizar a referida parcela, foram feitas diligências no sentido de localizar e contactar o proprietário da mesma. O que, no caso vertente, nem sequer foi difícil, uma vez que foi o próprio que, tendo verificado alguma movimentação no seu terreno, se dirigiu aos serviços e encetou de imediato negociações com a Câmara no sentido de alienar ou permutar aquele terreno.

Deu de imediato autorização para que o seu terreno fosse ocupado com o estaleiro e, posteriormente, à execução das obras. (...)

5 - É claro, que a aquisição daquela parcela de terreno levou a Câmara Municipal a reformular alguns dos aspectos do projecto inicialmente aprovado, de forma a retirar proveitos daquele terreno e tornar a obra mais adequada ao fim pretendido.

Razão pela qual foram aproveitadas as mesmas estruturas de suporte de terrenos, as quais serviram de muros de ala da galeria de acesso. (...)

A execução destes trabalhos não era económica nem tecnicamente separável da obra em execução sem inconvenientes irreparáveis e incalculáveis para o dono da obra, uma vez que estava em causa a segurança do já construído e, com elevada probabilidade, das construções e infra-estruturas adjacentes.

De todo o modo, a aquisição daquele terreno, permitiu melhorar substancialmente o projecto anteriormente aprovado, com o aproveitamento de áreas no piso 1, para salas de trabalho, imprescindível ao acabamento da obra devido à área vazada após a mudança do acesso ao estacionamento.

6 - De todo o exposto resulta, que a aquisição do terreno não determinou a execução dos trabalhos a mais. Esta aquisição resultou de uma necessidade impreterível criada por razões imprevistas, mas que foi na nossa opinião, bastante aproveitado, melhorando significativamente a relação custos / benefícios e à qualidade e segurança desta obra integrada na requalificação urbana da Brandoa».



✓

IV.2. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES

Relativamente às alegações que se acabam de transcrever, cabe referir que as mesmas não são corroboradas, nem pelos elementos escritos existentes no processo de auditoria, nem pelas informações verbais recolhidas durante a visita realizada ao Centro da Juventude.

Efectivamente, nunca anteriormente, a CMA invocou como fundamento para a aquisição da parcela 802 razões atinentes à segurança do processo construtivo da obra em apreço. Sendo certo que teve oportunidade para o fazer, uma vez que, logo em sede de fiscalização prévia¹² lhe foi solicitado que esclarecesse «(...) porque aquando da elaboração do projecto (da responsabilidade do empreiteiro) não foram

tidas em conta as circunstâncias alegadas nos pontos 1 e 3¹³ da informação relativa à “justificação dos trabalhos a mais” , atendendo a que àquela data as mesmas eram constatáveis». Sobre esta questão, respondeu a autarquia em 23 de Agosto de 2006¹⁴: «No concernente ao questionado no ponto segundo, esclareça-se que relativamente aos trabalhos a mais referidos no ponto 3 da informação nº 244/2006, da Divisão de Equipamentos do Departamento de Obras Municipais, há a salientar que as medidas preventivas recomendadas no Plano de Segurança e Saúde da Obra se revelaram insuficientes face à coincidência da intempérie com a fase de escavação das fundações e execução do muro de suporte de terras. Tendo sido verificado o início do deslizamento de terras e com o objectivo de evitar o soterramento de operários, optou-se pela única alternativa técnica possível que consistiu na substituição do sistema de impermeabilização exterior por um sistema interior».¹⁵

¹² Ofício com a referência DECOP/UAT I/ 4760/ 06, de 13.07.2006.

¹³ Descritas nos pontos 1 e 2 do quadro inserto em III.2.b) supra.

¹⁴ Ofício nº 17868 da Câmara Municipal da Amadora.

¹⁵ Sublinhado nosso.



✓

Ou seja, as razões agora alegadas, designadamente, que a intervenção para evitar o risco de desmoronamento das construções clandestinas tinha que ser executada na parcela n.º 802, divergem do que, então, foi esclarecido (opção pela substituição do sistema de impermeabilização).

Já em sede de fiscalização concomitante, aquando da análise do processo em apreço, solicitou-se à CMA¹⁶ que informasse, entre outras, *«em que data foi deliberado pela CM Amadora a aquisição da parcela de terreno que motivou os trabalhos descritos no ponto 4 da “Justificação dos trabalhos a mais”, anexo à informação n.º 244/2006 (...) e se o projecto de estruturas elaborado pelo adjudicatário logo após a consignação se baseou, desde logo nas condições reais do terreno, mencionadas nos n.ºs 3 e 4 do anexo (“Justificação dos trabalhos a mais”) à informação n.º 244/2006, atrás referenciada»*.

Relativamente à primeira destas questões, a CMA, informou que *«A deliberação da CMA relativa à aquisição da parcela de terreno referenciada na informação n.º 244/2006 foi tomada em 15 de Junho de 2005. A aprovação por parte da Assembleia municipal da Amadora foi em 26 de Setembro de 2005»*. E no que à segunda questão diz respeito, esclareceu que *«O projecto de estruturas do edifício teve em consideração as condições do terreno, pelo que não sofreu quaisquer alterações. As condições do terreno e atmosféricas repercutiram-se, apenas, nos processos construtivos e de segurança da envolvente à obra»*.

Ora, conjugando o teor das duas questões acima expostas e respectivas respostas, afigura-se que, senão antes ou depois, teria sido este o momento oportuno para vir invocar a justificação agora aduzida, a qual, refira-se, deveria

¹⁶ Ofício n.º 975 de 05.12.2006.



✓

estar espelhada nas actas das reuniões de obra, sendo que nas cópias das mesmas existentes no processo, nada consta sobre esta matéria.

Também dos contactos havidos com os técnicos da autarquia presentes no Centro de Juventude, aquando da deslocação efectuada pela equipa da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em momento algum resultou que a aquisição da referida parcela de terreno, se tenha tornado necessária pelas razões agora invocadas pelos alegantes. Ao contrário, a convicção que se formou com base nesses contactos e que ficou evidenciada nos esclarecimentos e documentos remetidos pela autarquia, foi a de que, desde o momento da tomada de decisão de construir o Centro de Juventude naquele local que, simultaneamente, se decidiu adquirir as parcelas envolventes (entre elas o terreno onde se encontram implantadas as construções clandestinas e a parcela 802) à obra para efeitos, nomeadamente, de arranjo paisagístico.

Reitera-se, assim, que a totalidade dos trabalhos a mais referidos nos pontos 3, 4 e 5 do ponto III.2.b), que determinaram melhorias para a funcionalidade do edifício, decorreram do desafoço espacial derivado da aquisição, já no decurso da empreitada, de um terreno contíguo à área de implantação da obra.

Também é verdade que a disponibilização dessa mesma parcela de terreno veio a possibilitar a execução em melhores condições do que as verificadas logo no início dos trabalhos (vide registos do Livro de Obra), designadamente, dos que se reportam à *“execução das estruturas de suporte dos terrenos instabilizados devido*

às intempéries ocorridas fora da época normal das chuvas e coincidindo com a fase das fundações e estrutura do edifício”.

Mas, apenas, como consequência do desafoço de espaço de obra entretanto obtido.

Convém, por outro lado, não menosprezar a circunstância real – por diversas vezes invocada pela C.M.A. – da efectiva dificuldade administrativa em se



dispor atempadamente dos terrenos necessários à construção do empreendimento, incluindo, obviamente, os arranjos exteriores, o que, terá originado os aludidos desacertos iniciais na evolução dos trabalhos de fundações e de estruturas. A consideração deste aspecto, inegável, não introduz, contudo, qualquer modificação no verdadeiro e, inequívoco, nexos causal entre a aquisição dessa parcela e os citados trabalhos a mais.

É assente para os serviços a imprescindibilidade dessa mesma aquisição para a “*execução das estruturas de suporte dos terrenos instabilizados devido às intempéries ocorridas*”, nomeadamente na zona de interferência com uma construção existente junto à parcela 802, conforme vem referido no item 4 da sua alegação. É importante referir, a propósito, que teria sido possível, intervir “a partir de dentro” da nova obra, ou seja, sem ocupação do terreno adjacente, na altura ainda não pertencente à autarquia (utilizando, por exemplo, a designada técnica de construção “parede tipo Berlim” ou outras do tipo “paredes moldadas”). Embora tal solução, no caso concreto fosse mais onerosa, em face ao pouco desnível em presença (no máximo, 1 ou 2 pisos), implicar movimentação de pessoal e equipamento, excessivos, para a intervenção em causa, a verdade é que a ponderação de custos susceptíveis de ocorrer numa empreitada deve ser efectuada pelo dono da obra antes do lançamento de um concurso e não no decurso da sua execução. Logo, esta situação não é possível de configurar uma circunstância imprevista.

Face ao que fica exposto, conclui-se que:

a) Os trabalhos fundamentados nas circunstâncias descritas em 1 e 2 do quadro constante do ponto III.2.b) do presente relatório, no valor de 281.061,00



✓

€¹⁷, tiveram a sua origem no facto de com o início dos trabalhos de escavação se verificar o risco de desabamento das construções situadas no lote 997 do quarteirão n.º 5 da Brandoa, risco esse que, não obstante, a fragilidade das fundações desses edifícios, foi agravado com a ocorrência das condições meteorológicas adversas, designadamente, precipitação muito abundante.

Fica, assim, demonstrado no processo, que com o surgimento do problema, a autarquia desenvolveu as diligências exigíveis à identificação dos proprietários das construções e os procedimentos necessários para que estes procedessem à demolição dessas construções, não o tendo conseguido.

Atendendo ao circunstancialismo descrito, considera-se aceitável a fundamentação apresentada para a realização desses trabalhos.

b) Já quanto à invocada necessidade de adquirir a parcela 802 (que motivou a execução dos trabalhos referidos em 3,4 e 5 do quadro constante do ponto III.2.b)), por razões de segurança construtiva, que originou trabalhos a mais no valor de 115.475,00 €, considera-se que as alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis, no âmbito do direito ao contraditório, não carregaram para o processo factos novos susceptíveis de alterar as conclusões anteriormente formuladas no relato, no sentido de que aqueles trabalhos não resultaram de circunstâncias imprevistas e como tal não são enquadráveis nos requisitos do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de Março, mantendo-se assim todas as observações efectuadas a propósito no ponto III.2.b).

Não podendo os mencionados trabalhos ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor, a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso limitado sem publicação de anúncios, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

¹⁷ Valor indicado pelos responsáveis em sede de contraditório, uma vez que, conforme se mencionou no relato, não é possível com base nos elementos enviados pela autarquia, fazer a correspondência exacta entre cada tipo de trabalho e o



V. CONCLUSÕES

1. Os trabalhos descritos em 3, 4 e 5 do quadro constante do ponto III.2.b) do presente relatório, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução não permitem considerar que os mesmos são “trabalhos a mais” no sentido jurídico do termo, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26º, n.º1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente relatório, não se verifica.
2. Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto III.3 deste relatório.
3. Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26º, n.º 1, e 48º, n.º 2, alínea b), ambos do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, o que os faz incorrer em **responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto – violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas.**
4. Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58º, n.º 3, 79º, n.º 2, e 89º, n.º 1, al. a), do diploma citado).

respectivo valor.



Os limites da multa para cada um dos responsáveis aferem-se, no âmbito da redacção inicial da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, por metade do vencimento líquido mensal – limite mínimo – e por metade do vencimento líquido anual – limite máximo – de cada um deles, tendo com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passado a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹⁸ (€1.335) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€13.350).

5. Por se tratar de matéria sancionatória e considerando a data em que a deliberação autorizadora foi tomada (07.06.2006), as multas a aplicar aos responsáveis deverão ser calculadas de acordo com o regime que, em concreto, se revelar mais favorável.
6. Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, na alínea b) e na alínea c) do n.º 8 do art. 65º da referida Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no qual

se pronuncia no sentido de que, *“Perante este factores condicionantes da actuação dos responsáveis que sempre teria de considerar-se enquadrável no plano da*

¹⁸ O valor da UC no triénio 2004/2006 era de 89,00 €, passando no triénio de 2007/2009 para 96 €.



negligência e as circunstâncias que militam a seu favor, (...) deve ser relevada a responsabilidade dos autarcas que aprovaram a deliberação de 7/6/2006, identificados no ponto III.3 do projecto de relatório, uma vez que se conjugam os requisitos previstos no n.º 8, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.”

VII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- 1.** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação de alguns trabalhos e identifica os responsáveis no ponto III.3.
- 2.** Releva a responsabilidade financeira nos termos do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas b) e c), estando, ainda, suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência;
- 3.** Recomendar à Câmara Municipal da Amadora o cumprimento dos condicionalismos legais que regem as empreitadas de obras públicas e, designadamente, dos artigos 26º e 48º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

- 4.** Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal da Amadora em 1.668,05 € ao abrigo do estatuído no art. 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto.
- 5.** Remeter cópia deste relatório:
- a)** Ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal da Amadora;
 - b)** A cada um dos responsáveis identificados no ponto III.3;
 - c)** Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção, responsável pela área das autarquias locais.
- 6.** Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do nº 1 do artigo 57º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
- 7.** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na Internet.

Lisboa, 1 de Julho de 2008

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Helena Ferreira Lopes

João Figueiredo

António Santos Soares



✓



✓

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação da Equipa</i> Márcia Vala* e Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DECOP e DCC
Cristina Gomes Marta Vitor Roque Amaro	Auditora Auditor	DECOP e DCC

* Participou na auditoria até à elaboração do relato e seu envio para efeitos de contraditório.