

**PROCESSO Nº 6/2009 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO N.º 17/2010**



**ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À DIRECÇÃO  
GERAL DE INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS NO  
ÂMBITO DA EMPREITADA DE “CONCLUSÃO DA  
CONSTRUÇÃO CIVIL, INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS E  
MECÂNICAS DA DIVISÃO DA PSP DE CASCAIS”**



## Índice

<b>I – Introdução</b>	<b>3</b>
<b>II – Metodologia</b>	<b>4</b>
<b>III – Apreciação</b>	<b>6</b>
1. Histórico da empreitada	6
2. Contrato adicional	7
3. Apreciação em sede de Relato	18
<b>IV – Autorização dos trabalhos adicionais/Identificação dos eventuais responsáveis</b>	<b>22</b>
<b>V- Exercício do direito do contraditório</b>	<b>24</b>
1. Das alegações	24
2. Apreciação	28
<b>VI- Ilegalidades Apuradas/Responsabilidade Financeira</b>	<b>32</b>
<b>VII- Parecer do Ministério Público</b>	<b>33</b>
<b>VIII- Conclusões</b>	<b>33</b>
<b>IX- Decisão</b>	<b>35</b>
<b>Ficha Técnica</b>	<b>37</b>
<b>Anexos</b>	<b>38</b>



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

---

## I. INTRODUÇÃO

O Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações do Ministério da Administração Interna (GEPI)<sup>1</sup> remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato relativo à empreitada **“Conclusão da Construção Civil, Instalações Eléctricas e Mecânicas da PSP de Cascais”**, celebrado em 3 de Abril de 2006, com a empresa INTEROBRA – Sociedade de Obras Públicas, S.A., pelo valor de 1.788.191,02 €, o qual foi visado em 1 de Junho de 2006.

Nos termos do nº 2 do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto<sup>2</sup>, foi enviado em 22 de Dezembro de 2008, pela Direcção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos (DGIE)<sup>3</sup>, um contrato adicional à mesma empreitada, no valor de 432.510,42 €.

Efectuada uma análise preliminar ao referido contrato adicional e atento, por um lado, o respectivo montante e a percentagem de aumento do valor do contrato inicial que dele resultava e, por outro lado, a possibilidade de os correspondentes trabalhos não sendo susceptíveis de se qualificarem legalmente como trabalhos a mais, na sua adjudicação se ter preterido o concurso público ou limitado sem publicação de anúncio, nos termos previstos na alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março<sup>4</sup>, foi proposta a realização de uma auditoria de fiscalização concomitante ao adicional em causa.

De acordo com a deliberação tomada pelo plenário da 1ª Secção, em 4 de Fevereiro de 2009, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1, alínea a) *in fine*, e 77º, nº 2, alínea c), da LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada de “Conclusão da Construção Civil, Instalações Eléctricas e Mecânicas da PSP de Cascais” – contrato adicional.

## II. METODOLOGIA DO TRABALHO

---

<sup>1</sup> Actualmente Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos, por força do art.º 11.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2007, de 29 de Março.

<sup>2</sup> Republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto e alterada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, adiante designada LOPTC.

<sup>3</sup> Entidade que sucedeu ao Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações.

<sup>4</sup> Alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, Decreto -Lei n.º 159/2000, de 27.07 e Decreto-Lei n.º 13/2002, de 19.02.



# Tribunal de Contas

---

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

- 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;
- Da execução do contrato de empreitada, a fim de apurar se a despesa daquele adicional excedeu o limite fixado no artigo 45º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e se indiciava, em conjunto com outras despesas resultantes de trabalhos “a mais”, a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas.

Na sequência de análise inicial ao contrato e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à DGIE, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal<sup>5</sup>.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o Relato de auditoria, notificado<sup>6</sup> para o exercício do direito de contraditório previsto no artº 13º da LOPTC, na sequência de despachos judiciais de 24.09.2009 e 11.02.2010, ao Dr. Fernando Rocha Andrade, Ex-Subsecretário de Estado da Administração Interna e ao Dr. Rui Sá Gomes, Ex-Secretário de Estado da Administração Interna – por terem aprovado a realização dos trabalhos adicionais em 16.10.2007 e 31.01.2008, o primeiro, e 28.07.2008 o segundo e, ainda, ao então Director-Geral do GEPI, Dr. Eduardo Elísio Silva Peralta Feio e ao actual Director-Geral da DGIE José Revéz.

Os indiciados responsáveis<sup>7</sup> vieram apresentar as respectivas alegações<sup>8</sup> as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nelas sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

---

<sup>5</sup> Ofício nº 1421, de 21.04.2009.

<sup>6</sup> Ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nºs 14674, 14675, de 30.09.2009, 14820, de 6.10.2009 e 2250 e 2251, de 17.02.2010.

<sup>7</sup> Com excepção do Ex-Subsecretário de Estado da Administração Interna, Dr. Fernando Rocha Andrade, que apesar de notificado para o efeito, através do ofício nº 14820, de 6.10.2009, cujo aviso de recepção foi assinado em 14.10.2009, não remeteu resposta.

<sup>8</sup> Documentos datados de 30.09.2009, 5.03.2010 e 18.03.2010.



Refira-se, desde logo, que o indiciado responsável, Dr. Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, contesta a análise efectuada no relato, argumentado, em síntese, que quando tomou posse como Director-Geral do GEPI já o concurso público para a empreitada em apreço se encontrava em curso e que não detinha competências subdelegadas para autorizar ou pagar qualquer despesa, limitando-se, apenas, a prestar pareceres sobre anteriores informações dos serviços da DGIE.

Relativamente ao actual Director-Geral da DGIE, Dr. José Revéz, reafirma o facto de os trabalhos adicionais terem tido suporte nas informações técnicas e jurídicas da Divisão de Obras *“(...) que qualificava como “trabalhos a mais”, interpretava correctamente as normas legais aplicáveis, ou seja, manifestou a sua concordância sobre o que veio a revelar uma aparência de legalidade”*, acrescentando ainda, que *“(...) não tem formação jurídica e que tomou posse do cargo em 19 de Maio de 2008, pouco tempo antes da data em que prestou parecer (12 de Setembro de 2008), não tendo acompanhado o desenvolvimento dos trabalhos da empreitada”*.

Quanto ao Dr. Rui Sá Gomes, então Secretário de Estado da Administração Interna, também reafirma o facto de os trabalhos adicionais por ele autorizados (59.627,09 €), terem sido fundamentados *“(...) em Informações e Pareceres elaborados pelos serviços da DGIE, nomeadamente, pela engenheira civil que acompanhava o processo, pelo chefe da divisão de obras, e pelo director-geral”*, e, ainda, que, *“(...) no exercício das suas funções, o Secretário de Estado da Administração Interna, como qualquer outro governante, não pode deixar de fundar as suas decisões de carácter administrativo e/ou técnico nas Informações e Pareceres que lhe são submetidos pelos competentes serviços técnicos que se encontram sob a sua alçada”*.

Terminam os dois últimos alegantes requerendo ao Tribunal de Contas a relevação da responsabilidade pela infracção financeira que lhes é imputada, alegando que se verificam todos os requisitos exigidos nas alíneas a) a c) do nº 8 do artº 65º da LOPTC, para tal efeito.



## III. APRECIACÃO

### 1. Histórico da empreitada

- Na sequência de concurso público para a empreitada de “*Construção Civil e Instalações Eléctricas e Mecânicas da Divisão da PSP de Cascais*”, foi a mesma adjudicada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, em 12.08.1999, à empresa CONEGIL, S.A., pelo valor de 2.784.926,03 €, tendo a respectiva consignação ocorrido em 10.05.2000<sup>9</sup>.
- Com a falência da adjudicatária, o então Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações do Ministério da Administração Interna tomou posse administrativa da obra, em 05.02.2004.
- E, nessa sequência, foi efectuada uma reavaliação da parte da obra já executada em betão armado, tendo-se concluído que era necessário demolir e reforçar algumas peças já executadas. Foram, também, reformulados os projectos de arquitectura, estruturas, instalações eléctricas, ventilação, gás, telefones e rede de dados<sup>10</sup>.
- Em 12.04.2005, foi aberto novo concurso público para a conclusão da obra, que culminou com a adjudicação à Interobra – Sociedade de Obras Públicas, S.A., pelo valor de 1.788.191,02 € (64,21% do valor da primeira empreitada).

### Contrato de empreitada 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
Série de Preços	1.788.191,02 €	21.06.2006	16 meses	Out. 2007	645/06	1.06.2006

<sup>9</sup> Procº registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas sob o nº 14218/99.

<sup>10</sup> Informação nº 126/2005, de 1.03.2005, arquivada no processo de “visto” nº 645/06. Não foram revistos nem reformulados os projectos de águas, esgotos e rede de incêndio – vide ofício n.º 1421, de 21.04.2009.



- Esta empreitada consiste<sup>11</sup> “na conclusão dos edifícios incluindo ainda a construção de um edifício de raiz (Corpo C), a conclusão de betão armado nos restantes edifícios (Corpos A e B; muros de vedação) onde está previsto ainda a reabilitação e reforço de pilares e correcção da estrutura dos edifícios construídos em empreitada anterior. A obra inclui ainda a construção e assentamento de todas as instalações especiais (Instalações Eléctricas, Águas, Saneamento, Ventilações, Instalações de Gás, Climatização e Elevador) além de todos os acabamentos referentes à arquitectura.”

## 2. Contrato adicional em apreciação

Este contrato, infra descrito, foi remetido em 22.12.2008.

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogações	Data previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais e a menos	4.12.2008	Outubro/07	432.510,42 € <sup>12</sup>	2.220.701,44 €	24,19	124,19	Várias <sup>13</sup>	30.04.2009

- De acordo com a informação prestada pelos serviços, através do ofício n.º 1421, de 21 de Abril de 2009, a empreitada ainda não se encontra concluída naquela data nem estava previsto realizar nenhum outro adicional à empreitada.

### 2.1. Objecto do Adicional

De acordo com os documentos remetidos, designadamente os mapas-resumo de trabalhos adicionais<sup>14</sup>, o objecto deste adicional, cuja descrição consta dos Anexos I e II ao presente Relatório, integra:

- Trabalhos “a mais” a preços contratuais, que correspondem a aumentos de quantidades inicialmente previstas para a empreitada, no montante de 347.504,99 €;

<sup>11</sup> Informação n.º 174/2007, de 29.03.2007.

<sup>12</sup> Este valor, que consta do contrato adicional, (e que resulta de compensação entre trabalhos “a mais” e a menos), apresenta uma diferença de 22 cêntimos (para mais) relativamente aos valores apurados em sede de auditoria.

<sup>13</sup> De acordo com a informação prestada pela DGIE (alínea c) do ofício n.º 1421, de 21.04.09) e com o teor dos respectivos planos de trabalhos e pagamentos, foram concedidas 5 prorrogações de prazo: 3 delas por 15 meses (até 30.01.2009) e 2 a título gracioso.

<sup>14</sup> Enviados, por solicitação deste Tribunal, ao abrigo do ofício n.º 1421, de 21.04.2009.



# Tribunal de Contas

---

- Trabalhos “a mais” a preços acordados, que se referem a trabalhos de espécie não incluída no contrato inicial, no valor de 233.037,34 €;
- Trabalhos a menos (redução das quantidades previstas) no valor de 45.643,54 €;
- Trabalhos/Equipamentos suprimidos no valor de 102.388,59 €.

## 2.2. Valor do adicional – acréscimo de custos da empreitada

Da descrição supra, observa-se o seguinte:

- Os trabalhos “a mais” a preços contratuais, no montante de 347.504,99 €, são susceptíveis de serem compensados com os trabalhos a menos no valor de 45.643,54 €, pelo que o seu valor final ascende a 301.861,45 €, representando um acréscimo de 16,88% do custo inicial;
- Os trabalhos “a mais” a preços acordados são no montante de 233.037,34 €, representando um acréscimo de 13,03% do custo inicial;
- Os trabalhos adicionais, no total de 534.898,79 €, constituiriam, assim, um acréscimo da despesa inicial de 29,91%.

Contudo, a entidade, autorizou, também, a supressão de um conjunto de equipamentos incluídos na empreitada, no valor 102.388,59 €, e compensou este montante com o dos trabalhos adicionais acima indicados, obtendo, dessa forma, o valor do adicional, 432.510,42 €<sup>15</sup> e a percentagem de acréscimo de custos de 24,19%.

Acontece, porém, que a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido no sentido de só se admitirem compensações entre trabalhos a mais e trabalhos a menos quando sejam da mesma espécie ou quando exista um nexo de causalidade entre a realização de uns e a não execução de outros<sup>16</sup>.

Como se menciona, entre outros, no Acórdão nº 13/2004 – Jul.13 – 1ª S/PL, “(...) em contratos adicionais a compensação de trabalhos a menos com trabalhos a mais (ou vice-

---

<sup>15</sup> Com a diferença já assinalada de 22 cêntimos.

<sup>16</sup> Vide, entre outros, os Acórdãos n.ºs 14/06 – 21FEV2006 – 1ª S-PL e 22/02 – 14MAI2002 - 1ª S-PL.



versa) só é admissível quando os trabalhos em causa são da mesma espécie e não sendo admitida a compensação, o desvio percentual a que se refere o n.º 1 do art. 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, deve encontrar-se na relação entre o total de “trabalhos a mais” e o valor da adjudicação inicial.”

Acrescentando-se, ainda, que “(...) os trabalhos a menos do contrato adicional em apreço não podem ser compensados com os trabalhos a mais realizados também no âmbito deste mesmo contrato. De outra forma estava posto em causa o invocado princípio da estabilidade e desvirtuada a concorrência, outro dos princípios basilares, que com o concurso se visou e procurou.”

Ora, no caso em apreço e de acordo com a descrição dos trabalhos constantes do Anexo II ao Relatório, considera-se que se está perante trabalhos de natureza diferente (trabalhos/equipamentos e sua colocação) e quanto aos motivos para a supressão dos equipamentos, deve atender-se ao teor da Informação n.º 738/07, de 09.11.2007, subscrita pela Eng.ª Maria Leonor Ferreira:

“(...)

*Em conformidade com o disposto no ponto 1 do artigo 45º do Decreto Lei n.º 59/99, de 2/3 não é possível propor a aprovação para a realização de todos os trabalhos a mais já detectados na empreitada e necessários para a sua conclusão, pois o seu montante ultrapassa a percentagem do permitido por lei.*

(...)

*Estão previstos equipamentos de cozinha e bar, e de telecomunicações que se encontram desajustados ou descontinuados não podendo ser realizado o seu assentamento e fornecimento (...).*

*(...) estes equipamentos têm de ser alterados dando origem a mais valias.*

*Por outro lado, como até ao fim da empreitada, poderão aparecer outras situações imprevistas, é muito provável que surjam outros trabalhos a mais que adicionadas às mais valias dos equipamentos e ao valor dos propostos 23,2% irá ultrapassar o limite de 25% no já referido Artº 45º do Dec-Lei 59/99. Sendo assim, julga-se de propor que os equipamentos mencionados (...) deverão ser adjudicados mediante um procedimento à parte conforme o n.º 4 do Artº 45º do já referido Dec-Lei n.º 59/99 de 2-3.”<sup>17</sup>*

<sup>17</sup> Mencione-se que nesta informação não é proposto um valor exacto para os trabalhos adicionais a aprovar superiormente.



# Tribunal de Contas

---

Questionada a entidade sobre se a obra poderia funcionar com a supressão dos equipamentos incluídos no contrato de empreitada<sup>18</sup>, a DGIE veio esclarecer que o empreendimento não poderá funcionar sem os mesmos<sup>19</sup>.

Conclui-se, assim, que neste caso não é admissível a compensação entre os trabalhos a mais, na importância de 534.898,79 €, e aqueles trabalhos a menos, de 102.388,59 €.

Citando, a propósito, o Acórdão n.º 5/2002 – Jan.29 - 1ª S/SS<sup>20</sup>, *“Tendo sido reduzido o objecto da empreitada há-de ser abatido ao respectivo preço a correspondente parte da prestação.*

*O valor dos “trabalhos a menos” está calculado nos documentos constantes dos autos (...), sendo este o montante que tem de ser deduzido para se obter o valor da empreitada – valor correspondente aos trabalhos da empreitada tal como ela veio a ser definida pelo dono da obra.*

*E só depois de tal apuramento é que há-de ver-se se o montante dos “trabalhos a mais” (e tudo o que se refere no n.º 1 e eventualmente, no n.º 5 do artº 45º, do Dec-Lei n.º 59/99) excede 25% do valor inicial da empreitada.*

*De outra forma, com a redução do objecto da empreitada (já de duvidosa legalidade em si mesma por transformar a obra em algo de diferente daquilo que foi submetido à concorrência) permitir-se-ia fixar um valor inicial muito alto e, a partir dele, frustrar o limite imperativo de 25% do “valor do contrato da empreitada.”*

No caso em apreço, corrigido o valor inicial da empreitada para 1.685.802,43 € (1.788.191,02 € - 102.388,59 €), **os trabalhos “a mais” autorizados, no montante global de 534.898,79 €, representam um agravamento do custo inicial da empreitada em 31,73%<sup>21</sup>, excedendo, assim, o limite de 25% do contrato inicial, permitido pelo nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.**

---

<sup>18</sup> Alínea e) do ofício nº 4980, de 3.04.2009, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

<sup>19</sup> Ofício n.º 1421, de 21.04.2009.

<sup>20</sup> Mantido pelo Acórdão n.º 22/02 – 14MAI2002 - 1ª S-PL.

<sup>21</sup> Mesmo sem a correcção do valor inicial da empreitada, o limite legal já tinha sido ultrapassado, uma vez que ascendia a 29,91%.



Quando os trabalhos adicionais excedam aquele limite legal, só poderão ser adjudicados mediante a aplicação do procedimento legal que ao caso couber (n.º 4 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), ou seja, na situação em apreço<sup>22</sup>, mediante o recurso ao concurso público ou limitado com publicação de anúncio, atento o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do citado diploma legal, facto que como se viu não aconteceu, desrespeitando-se, assim, esta norma legal.

### 2.3. Fundamentação para a celebração do Adicional

Não obstante as considerações efectuadas no ponto anterior e que concluem pela ilegalidade do contrato adicional, importa, também, analisar as justificações que foram apresentadas para a sua celebração a fim de aferir se os trabalhos que constituem o seu objecto seriam susceptíveis de se qualificarem legalmente como trabalhos a mais.

Da documentação remetida pela entidade adjudicante, salientam-se os seguintes:

#### **Informação n.º 174/2007 – datada de 29 de Março de 2007**

“(…)

*Para levar a efeito este concurso<sup>23</sup> foi necessário efectuar a revisão de todo o Projecto de Estruturas implicando o reforço estrutural de pilares executados em empreitada anterior, reparação/reconstrução parcial de paredes de alvenaria e demolições de pilares, vigas e paredes de alvenaria por forma a respeitar o projecto de arquitectura.*

*No decurso da empreitada, constata-se a necessidade de se proceder a correcções aos reforços previstos no projecto de estabilidade, pois o comportamento da estrutura tem-se revelado diferente do previsto, originando assentamentos com fissuras não previstas, bem como, foi necessário alterar o projecto de estabilidade do edifício novo a construir (Corpo C) a fim de serem cumpridos os alinhamentos previstos no projecto de arquitectura.*

---

<sup>22</sup> Considera-se a totalidade dos trabalhos adicionais, uma vez que, atentos os fundamentos apresentados para justificar a sua necessidade, a divisão entre os mesmos, para este efeito, era susceptível de consubstanciar um fraccionamento ilegal da despesa, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8.06. Igualmente, se atendermos ao conteúdo das informações que sustentaram as três autorizações parcelares de trabalhos, verifica-se que, aquando da 2ª autorização, já se tinha equacionado a ultrapassagem do limite percentual de 25% permitido legalmente para o acréscimo de custos da empreitada.

<sup>23</sup> Refere-se ao procedimento para a adjudicação da empreitada em análise.



# Tribunal de Contas

---

*(...) foi solicitado à fiscalização e ao projectista da estabilidade o resumo de todas as situações que vão originar trabalhos a mais e imprevistos relacionados com esta fase da empreitada (...).”*

## **Informação n.º 267/2007 – datada de 9 de Maio de 2007**

*“(...) encontram-se realizadas paredes de alvenaria e lajes (tectos) da empreitada anteriormente rescindida. Estando de momento a ser aplicado o estuque projectado como revestimento de paredes previsto no projecto, verificaram-se os desaprumos de várias paredes de alvenaria e de tectos havendo a necessidade de as regularizar com enchimento de reboco.*

*(...) surgem cinco pilares redondos cada um com secção diferente, executados na empreitada anterior rescindida, mas que por lapso do projectista da estabilidade, não foi tido em conta a uniformização das secções. O projectista de arquitectura de visita à obra, solicitou a uniformização das secções (...).”*

## **Informação n.º 738/2007 – datada de 9 de Novembro de 2007**

***“(...) Trabalhos contratuais deficientemente medidos (erros de medição na arquitectura)***

***(...) Trabalhos a mais originados pelas alterações dos projectos de especialidades (...)***

*Houve necessidade de alterar os projectos das redes de abastecimento, esgotos, e incêndios a fim de os compatibilizar com o novo projecto de arquitectura posto a concurso.*

*(...) reforço da laje com lâminas de carbono (...) – (...) no Edifício designado por Bloco 2, a laje de entrada já construída de empreitada anterior onde se localizam as clarabóias começou a fissurar devido a outros ajustamentos da estabilidade já previstos (...).”*

## **Informação n.º 453/2008 – datada de 12 de Junho de 2008**

*“(...) detectaram-se contradições entre as peças escritas e desenhadas, bem como, no respeitante a artigos no mapa de quantidades dos trabalhos de arquitectura e electricidade posto a concurso, constatou-se que as medições se encontram medidas em défice (...).”*

## **Memória Descritiva - (sem data)**

*“(...) O edifício é composto por três Corpos A, B e C. Os dois primeiros, (o corpo A com sete pisos elevados e dois em cave e o corpo B com três pisos elevados e dois em cave) foram deixados inacabados pelo anterior empreiteiro que faliu, com*



*parte das alvenarias assentes e algumas infra estruturas, enquanto que o corpo C foi deixado nas fundações.*

*(...) Estava previsto nesta empreitada, para além da conclusão da construção civil dos edifícios e de instalações especiais, também o reforço estrutural de grande parte dos pilares construídos, após se ter constatado uma má execução da estabilidade sobretudo nas amarrações entre pilares/lajes, bem como, se previa a reabilitação de grande parte das alvenarias já construídas dos corpos A e B e a adaptação dos edifícios ao novo projecto de arquitectura concursado que incluía algumas demolições estruturais já executadas em empreitada anterior a fim de compatibilizar com a nova arquitectura.*

*Como resultado da falência do anterior empreiteiro que executou estes trabalhos, e tendo a obra ficado parada desde Março de 2001 até à data da consignação da nova empreitada que ocorreu em Junho de 2006, surgiram durante a presente empreitada inúmeros trabalhos imprevistos resultantes de uma má execução anterior e da degradação de materiais.*

*Este tipo de anomalia, não foi possível detectar quando do levantamento para a realização do projecto posto a concurso, havendo por isso, muitos trabalhos a mais ao contrato, que surgiram por observação posterior, já durante a empreitada.*

*Com efeito, muitos dos trabalhos realizados em empreitada anterior como as alvenarias, acabaram por não poder ser aproveitadas como era previsto no projecto concursado por se encontrarem desagregadas e em perigo de desabar, acabando por se tornar tecnicamente mais seguro construir de novo. Por outro lado, também houve necessidade de efectuar o reforço da laje de betão na entrada do edifício e da caixa de escadas, que foi tratado como trabalho a mais a preço acordado, depois de se ter verificado a sua cedência após algumas demolições estruturais previstas para a adaptação da estrutura existente ao novo projecto de arquitectura concursado.*

*Os trabalhos a mais que se detectaram e que fazem parte da presente proposta de adicional, foram originados sobretudo pelo facto de se tratar de uma obra de recomeço, e que esteve parada em “tosco” durante muito tempo.*

*Os outros trabalhos a mais com aplicação de preços contratuais, foram surgindo quer na construção civil quer nas instalações eléctricas e mecânicas que fazem parte deste Termo Adicional são resultado de medições realizadas por defeito, tratando-se por isso de erros na medição.*

*A primeira reclamação do adjudicatário de trabalhos a mais, resultou no valor de 338.863,56 € correspondendo a 18,95% do valor da adjudicação.*

*Face a este montante, foi superiormente decidido “abrir um procedimento com vista à elaboração de um estudo/auditoria realizado por entidade independente previsto no Artº 45 do Dec-Lei 59/99 de 2 de Março”. Esta auditoria incidiu sobre os trabalhos a mais já reclamados pelo empreiteiro, e foi adjudicado à firma “Prospectiva, Lda” tendo resultado num Relatório conclusivo onde após a observação da origem dos trabalhos a mais, foi considerado que na generalidade estes trabalhos estão amplamente justificados com os fundamentos/motivos, devido às incongruências entre as peças escritas e as peças desenhadas, bem*



como às medições em défice relativamente ao que era realmente necessário realizar<sup>24</sup>.

Na sequência desta verificação, é preconizado no Relatório/Auditoria um conjunto de recomendações técnicas e de procedimentos, pois é constatada a probabilidade de ocorrerem mais trabalhos a mais nos outros projectos das especialidades.

Foi seguida a metodologia indicada no Relatório/Auditoria, e feita a revisão dos projectos das especialidades (redes eléctrica, águas, esgotos, incêndios e Avac) de modo a ser possível quantificar os trabalhos efectivamente necessários e os que poderão ser suprimidos, de forma a eliminar o risco de, por erros ou omissões destes projectos, se continuar a ser confrontado com a necessidade de serem executados novos trabalhos não previstos na empreitada, e inclusive, ultrapassar o disposto no ponto 1 do Art.º 45º do Dec- Lei 59/99 de 2-3.

Da revisão dos projectos das especialidades, foram apurados um conjunto de trabalhos a mais e de outros contratuais a não realizar.

Os trabalhos a mais, respeitantes à revisão do projecto da rede eléctrica são no montante de 50.654,12€. Da revisão do projecto verificou-se que além de se encontrar medido por defeito também os quadros eléctricos parciais de alguns pisos, não tinham potência suficiente para o tipo e para a quantidade de equipamento previsto fornecer na empreitada, nomeadamente os equipamentos de cozinha tipo industrial, e do elevador eléctrico previsto, e por esta razão, os projectos das redes eléctrica e telefónica tiveram que ser redimensionados.

Constatou-se também, que a central telefónica estava descontinuada, a hipótese de alterar para uma actual dentro da empreitada, originaria trabalhos a mais, sendo por isso suprimida da empreitada este equipamento.

Também foi realizada a revisão dos projectos das redes de água, de incêndio e de esgotos, onde foram detectadas medições por defeito no valor total 78.444,64€.

---

<sup>24</sup> No estudo apresentado pela Prospectiva, Projectos, Serviços Estudos, Lda. concluiu-se o seguinte:

“(…) tendo em conta a natureza da empreitada bem como, algumas incongruências entre o mapa de quantidades para concurso, os projectos de arquitectura e estabilidade como, por exemplo, o novo projecto para o bloco C não contemplado na fase de concurso, os trabalhos a mais estão amplamente justificados(…)”, adiantando ainda que “(…) Seria de todo prudente proceder-se à elaboração de um Projecto de Alterações completo, de modo a ser possível quantificar os trabalhos necessários para concluir a obra, e assim o Dono da Obra poder tomar opções relativamente aos trabalhos efectivamente necessários, e aos que poderão ser suprimidos, de modo a eliminar o risco de, por erros ou omissões de projecto, continuar a ser confrontado com a necessidade de serem executados novos trabalhos não previstos na empreitada.”

Termina aquele relatório referindo que “(…) O parecer desta entidade é favorável no que diz respeito aos fundamentos/motivos dos trabalhos a mais. Embora, importa referir que as partes intervenientes no processo em questão, deverão formalizar, se assim entenderem, os trabalhos a mais assinando um contrato ou adjudicação de acordo com o nº 7 do Artº 26 do 59/99.”



Como conclusão neste Termo Adicional, estão quantificados os trabalhos da seguinte forma:

*Foram contabilizados separadamente os trabalhos a mais da mesma natureza dos contratuais com quantidades excedidas relativamente ao previsto e os trabalhos novos de natureza igual a trabalhos contratuais com aplicação de preços contratuais; caso da medição do betão no reforço de pilares, na medição em défice das alvenarias, nas quantidades de tubagens das redes de águas, esgotos, ventilação e incêndios, rede eléctrica, e quadros, défice de medição de quantidade de portas, tectos falsos.*

*E os trabalhos a mais de natureza diferente dos contratuais com preços novos acordados que se designam por omissões, detectados com a empreitada a decorrer, sendo originados pela incongruência entre peças desenhadas e as peças escritas (...)*

Considerando-se insuficiente a justificação apresentada para a ocorrência dos trabalhos adicionais, foram solicitados esclarecimentos complementares<sup>25</sup>, ao que a DGIE veio responder e remeter diversa documentação, destacando-se<sup>26</sup>:

a) Relativamente à **ocorrência de circunstâncias, designadamente, de natureza imprevista**, que determinaram nos termos do artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, a realização dos trabalhos constantes do adicional em apreço, esclareceu-se que:

*“(...) A circunstância imprevista que originou uma parte dos trabalhos a mais, foi o reforço estrutural e a substituição de alvenarias existentes, detectados no decorrer da empreitada.*

*Quando foi compatibilizada a estrutura com o novo projecto de arquitectura, estava previsto a demolição de alguns elementos estruturais já realizados em empreitada rescindida como vigas, pilares e lajes. Quando da demolição destes elementos para compatibilizar com a arquitectura, o comportamento da estrutura não foi tão previsível como o estudo do projectista de estabilidade, pois verificaram-se cedências e fissuras na estrutura obrigando a escoramentos e a reforços não previstos.*

*Estava previsto a construção de uma parede de betão branco no prolongamento de um muro de suporte enterrado construído em empreitada rescindida, contudo, esta parede enterrada encontrava-se desalinhada que não foi possível realizar este trabalho. Houve necessidade de construir um muro novo de betão como fundação para poder construir a parede de betão branco que serve de alçado previsto no projecto de arquitectura.*

<sup>25</sup> Ofício desta Direcção-Geral, nº 4980, de 3.04.2009.

<sup>26</sup> Ofício nº 1421, de 21.04.2009.



*Estavam construídas muitas paredes de alvenaria de empreitada rescindida, no entanto, não foi possível aproveitá-las como estava previsto, porque não ofereciam qualquer resistência, estavam desagregadas, resultante provavelmente pelo abandono temporal da obra.*

*Os trabalhos a mais relativos às alterações nas instalações eléctricas e rede estruturada de comunicações, resultaram de solicitação da PSP para a criação de mais postos de trabalho nas instalações, devido às alterações na sua lei orgânica, o projecto concursado não é compatível com os postos de trabalho que necessitam actualmente. Neste caso houve necessidade de proceder à elaboração de um projecto de alterações para ser analisado e certificado por entidade exterior.*

*Os projectos de águas, esgotos e rede de incêndio, [tiveram que] ser reformulado [s] no decorrer da empreitada, porque os projectos desta especialidade que fo[ram] a concurso não estavam compatíveis com o projecto de arquitectura concursado.*

*Nesta empreitada estava prevista a construção de raiz de uma edificação nova (o designado corpo C) no entanto o projecto de estabilidade posto a concurso não foi revisto nem reformulado, o que teve como consequência a adaptação deste, de forma a alinhar e compatibilizar com as edificações construídas.*

*As causas destes trabalhos a mais descritos, tornaram-se necessários na sequência de circunstâncias imprevistas, não podendo ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, enquadrando-se no nº 1 do Artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2/3.”*

- b) No que concerne aos trabalhos “a mais” que resultaram de **trabalhos deficientemente executados por parte do empreiteiro** que faliu e aqueles que resultaram da **degradação de materiais** ocorrida durante o tempo em que a obra esteve parada, o dono da obra esclareceu o seguinte<sup>27</sup>:**

*“(…)*

*As paredes de alvenaria de cerâmica duplas e simples existentes, pelo facto de terem ficado sem qualquer revestimento durante anos ficaram muito degradadas e também, porque devido às alterações do projecto de arquitectura, que obrigou a demolições não previstas em alvenarias, por estas se desmoronaram quando se procedeu à compatibilização com o projecto de arquitectura não puderam ser aproveitadas.*

*Trabalhos a mais resultantes destes factos, TM : 54.615,75 €.*

*Por outro lado, as alvenarias aproveitadas, tiveram de ser regularizadas com camada extra de reboco porque estavam desapuradas, num total de 1001,5 m2 originando um TM de: 8.098,49 € (Trabalho deficientemente executado de empreitada anterior).*

---

<sup>27</sup> Resposta à alínea h) do ofício nº 4980, de 3.04.2009, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.



*Outros trabalhos a mais originados por deficiente execução por parte do empreiteiro que faliu, foram na maioria de origem estrutural, (reabilitação e reforço estrutural), resultantes de Parecer do Laboratório Nacional de Engenharia Civil que, indicou quais os reforços estruturais a executar.*

*Foi construído como trabalho a mais, um muro de suporte assente em sapatas, que incluiu escavação e impermeabilização pelo exterior. Esta parede de suporte foi construída para assentamento de parede/alçado de betão branco, pois o muro de fundação que servia também de parede das duas caves de estacionamento, deixada executada de empreitada anterior e que deveria ser aproveitada para assentamento da parede de betão branco, além de se encontrar desalinhada não se encontrava impermeabilizada e portanto não foi aproveitada como previa o projecto: Valor deste TM: 41.984,49.€.*

*Outros trabalhos a mais em reforço de pilares, devido a deficiente execução do empreiteiro que faliu: 11.788,28 €*

*Trabalhos a mais em reforço de lajes, deficientemente executados por empreiteiro que faliu: 14.999,88 €*

*Como conclusão, todos os trabalhos a mais relativos a reforço estrutural são consequência de uma deficiente execução da estrutura executada em empreitada rescindida.*

*As alvenarias assentes em empreitada anterior em alguns casos aproveitáveis, por se encontrarem muito desaprumadas tiveram de levar excesso de reboco para serem alinhadas.*

*As paredes de suporte das duas caves nomeadamente no alçado principal da entrada do edifício, deveria ser aproveitada para sobre ela construir uma parede plana de betão branco da altura de dois pisos, mas como se encontrava tão desalinhada entre os dois extremos não foi possível construir a parede prevista no projecto de arquitectura, pois o resultado seria diferente.”*

- c) No que respeita aos erros de medição que originaram trabalhos “a mais” a preços contratuais na presente empreitada, invocou-se que são todos reportados “(...) ao projecto revisto e reformulado após posse administrativa da obra.**

*Dado que o regime da empreitada é por Série de Preços as quantidades que constavam no mapa de quantidades concursado não estavam correctas, tendo os Artigos sido medidos no decorrer da obra, assim:*

*Os trabalhos a mais da mesma natureza dos contratuais com quantidades excedidas relativamente ao previsto, assim como os trabalhos a mais com a aplicação de preços contratuais estão todos englobados no montante global no valor de: 301.861,45€.*

*Os trabalhos a mais novos de natureza igual a trabalhos contratuais com aplicação de preços acordados são no valor de: 233.037,33€.*

*Entende-se que todos os trabalhos a mais que foram aprovados e incluídos no Termo Adicional, cuja espécie ou quantidade não foram previstos no contrato*



*mas que se destinaram à realização desta empreitada e que se tornaram necessários na sequência de circunstâncias imprevistas, são enquadráveis na alínea a) do ponto 1 do Artigo 26º do Dec-Lei 59/99 de 02/03.”*

### 3. Apreciação em sede de Relato

Apreciando a factualidade supra descrita, observou-se no Relato de auditoria que a presente empreitada se regia pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição por série de preços – artigo 18.º.

Nesse sentido, a remuneração do empreiteiro resultava da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas.

Ora e sem prejuízo de só no final da obra se poder verificar se e em que medida as quantidades previstas no mapa de quantidades correspondiam às efectivamente executadas, como acentuam Freitas do Amaral e Rui Medeiros<sup>28</sup> “(...) *esta conclusão não significa, obviamente, que o dono da obra conceda uma espécie de **cheque em branco** ao empreiteiro quanto às quantidades de trabalhos a realizar. Pelo contrário, nos termos do artº 26º do RJEOP, a realização de quantidades de trabalho não incluídas no contrato há-de ter lugar no quadro da figura dos trabalhos a mais e deve ser ordenada pelo dono da obra.*”

Não era, pois, defensável aceitar a existência de todos e quaisquer erros motivados por uma deficiente quantificação do número de trabalhos realmente necessários em obra invocando, para este efeito, o tipo remuneratório série de preços, já que se potenciaria, assim, a admissão dos erros grosseiros<sup>29</sup> (facilmente detectáveis por um projectista em sede de elaboração/revisão do projecto).

---

<sup>28</sup> *In Obras Públicas – Do pagamento do prémio pela conclusão Antecipada da Empreitada*, edição de Azeredo Perdigão, Advogados, 2001, pág. 60.

<sup>29</sup> No conceito que vem sendo adoptado pelo STA, correspondente a “*um erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de actuação não vinculadas*”, cf. Acs. Do STA de 11.05.2005 (proc. 330/05) e de 17.01.2007 (proc. 1013/06), este último pub. In “Acórdão Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo”, n.º 547, ano XLVI (pág. 1206 e segs.). Em sentido semelhante, António Francisco de Sousa entende por “*erro manifesto de apreciação como o erro grosseiro, evidente, grave ou flagrante cometido por um órgão ou agente da*



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

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

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

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

Apreciando os trabalhos adicionais e respectivas justificações observou-se, desde logo, que a empreitada em apreço resultava da falência do anterior adjudicatário, o que ocasionou a paragem da obra, desde Março de 2001 até Junho de 2006 (data da nova consignação). Neste período, os trabalhos realizados na empreitada anterior, designadamente as alvenarias, acabaram por não poder ser aproveitadas, conforme previsto no segundo projecto concursado, em virtude de se encontrarem muito degradadas, acabando por se tornar mais seguro construir de novo.

Houve ainda necessidade de efectuar o reforço da laje de betão na entrada do edifício e da caixa de escadas, por se ter verificado cedências e fissuras na estrutura, na sequência de algumas demolições previstas para a adaptação da estrutura existente ao novo projecto.

---

*Administração Pública na apreciação de factos que estiveram na origem da sua decisão*”, cf. Autor citado in “*Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*”, Almedina, 1994 (pág. 227).



# Tribunal de Contas

---

Após a rescisão da empreitada anterior e tomada da posse administrativa, o dono da obra informou que procedeu à revisão/reformulação dos projectos<sup>30</sup> de arquitectura e de especialidades (estabilidade, e de redes eléctrica, telefónica, AVAC e de gás), tendo sido efectuadas algumas alterações ao projecto inicial.

Da análise ao quadro resumo dos trabalhos da empreitada em Anexo I, constatou-se que os trabalhos adicionais apresentavam desvios mais significativos nos capítulos n.ºs 2 - Estrutura (acréscimo de 85,0%), 6 - Rede de águas (60,8%) e 1 - Arquitectura (acréscimo de 12,6%).

Não obstante no capítulo de Arquitectura se ter observado um acréscimo de, apenas, 12,6%, verificaram-se, no entanto desvios bastante significativos nos subcapítulos n.ºs 2 - alvenarias (198,8%), 3 - coberturas (80,4%) e 16 - reparação de alvenarias (258,8%).

No capítulo da Rede integrada de telecomunicações, observou-se um decréscimo de 44,0 % em relação ao valor previsto, o qual tinha sido originado pela supressão de trabalhos contratuais (inseridos neste capítulo) no montante de 30.329,74 €.

No que respeita à supressão/não realização de trabalhos contratuais, no montante de 102.388,59 € (5,73% do valor de adjudicação), reportavam-se aos seguintes equipamentos:

- Equipamento de cozinha e bar (cap. 1.14 – no valor de 37.867,83 €);
- Equipamento de comunicações (central telefónica e telefones), (cap. 7.07 – no valor de 30.329,74 €);
- Pára-Raios (cap. 8.12 – no valor de 3.873,22 €);
- Torre de comunicações (cap. 8.13 – no valor de 2.829,75 €);
- Elevador (cap. 8.14 – no valor de 22.242,55 €);
- Arquitectura – equipamento sanitário, alvenarias, pavimentos e vãos – (cap. 1 – no valor de 5.245,50 €).

---

<sup>30</sup> Cujos autores foram os seguintes: Projecto de Arquitectura – Troufa Real/José Miguel Judas (projectista inicial); Projecto de Estabilidade – Tetraplano, Lda. (contratada para fazer o estudo da reabilitação e reforço das edificações já construídas na empreitada rescindida); Projectos de redes eléctrica, telefónica, AVAC e gás – Profluídos, Lda. (projectista inicial).



Estes trabalhos foram suprimidos à empreitada, com as consequências já apontadas no ponto 2.2. deste Relatório.

As causas que, concretamente, contribuíram para o acréscimo de custos no decurso da execução da obra, foram:

- a.** As alvenarias de cerâmica duplas e simples existentes que, pelo facto de terem ficado sem qualquer revestimento durante anos, ficaram muito degradadas;
- b.** As alterações ao projecto de arquitectura que obrigaram a demolições não previstas;
- c.** As alvenarias aproveitadas que tiveram de ser regularizadas com camada extra de reboco porque estavam desaprumadas;
- d.** Um muro de fundação (de suporte) assente em sapatas que servia também de parede das duas caves de estacionamento encontrava-se desalinhado e não impermeabilizado;
- e.** O reforço de pilares, de lajes, bem como todos os trabalhos relativos a reforço estrutural, consequência de uma deficiente execução da estrutura executada em empreitada rescindida;
- f.** As revisões/reformulações do projecto após posse administrativa da obra e antes do lançamento do concurso;
- g.** A correcção das medições do mapa de trabalhos posto a concurso e permitidas pelo regime da empreitada (série de preços);
- h.** A criação de mais postos de trabalho por solicitação da PSP.

Relativamente às circunstâncias apontadas pela entidade como alegadamente imprevisíveis, para fundamentar a realização dos trabalhos inseridos neste adicional, observou-se então que não tinha sido demonstrado que as mesmas consubstanciassem circunstâncias inopinadas, inesperadas, para um decisor público normal.

Ou seja, o facto da empreitada ter estado parada durante 5 anos com a consequente degradação dos materiais e trabalhos já executados no contrato de empreitada rescindido, não podia, por um lado, considerar-se como uma situação inesperada (era expectável que tal acontecesse) e, por outro lado, não podia, por si só, justificar os acréscimos atingidos, tanto mais que o projecto de arquitectura e os projectos de redes eléctrica, telefónica,



# Tribunal de Contas

---

AVAC e de gás, tinham sido objecto de revisão/reformulação, com algumas alterações efectuadas pelos projectistas iniciais, antes da abertura do segundo procedimento.

Também no que respeitava aos trabalhos relativos ao projecto de estabilidade, onde se verificou um acréscimo de 85%, o dono da obra tinha informado que contratou uma empresa para fazer o estudo da reabilitação e reforço das edificações já construídas na empreitada rescindida, pelo que não se compreendeu como é que uma revisão, que devia ter sido exaustiva e cuidada, não permitiu obter o conhecimento completo da situação que se invocava como “inesperada”.

Quanto aos trabalhos derivados das exigências formuladas pela PSP, também não se considerou que constituíssem circunstâncias imprevistas, uma vez que, para além de não se encontrarem documentalmente comprovadas, também não eram *estritamente necessárias ao seu acabamento*, correspondendo, antes, ao aproveitar da execução da empreitada para obter uma melhoria para o seu funcionamento.

## **IV. Autorização dos trabalhos adicionais/Identificação dos eventuais responsáveis**

Mediante Informação (sem número), de 24.09.2008, do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna, elaborada por Mariana Costa da Maia Rafeiro<sup>31</sup>, foi exarado o despacho, de 24.09.2008, pelo Secretário de Estado da Administração Interna, Dr. Rui Sá Gomes, no uso de competência delegada<sup>32</sup>, autorizando a celebração e a totalidade da despesa do **adicional** em causa.

Esta autorização foi concedida tendo presente a Informação n.º 705/2008, de 09.09.2008, subscrita pela Eng<sup>a</sup> Maria Leonor Ferreira, a qual mereceu a concordância do Director-Geral da DGIE, Eng<sup>o</sup> José Revez, em 16.09.2008.

---

<sup>31</sup> Assessora do Secretário de Estado da Administração Interna, que não assina o documento.

<sup>32</sup> Conferida por despacho do Ministro da Administração Interna Dr. Rui Pereira, n.º 4765/2008, de 1 de Fevereiro.



Os trabalhos em apreço foram, no entanto, objecto de autorizações parcelares como se descreve no quadro infra:

<i>Entidade que autorizou os trabalhos objecto do contrato adicional</i>	<i>Valor</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Informações/Pareceres e Despachos concordantes</i>
1. Fernando Rocha Andrade, Subsecretário de Estado da Administração Interna	338.863,50 €	16.10.2007	Informação n.º 174/2007, de 29.03.2007, subscrita pela Eng <sup>a</sup> Maria Leonor Ferreira Pareceres: - Eduardo Pina — Chefe de Divisão de Obras do GEPI - Carlos Crespo — Director de Serviços do GEPI - <b>Eduardo Feio, Director-Geral do GEPI</b>
			Informação n.º 267/2007, de 9.05.2007, subscrita pela Eng <sup>a</sup> Maria Leonor Ferreira Pareceres: - Eduardo Pina — Chefe de Divisão de Obras do GEPI - <b>Eduardo Feio, Director-Geral do GEPI</b>
			Informação n.º 565/2007, de 10.09.2007, subscrita pela Eng <sup>a</sup> Maria Leonor Ferreira Pareceres: - Eduardo Pina — Chefe de Divisão de Obras do GEPI - Carlos Crespo — Director de Serviços do GEPI - <b>Eduardo Feio, Director -Geral do GEPI</b>
2. Fernando Rocha Andrade, Subsecretário de Estado da Administração Interna	136.408,19 €	31.01.2008	Informação n.º 738/2007, de 09.11.2007, elaborada pela Eng <sup>a</sup> Maria Leonor Ferreira Pareceres: - Eduardo Pina — Chefe de Divisão de Obras do GEPI - Carlos Crespo — Director de Serviços do GEPI - <b>Eduardo Feio, Director-Geral do GEPI</b>
3. Rui Sá Gomes, Secretário de Estado da Administração Interna	59.627,09 €	28.07.2008	Informação n.º 453/2008, de 12.06.2008, elaborada pela Eng <sup>a</sup> Maria Leonor Ferreira Pareceres: - Eduardo Pina — Chefe de Divisão de Obras da DGIE - <b>José Revez, Director-Geral da DGIE</b>



## V. Exercício do Direito do Contraditório

### 1. Das alegações

No exercício do direito do contraditório previsto no artº 13º da LOPTC, vieram o Ex-Secretário de Estado da Administração Interna<sup>33</sup>, o Ex-Director-Geral do GEPI e o actual Director-Geral da DGIE, apresentar as alegações infra transcritas:

#### ❖ Ex-Secretário de Estado da Administração Interna, Rui Sá Gomes

*“(...) o então Subsecretário de Estado da Administração Interna, **havia já autorizado parte dos trabalhos objecto do referido adicional**, por meio de despachos de 16 de Outubro de 2007 e de 31 de Janeiro de 2008 (...).*

*(...) na data em que proferiu o despacho atrás referido (24 de Setembro de 2008), tinham sido realizados trabalhos no montante global de € 475.271,69, **autorizados previamente à sua entrada em funções**, faltando executar trabalhos no montante de € 59.627,09.*

*O despacho em causa fundou-se em Informação e Pareceres elaborados pelos serviços da DGIE, nomeadamente, pela engenheira civil que acompanhava o processo, pelo chefe da divisão de obras, e pelo director-geral.*

*Tanto a Informação como os Pareceres acima referidos carregam para o processo facticidade subsumível no disposto no artigo 26º Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, isto é, tais circunstâncias factuais permitiam qualificar os trabalhos adicionais realizados na empreitada como **trabalhos a mais** (a preços contratuais<sup>34</sup> e a preços acordados), os quais podiam ser **compensados** pelo valor de trabalhos a menos, conforme estipula o nº 4 do artigo 31º do mesmo diploma legal.*

*Ainda segundo os citados Informação e Pareceres, dessa compensação resultava um acréscimo de custos de 24,10%, percentagem que respeitava o limite de 25% estabelecido no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, nada obstando, por isso, a que o proposto pela DGIE fosse autorizado pelo Secretário de Estado da Administração Interna.*

*Todavia, de acordo com o Relato de Auditoria em apreço, os trabalhos adicionais autorizados não podiam ser considerados como trabalhos a mais por não serem “imprevistos”, logo para poderem ser determinados*

---

<sup>33</sup> Conforme já se referiu no ponto II deste Relatório, o Ex-Subsecretário de Estado da Administração Interna, Dr. Fernando Rocha Andrade, não apresentou alegações.

<sup>34</sup> O contrato era no regime de série de preços.



*era necessário a adopção de um procedimento de concurso público ou limitado com publicação de anúncio.*

*Mais, o Relato de Auditoria em apreço defende ainda que, mesmo que se classificasse os trabalhos adicionais realizados como trabalhos a mais, estes nunca poderiam ser compensados com os trabalhos a menos suprimidos da empreitada. Destarte, pelas razões adiantadas no Relato de Auditoria, os trabalhos “a mais” autorizados representariam antes um agravamento do custo inicial da empreitada de 31,73% (...), excedendo o limite de 25% do contrato inicial e desrespeitando o estabelecido n° 1 do artigo 45° do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março.*

*(...)*

*Antes de mais, cumpre ter em conta que, no exercício das suas funções, o Secretário de Estado da Administração Interna, como qualquer outro governante, não pode deixar de fundar as suas decisões de carácter administrativo e/ou técnico nas Informações e Pareceres que lhe são submetidos pelos competentes serviços técnicos que se encontram sob sua alçada.*

*Não era exigível, nem possível, que o signatário, atento o grau de especificidade e complexidade técnicas das questões em causa, pudesse aprofundar, para além de certos limites de razoabilidade e de enquadramento legal, os factos e os juízos expostos nas Informações e Pareceres submetidos à sua consideração.*

*Aliás, sempre se dirá, que é exactamente por causa da especificidade e complexidade técnicas acima referidas - que impossibilitam já referida análise profunda das questões que a DGIE submete à apreciação do Secretário de Estado da Administração Interna -, que tais propostas são instruídas por vários pareceres e informações técnicas, de forma a transmitir ao decisor final a segurança e confiança necessárias para poder proferir o seu despacho sem receios de ofender a legalidade.*

*(...)*

*No presente caso, considera o signatário que, ao despachar determinando conforme o proposto pelos serviços da DGIE, agiu de boa fé e com a diligência que lhe é exigível, porque com base na factualidade técnica que lhe foi transmitida, tal proposta não lhe pareceu ofender nenhum dos preceitos do normativo legal ao abrigo da qual foi enquadrada.*

*Sem prejuízo do supra exposto, o signatário confrontado agora com o Relato da Auditoria verifica que pode ser defensável um entendimento contrário ao defendido pelos serviços da DGIE sobre a questão em apreço, o qual implica necessariamente a ilegalidade do seu despacho por violação do princípio da concorrência.*

*Caso, por hipótese, assim se continue a entender, sempre se dirá que não há qualquer razão para que lhe possa ser imputada a existência de dolo de qualquer tipo.*



# Tribunal de Contas

---

*Mais, mesmo que se entendesse que o seu despacho é ilegal deve ser tido em consideração o facto de que dele não resultou qualquer prejuízo financeiro para o Estado.*

*Isto, porque a possível invalidade do adicional celebrado determinaria um enriquecimento sem causa para o Estado, que ficaria assim adstrito ao cumprimento das legais obrigações decorrentes de tal situação”.*

## ❖ **Ex-Director-Geral do GEPI, Eduardo Elísio Peralta Feio**

*“(…) limitei-me a prestar parecer sobre anteriores Informações e anteriores Pareceres dos Serviços da DGIE e nunca, neste particular, assumi, autorizei ou paguei quaisquer despesas, muito menos em violação das respectivas normas legais, até porque, como já acima referi, não se encontrava sub-delegada no Director-Geral da DGIE a indispensável competência para o efeito (...).*

*(...) tomei posse como Director do GEPI (depois DGIE) em 27/10/2005 e um dos processos que fui encontrar foi, justamente, o da empreitada da PSP de Cascais, cujo concurso público já se encontrava a decorrer (...);*

*(...) os meus pareceres foram sempre prestados sobre atinentes Informações e anteriores Pareceres dos Serviços (bem como sobre o estudo de “entidade externa e independente” que solicitei nos termos e para os efeitos do disposto no Artº 45º, nº 2, do RJEOP), com os quais agi sempre em conformidade, ignorando que a minha actuação pudesse ser susceptível de desrespeitar qualquer disposição legal;*

*(...) visei sempre a prossecução dos interesses públicos que entendia estarem colocados a meu cargo e ainda hoje continuo a considerar que, independentemente da regularidade ou irregularidade das questões jurídicas, os procedimentos seguidos quanto à empreitada em causa foram aqueles que melhor acautelaram tais interesses, seja na perspectiva da conclusão da obra, seja também na perspectiva da adopção das soluções que menos sobrecarregavam o erário público;*

*(...) que fosse do meu conhecimento, não havia no GEPI e depois na DGIE (do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno) qualquer recomendação anterior para alteração dos procedimentos que vinham sendo adoptados e seguidos, nem censura alguma pela sua prática (...).”*

## ❖ **O actual Director-Geral da DGIE, José Revez**

*“(…) Por despacho de 24 de Setembro de 2008, o Secretário de Estado da Administração Interna autorizou a celebração e a despesa do adicional em epígrafe, no montante de 59.627,09 €.*



*O despacho de autorização foi proferido sobre a Informação elaborada pela Jurista Dra. Mariana Costa da Maia Rafeiro, na qualidade de Assessora do Gabinete.*

*A fundamentação de facto preparatória da decisão em causa constava da Informação n° 453/2008 de 12 de Dezembro de 2008, elaborada pela Engª Maria Leonor Ferreira, com pareceres de concordância do Engº Eduardo Pina, Chefe de Divisão de Obras da DGIE (...).*

*O parecer do signatário correspondeu à convicção de que a Informação que lhe foi submetida, já com parecer do Chefe de Divisão de Obras, que qualificava os trabalhos como “trabalhos a mais”, interpretava correctamente as normas legais aplicáveis, ou seja, manifestou a sua concordância sobre o que se veio a revelar uma aparência de legalidade.*

*Porque a situação envolvia aspectos de natureza jurídica foi elaborada uma Informação por Jurista, tendo sobre esta (...), sido proferido despacho de autorização.*

*(...) o respondente não tem formação jurídica e (...) tomou posse do cargo em 19 de Maio de 2008, pouco tempo antes da data em que prestou parecer (12 de Setembro de 2008), não tendo acompanhado o desenvolvimento dos trabalhos da empreitada.*

*No exercício das suas funções o Director-Geral da DGIE não pode deixar de se fundar nas Informações e Pareceres que lhe são prestados, não sendo possível aprofundar, para além de certos limites, os factos e juízos que dos mesmos constam, sob pena de, dada a quantidade e complexidade das questões que lhe são submetidas, ficar totalmente paralisada a actividade que se lhe encontra cometida.*

*No caso em apreço, entende o respondente que agiu de boa fé e com a diligência exigível, sendo totalmente de afastar, dado o atrás exposto, a existência de qualquer dolo.*

*Embora, segundo pode agora constatar, a ilegalidade do acto de autorização tenha violado o princípio da concorrência, especialmente aplicável à contratação pública, está firmemente convencido que, de tal ilegalidade não resultou qualquer prejuízo financeiro para o Estado, uma vez que a invalidade do contrato determinaria um enriquecimento sem causa para o mesmo, com as legais consequências (...).*



## 2. Apreciação

Analisada a fundamentação apresentada pela DGIE, a documentação junta ao processo, os esclarecimentos complementares solicitados em sede de fiscalização concomitante e, por último, as alegações dos ora respondentes, cumpre fazer a seguinte apreciação:

**2.1** Nenhum dos alegantes invoca novos factos ou justificações que possam contraditar a conclusão exarada no Relato de auditoria e mencionada no ponto III deste Relatório, de que os trabalhos adicionais em apreço não resultaram da existência de circunstâncias imprevistas e, como tal, não eram enquadráveis no disposto no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

**2.2** Quanto ao argumento invocado pelo Ex-Secretário de Estado da Administração Interna, de que já tinham sido autorizados e realizados trabalhos no montante de € 475.271,69, anteriormente à sua entrada em funções, faltando apenas executar trabalhos no montante de € 59.627,09, e que se baseou em informações e pareceres da DGIE, importa referir que nos termos da lei, quem no exercício das suas funções pratica determinado acto administrativo é responsável por este.

Como membro do governo responsável pelo GEPI e garante da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, impende sobre ele a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos não se limitando a confiar nas aludidas informações sem se assegurar da qualidade e suficiência das mesmas.

Contudo, considera-se que atento o facto de o despacho autorizador ter sido exarado sobre uma informação interna e em concordância com a mesma, afasta a sua responsabilidade nos termos do artº 62º nº 2, da LOPTC.

**2.3** Quanto ao alegado pelo Ex-Director-Geral do GEPI de que quando tomou posse como dirigente naquele organismo já se encontrava a decorrer o concurso público para a empreitada em apreço, há que referir que, nos termos da lei, quem no exercício das suas funções pratica determinado acto, seja ele de concordância, enquanto dirigente máximo do organismo, é responsável por ele.

Ora, no caso em apreço, verificando-se não estarem reunidos os requisitos de que dependeria a adjudicação por ajuste directo, o despacho de concordância/autorização dos respectivos trabalhos adicionais no âmbito do organismo padece de vício, sendo a



**responsabilidade pela prática de tal ilegalidade imputada ao autor desse mesmo despacho**, o que no caso em apreço se reconduz ao indiciado responsável Eduardo Elísio Silva Peralta Feio.

Argumenta, ainda, este alegante que *“(...) os meus pareceres foram sempre prestados sobre atinentes Informações e anteriores Pareceres dos Serviços (bem como sobre o estudo de “entidade externa e independente” que solicitei nos termos e para os efeitos do disposto no Artº 45º, nº 2, do RJEOP), com os quais agi sempre em conformidade, ignorando que a minha actuação pudesse ser susceptível de desrespeitar qualquer disposição legal”* e que *“(...) visei sempre a prossecução dos interesses públicos que entendia estarem colocados a meu cargo (...)”*

Quanto a este argumento, importa referir que no decurso da empreitada o que se impõe é uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (ou mesmo entidades externas, se for o caso) e não apenas a adopção de *“comportamentos de conformidade”* por parte do(s) responsável(eis) com o teor da mesma ao depositar total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Como dirigente responsável pelo GEPI e garante da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, impende sobre ele a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos não se limitando a confiar nas aludidas informações sem se assegurar da qualidade e suficiência das mesmas<sup>35</sup>.

A este propósito mencione-se a Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, *“Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.”*

**2.4** O Director-Geral da DGIE, José Revez, também, vem alegar que o despacho de autorização foi proferido tendo em conta os pareceres jurídicos e técnicos, os quais mereceram a sua concordância e a do Chefe de Divisão de Obras, e que já tinham

<sup>35</sup> Acórdão n.º 2/2008 – 3ª Secção –PI.



sido anteriormente autorizados outros trabalhos pelo anterior Subsecretário de Estado da Administração Interna.

Ora, como já se disse anteriormente, nos termos da lei, quem no exercício das suas funções pratica determinado acto administrativo é responsável por este, e no caso em apreço se reconduz ao responsável máximo do organismo, ou seja, o Director-Geral José Revez.

Argumenta ainda este alegante que *“(...) não tem formação jurídica e que tomou posse do cargo em 19 de Maio de 2008 (...) não tendo acompanhado o desenvolvimento dos trabalhos da empreitada”*.

A este propósito, refira-se que, apesar da *“qualificação de trabalhos a mais”* face ao disposto no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, designadamente, a apreciação sobre a ocorrência de *“circunstâncias imprevistas”* ser matéria de índole jurídica, não exime o titular responsável pela prática de actos administrativos (independentemente da sua formação académica), de um dever especial de cuidado na prossecução do interesse público *« (...) Interesse público que impõe à entidade adjudicante o respeito pelos princípios estruturantes da contratação pública como são o da livre concorrência e a igualdade de oportunidades ...»*, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, se baste com a mera adesão às informações e pareceres de serviços<sup>36</sup>.

A falta de formação na área da contratação pública (reconduzida à falta de licenciatura em direito, entenda-se) invocada pelo indiciado responsável em questão, poderá apenas ser factor de **gradação da culpa**, mas não o exonera da responsabilidade pela aprovação dos trabalhos em apreço.

**2.5** Não se negligencia, também, o facto de ambos os dirigentes terem praticado actos decorrentes de um projecto deficientemente elaborado e patenteado a concurso e as vicissitudes que a empreitada em causa sofreu, nomeadamente o decurso do tempo, a tomada de posse administrativa pela DGIE e ainda a nova adjudicação a que a empreitada foi submetida, sendo que, também neste caso, tal factualidade merece relevo para efeitos de imputação subjectiva da responsabilidade sancionatória

---

<sup>36</sup> Sentenças da 3ª Secção deste Tribunal, n.ºs 03/2007, 11/2007 e 3/2010, de 8 de Fevereiro, 10 de Julho e 19 de Março, respectivamente.



determinada que esteja (ou não) a culpa<sup>37</sup>, mas não afasta a ilicitude do acto praticado<sup>38</sup>.

**2.6** Assim, da factualidade e da apreciação atrás descrita, conclui-se que, não se verificando a existência de circunstâncias imprevistas, os trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço **não preenchem os requisitos exigíveis pelo artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março**, pelo que não podem ser legalmente qualificados como trabalhos a mais.

Não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor, **534.898,79 €** (embora se refira no contrato adicional o montante de 432.510,42 €, não se considera que o mesmo seja o correcto, uma vez que resultou da compensação com trabalhos a menos que não se considera legal), **a respectiva adjudicação, atentas as datas em que foi autorizada, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março**,

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do processo – adopção de procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da mesma (art.º 133.º, n.º 1, do CPA), nulidade que se transmite ao contrato<sup>39</sup> (artº 185º, nº 1, do CPA).

<sup>37</sup> A imputação subjectiva da responsabilidade só ocorre quando há culpa, se estamos perante um erro desculpável e/ou a conduta do autor do acto ilícito não merece censura, trata-se de uma acção infractora sem culpa – entre outros, despacho do MP de 07.03.01 e 14.03.01, Sentença n.º 14/2005 – 3º Secção/1ª I, de 21 de Dezembro e 12/2005 – 3ª S/1ª I de 25 de Outubro.

A este propósito veja-se, aliás, o disposto no artigo 67.º, o qual conjugado com o artigo 61º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, determina a efectivação de responsabilidade financeira sancionatória em caso de dolo ou negligência.

<sup>38</sup> A infracção imputada aos responsáveis e ainda todos os factos integráveis na responsabilidade financeira sancionatória exige que o comportamento do agente seja culposo – também neste sentido, vide Sentença n.º 14/2005 – 3ª Secção /1ª I, de 21 de Dezembro.

<sup>39</sup> Igual consequência se encontra actualmente prevista no n.º 2 do artigo 284.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01.



## VI. ILEGALIDADES APURADAS/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Na sequência do que se referiu nos pontos III.3 e V.2 deste Relatório, destaca-se a violação, para além dos princípios da concorrência, igualdade e transparência (consagrados nos artºs 81º, alínea f), e 266º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa, 3º, nº 1, e 5º, nº 1, do Código do Procedimento Administrativo, e artºs 7º, nº 1, 8º, nº 2, 9º, nº 1, e 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho), dos artºs 26º, 45º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Tais violações de lei consubstanciam infracção financeira prevista e punida pelo artigo 65º, nº 1, alínea b), e nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto – segmento autorização da despesa - a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artºs 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, alínea a), todos da mesma Lei) – Anexo III ao presente Relatório.

São responsáveis pelas ilegalidades identificadas o Ex-Director-Geral do GEPI, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, e o actual Director-Geral da DGIE, José Revez, de acordo com o teor do artigo 61.º, nº 3 (aplicável por força do artigo 67.º, n.º 3) da LOPTC.

A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa num montante a fixar pelo Tribunal, para cada um dos responsáveis supra identificados, entre os limites, mínimo de 15 UC<sup>40</sup>, e máximo de 150 UC, de acordo com o referido artigo 65º, nº 2, da LOPTC.

Refira-se que o Dr. Eduardo Elísio Silva Peralta Feio já foi indiciado pela prática de idêntica infracção financeira, no Procº 43/2007 – Audit. 1ª S., cujo relatório (Relatório nº 2/2010) foi aprovado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal de 9.02.2010<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> O valor da UC, no triénio iniciado em 2007, foi até 19 de Abril de 2009, de € 96,00

<sup>41</sup> O qual foi notificado através do ofício nº 3408, de 03.03.2010.



## VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer concordante com as observações e conclusões incluídas no projecto de Relatório, mencionando ainda que *“(..). não foram apuradas quaisquer especiais circunstâncias que pudessem justificar o afastamento da culpa, ou negligência, de tais dirigentes; as específicas circunstâncias como foi conduzida esta empreitada e a violação do disposto no artº 45º do Dec-Lei nº 59/99 de 02/03, não são suficientes para fundamentar a utilização da faculdade relevatória prevista pelo nº 8 do art. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, atenta a gravidade, objectiva e subjectiva, dos factos praticados, da ilegalidade cometida e das suas consequências financeiras, em termos de completo descontrolo da despesa pública induzida por este “contrato adicional.”*

## VIII. CONCLUSÕES

- a) A descrição dos trabalhos que constituem o objecto do contrato adicional, assim como a fundamentação que foi apresentada, não permite considerar que os mesmos são legalmente trabalhos a mais, porquanto para tal seria necessário que decorressem de *“circunstâncias imprevistas”* e reunissem os demais requisitos do artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica, tornando ilegal a sua autorização e consequente contratualização.
- b) Aqueles trabalhos deveriam ter sido incluídos no contrato inicial da empreitada ou, em alternativa, deveriam ter sido objecto de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do referido artigo 48º.
- c) Mesmo que tais trabalhos pudessem ser caracterizados legalmente como trabalhos a mais, o que não sucede, atendendo a que o valor do contrato de empreitada inicial (1.788.191,02 €), corrigido em função dos trabalhos suprimidos (102.388,59 €), passou a ser 1.685.802,43 €, e que o montante dos trabalhos adicionais autorizados (534.898,79 €) representa um **acréscimo da despesa inicial em 31,73%**, sempre teria de se considerar que teria sido desrespeitado o limite estabelecido no n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



Consequentemente, mesmo que se pudesse fazer apelo a esse preceito legal os trabalhos adicionais, excedendo aquele limite também só poderiam ter sido legalmente adjudicados nos termos do n.º 4 do citado artigo 45.º, mediante o procedimento adequado, o concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

- d)** Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto IV e no Anexo III deste Relatório.
- e)** Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26.º, n.º 1, 45.º, n.ºs 1 e 4, e 48.º, n.º 2, alínea a), todos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.
- f)** Aquela infracção é sancionável com multa, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos do n.º 3 do artº 58º, do n.º 2 do artº 79º e do artº 89º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei.
- g)** O montante daquela multa é determinado pelo Tribunal, atentos os limites fixados no n.º 2 do artº 65º supra mencionado, correspondendo o mínimo a 15 UC<sup>42</sup> (€ 1.440,00) e o máximo a 150 UC (€ 14.400,00).
- h)** Refira-se que o Dr. Eduardo Elísio Silva Peralta Feio foi indiciado pela prática de idêntica infracção financeira no Procº 43/2007 – Audit. 1ª S., cujo relatório (Relatório nº 2/2010) foi aprovado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal de 9.02.2010.

---

<sup>42</sup> O valor da UC para o triénio 2007 até 20.04.2009 era de 96€.



## IX. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, nº 2, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto:

1. Aprovar o presente Relatório que indicia ilegalidades na adjudicação de trabalhos a mais e identifica os responsáveis no ponto IV e no Anexo III;
2. Recomendar à Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais relativos à admissibilidade de trabalhos a mais, nos termos do artº 370º do Código dos Contratos Públicos.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos em 1.716,40 € (mil setecentos e dezasseis euros e quarenta cêntimos), ao abrigo do estatuído no nº 1 do artº 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 artº 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
  - a) Ao Ministro da Administração Interna, Dr. Rui Pereira;
  - b) Ao Secretário de Estado da Administração Interna, Dr. José Conde Rodrigues;
  - c) Ao Ex-Secretário de Estado da Administração Interna, Dr. Rui Sá Gomes e ao Ex-Subsecretário de Estado da Administração Interna, Dr. Fernando Rocha Andrade;
  - d) Ao Director-Geral da Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos, Dr. José Revez;
  - e) Ao Ex-Director-Geral do GEPI, Dr. Eduardo Elísio Silva Peralta Feio;
  - f) Ao Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pelo Departamento de Auditoria IV.
5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do nº 1 do artigo 57º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.



# Tribunal de Contas

---

6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página de Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2010

## OS JUÍZES CONSELHEIROS



António Santos Soares – Relator



Helena Abreu Lopes



Alberto Fernandes Brás



## FICHA TÉCNICA

<i><b>Equipa Técnica</b></i>	<i><b>Categoria</b></i>	<i><b>Serviço</b></i>
Coordenação da Equipa  Ana Luísa Nunes e Helena Santos	Auditora-Coordenadora  Auditora-Chefe	<b>DCPC</b>  <b>DCC</b>
Elisabete Luz  Maria Palmira Ferrão	Técnica Verif. Especialista Principal  Assessora Principal – Eng <sup>a</sup> civil	<b>DCC</b>



# Tribunal de Contas

## ANEXO I – Quadro resumo dos trabalhos da empreitada

Uni: euros

ESPÉCIES DE TRABALHOS	CONTRATO INICIAL	CONTRATO ADICIONAL (1.º)				DESVIO (%)
		TRABALHOS A MAIS A PREÇOS CONTRATUAIS	TRABALHOS A MAIS A PREÇOS ACORDADOS	TRABALHOS A MENOS	TRABALHOS SUPRIMIDOS	
<b>1.Arquitectura</b>	<b>977.272,82</b>	<b>121.802,59</b>	<b>43.851,53</b>	<b>51,90</b>	<b>43.113,33</b>	<b>12,6</b>
1. Estaleiro	15.765,75					
2. Alvenarias	32.412,52	54.615,76	11.640,22		1.828,79	<b>198,8</b>
3. Coberturas, isolamentos, Impermeabilizações e caleiras exteriores	62.718,00	35.503,06	14.996,88	51,90		<b>80,4</b>
4. Cantarias e prefabricados	30.291,01	1.221,17				<b>3,9</b>
5. Pavimentos, rodapés e escadas	149.052,17				1.899,13	<b>-1,3</b>
6. Tectos	64.580,06	561,61				<b>0,9</b>
7. Paredes	178.754,43	16.045,15				<b>9,0</b>
8. Pinturas	66.114,01	204,19				<b>0,3</b>
9. Carpintarias	105.991,98	13.384,83				<b>12,6</b>
10. Serralharias	127.332,57		1.040,00			<b>0,8</b>
11. Equipamento sanitário	45.904,06	266,82			1.156,18	<b>3,1</b>
12. Diversos	24.947,61		2.573,41		361,40	<b>10,3</b>
13. Arranjos exteriores	26.567,09					
14. Equipamento	37.867,83				37.867,83	<b>-100,0</b>
15. Protecção de laminados de carbono	1.010,00					
16. Reparação de alvenarias	5.255,25		13.601,02			<b>258,8</b>
17. Limpeza inicial da obra	2.021,25					
18. Enchimento com betão leve na entrada	687,23					
<b>2. Estrutura</b>	<b>258.102,31</b>	<b>173.809,61</b>	<b>45.624,01</b>			<b>85,0</b>
1. Movimento de terras	1.294,60	19.036,70	7.062,29			<b>2.016,0</b>
2. Laje do piso térreo	4.105,08		18.730,79			<b>456,3</b>
3. Betão	243.382,63	154.772,91	19.830,93			<b>71,7</b>
4. Juntas	9.320,00					
<b>3. Rede de gás</b>	<b>12.552,20</b>					
<b>4. Ventilação, termoventilação e ar condicionado</b>	<b>134.896,25</b>	<b>2.184,95</b>	<b>7.032,77</b>	<b>6.846,00</b>		<b>1,8</b>
<b>5. Rede de esgotos</b>	<b>37.453,22</b>	<b>6.991,27</b>	<b>50.240,24</b>	<b>18.510,16</b>		<b>3,4</b>
<b>6. Rede de águas</b>	<b>65.326,74</b>	<b>21.196,37</b>	<b>26.592,55</b>	<b>8.065,63</b>		<b>60,8</b>
<b>7. Rede integrada de telecomunicações</b>	<b>79.768,56</b>	<b>4.942,60</b>		<b>9.713,32</b>	<b>30.329,74</b>	<b>-44,0</b>
<b>8. Instalações eléctricas</b>	<b>222.818,92</b>	<b>16.577,60</b>	<b>41.303,77</b>	<b>2.456,53</b>	<b>28.945,52</b>	<b>11,9</b>
Remoção de infra-estruturas existentes			7.657,04			
Furação de elementos estruturais			9.925,54			
Sondagens			809,89			
<b>Total da proposta: 1.788.191,02</b>		<b>347.504,99</b>	<b>233.037,34</b>	<b>45.643,54</b>	<b>102.388,59</b>	



## ANEXO II – Quadro resumo dos trabalhos adicionais por autorização

Uni: euros

Descrição	TM a preços contratuais	TM a preços acordados	T Menos	Valor %
<p><b>1ª Autorização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforço estrutural de pilares executados na empreitada anterior;</li> <li>Reparação/reconstrução parcial de paredes de alvenaria;</li> <li>Demolições de pilares, vigas e paredes de alvenaria;</li> </ul>	250.503,19	88.360,37		<p>338.863,56</p> <p>18,95%<sup>43</sup></p> <p>20,10 %<sup>44</sup></p>
<p><b>2ª Autorização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Trabalhos deficientemente medidos no projecto de arquitectura;</li> <li>Alterações aos projectos das especialidades (redes de abastecimento de água, de esgotos e incêndios);</li> <li>Reforço da laje da entrada com lâminas de carbono;</li> <li>Alteração do AVAC, contemplando extracção forçada para as I.S.</li> </ul>	71.109,85	91.926,03	26.627,69	<p>136.408,19</p> <p>7,63%<sup>43</sup></p> <p>8,09<sup>44</sup></p>
<p><b>3ª Autorização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisão das quantidades e omissões do projecto das Instalações Eléctricas;</li> <li>Enchimento com betão de limpeza para estabilizar muro da moradia vizinha;</li> <li>Acréscimo no traçado de AVAC para extracção de gás do piso 0 do estacionamento;</li> <li>Alteração da altura dos vãos;</li> <li>Diversas alterações (colocação de portas, abertura de vãos e remates, caixilharia de alumínio, tectos falsos);</li> <li>Bancada em mármore junto ao refeitório;</li> <li>Reforço das paredes de alvenaria das celas executadas anteriormente.</li> <li>Pavimentos em mármore, vãos).</li> </ul>	25.891,95	52.750,99	19.015,85	<p>59.627,09</p> <p>3,33 %<sup>43</sup></p> <p>3,54 %<sup>44</sup></p>
<p><b>3ª Autorização</b></p> <p><b>A Suprimir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Equipamento de cozinha e bar;</li> <li>Equipamento de comunicações;</li> <li>Pára-Raios;</li> <li>Torre de comunicações;</li> <li>Elevador;</li> <li>Arquitectura (equipamento sanitário, alvenarias, pavimentos e vãos).</li> </ul>	----	-----	102.388,59	- 102.388,59
<b>Sub-Total</b>	<b>347.504,99</b>	<b>233.037,39</b>	<b>148.032,13</b>	

<sup>43</sup> Do valor inicial da empreitada 1.788.191,02 €.

<sup>44</sup> Do valor da empreitada corrigido com a supressão de trabalhos no montante de 102.388,60 € e que perfaz 1.685.820,43 €.



## ANEXO III

### QUADRO DE INFRAÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

<b>Item do relatório</b>	<b>Factos</b>	<b>Normas violadas</b>	<b>Tipo de responsabilidade</b>	<b>Responsáveis</b>
III e V.2	<i>Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, atento o seu objecto e a fundamentação apresentada, bem como atento o seu valor (acréscimo de 31,73%) pelo que foi preterido o concurso público ou limitado com publicação de anúncio</i>	<i>Arts. 26º, 45º nº 1 e 4 e 48º, nº 1, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março</i>	<i>Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto</i>	<p>Despachos (com data ilegível) exarados nas seguintes informações:</p> <p>Informação n.º 174/2007 de 29.03.2007 Informação n.º 267/2007 de 9.05.2007 Informação nº 565/2007 de 10.09.2007 Informação n.º 738/2007 de 09.11.2007</p> <p>✚ <b>Eduardo Feio</b>, ex-Director-Geral do GEPI</p> <p>Despacho de <b>27.06.2008</b>, exarado na Informação n.º 453/2008 de 12.06.2008</p> <p>✚ <b>José Revez</b>, Director-Geral da DGIE</p>