

PROCESSO Nº 13/2010 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 24/2011



**ACÇÃO
DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DE PENACOVA, NO ÂMBITO DA EMPREITADA
DE “CONSTRUÇÃO DA BIBLIOTECA MUNICIPAL DE
PENACOVA”**

**Tribunal de Contas
Lisboa
2011**



Índice

1. Introdução	3
2. Metodologia do Trabalho	3
3. Factualidade Apurada	4
3.1 Contrato Inicial	4
3.2 Contrato Adicional	5
3.3 Informação Complementar	6
3.4 Objecto e Fundamentação do Contrato Adicional	7
4. Autorização dos trabalhos adicionais	9
5. Apreciação dos trabalhos adicionais	10
6. Outras circunstâncias relativas à autorização do contrato adicional	17
7. Responsabilidade Financeira	19
8. Parecer do Ministério Público	20
9. Conclusões	22
10. Decisão	23
Ficha Técnica	25
Anexo I – Descrição dos trabalhos	26
Anexo II – Mapa de eventuais infracções financeiras	32
Anexo III – Resposta apresentada no exercício do direito do contraditório	33



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	Acórdão
CCP	Código dos Contratos Públicos ¹
CMP	Câmara Municipal de Penacova
CPA	Código do Procedimento Administrativo ²
CRP	Constituição da República Portuguesa ³
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DCPC	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
EDP	EDP - Energias de Portugal, S.A.
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ⁵
TC	Tribunal de Contas

¹ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10 e Lei n.º 3/2010, de 27.04 e DL n.º 131/2010, de 14.12.

² DL n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pelos DLs n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01.

³ Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril de 1976, na redacção dada pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro, 1/2001, de 12 de Dezembro, 1/2004, de 24 de Julho e 1/2005, de 12 de Agosto.

⁴ Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 3-B/2010, de 28 de Abril.

⁵ DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/2000, de 27.07 e DL n.º 13/2002, de 19.02.



1. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal de Penacova – adiante designada CMP - remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “**Construção da Biblioteca Municipal de Penacova**”, celebrado em 18.06.2008, com a sociedade Vilda – Construção Civil, S.A., pelo valor de 2.071.725,52 € (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto de 27.08.2008⁶.

Em 05.08.2010, foi remetido a este Tribunal⁷, para efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, um **contrato adicional** ao contrato supra identificado, celebrado em 16.07.2010, com o valor de 359.982,72 €.

Em 19.10.2010, o plenário da 1.ª Secção, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a) *in fine*, e 77.º, n.º 2, alínea c), da citada LOPTC, determinou a realização de uma auditoria à execução da empreitada “**Construção da Biblioteca Municipal de Penacova**” – **contrato adicional**.

2. METODOLOGIA DO TRABALHO

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistiram, essencialmente, em:

- ❖ Verificar a observância dos pressupostos legais⁸ (exs. artigos 14.º, 26.º ou 30.º do RJEOP) subjacentes ao acto adjudicatório que precedeu a formalização do Adicional objecto da auditoria;
- ❖ Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do referido contrato (inicial), se a despesa emergente do Adicional objecto da Acção:
 - Excedeu o limite fixado no artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP (norma de controlo de custos);
 - Indiciou, 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

⁶ Proc.º n.º 796/08.

⁷ Ofício n.º 1635.

⁸ Estabilidade do objecto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos a mais com os factos apurados.



Tribunal de Contas

públicas e da realização de despesas públicas (artigos 53.º do RJEOP, 205.º do DL n.º 197/99, de 08.06, ou 19.º do CCP).

Na sequência de uma análise preliminar ao respectivo contrato e à documentação inserta no processo, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares à autarquia, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal⁹.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o Relato da auditoria, o qual, em cumprimento do despacho de 23.03.2011¹⁰, foi oportunamente remetido para o exercício do direito de contraditório previsto no art.º 13.º da LOPTC, aos indiciados responsáveis, Humberto José Baptista Oliveira, Ernesto Fonseca Coelho, Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva, Ricardo João Estevens Ferreira Simões, Luís Jorge Frias Morgado, Luís Pedro Barbosa Antunes, Ana Cristina Marques Silva Simões e Roberto António Ferreira Barbosa.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações¹¹, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

3. FACTUALIDADE APURADA

3.1 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	
					N.º proc.	Data do visto
Regime "misto"	2.071.725,52 €	01.09.2008	365 dias	31.08.2009	796/08	27.08.2008

De acordo com o ponto II.1.6 do anúncio do concurso público, publicado no D.R, n.º 228, II Série, de 27.11.2007, e demais publicações legalmente obrigatórias, o objecto desta empreitada consistia na construção de um edifício que "(...) engloba a biblioteca municipal, um auditório e um estacionamento.

⁹ Ofício nº 2634, de 17.12.2010, em resposta ao ofício da DGTC nº 19857, de 23.11.2010.

¹⁰ Ofícios da DGTC nºs 4973, 4979 a 4984 e 4986, todos de 29.03.2011.

¹¹ As alegações foram apresentadas em conjunto, tendo para o efeito sido mandatada a Sociedade de Advogados, ACJC - cfr. documento com registo de entrada nesta DGTC em 21.04.2011.



Na empreitada estão compreendidos todos os trabalhos de movimentação de terras, contenção periférica do terreno, fundações e estruturas, toscos, acabamentos, instalações especiais (electricidade, telecomunicações e informática, segurança contra incêndios, águas, combate a incêndios, esgotos residuais e pluviais e equipamentos mecânicos).”

De acordo com o Programa do Concurso (ponto 10.1) e com a cláusula 2.1.2 (complementares) do Caderno de Encargos, o “modo de retribuição do empreiteiro, é o de regime misto, sendo adoptados os modos de retribuição indicados para os seguintes trabalhos:

- a) Movimento de terras, fundações e muros de suporte - série de preços;
- b) Restantes trabalhos da empreitada – preço global.”

A empreitada contemplava, em resumo, a realização das seguintes actividades, de acordo com a proposta escolhida:

CAP.	DESIGNAÇÃO	VALOR DA PROPOSTA (€)
A	Arquitectura	776.592,26
B	Fundações e Estruturas	440.376,03
C	Instalações e Equipamentos da Rede de Águas	17.318,24
D	Instalações e Equipamentos de Esgotos Residuais e Domésticos	18.506,06
E	Instalações e Equipamentos da Rede de Incêndios	16.521,72
F	Instalações e Equipamentos Eléctricos	476.731,45
G	Instalações e Equipamentos Mecânicos - Biblioteca	152.572,52
H	Instalações e Equipamentos Mecânicos - Auditório	173.107,24
TOTAL DA EMPREITADA		2.071.725,52

3.2 CONTRATO ADICIONAL

N.º	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) =(1) +(2)	%		Termo previsível da empreitada
						Contrato Inicial	Acumul.	
1.º	Erros e omissões e trabalhos “a mais”	16.07.2010	16.07.2010 ¹²	359.982,72 €	2.431.708,24 € ¹³	17,38	117,38	18.07.2010 ¹⁴

¹² Cfr. documento elaborado nos termos do anexo à Resolução n.º 1/2009, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009. No entanto, na informação prestada pela CMP, remetida ao abrigo do ofício n.º 2634, de 17.12.2010, na alínea c), foi referido que “A data de início da execução dos trabalhos a mais objecto do adicional coincidiu praticamente com o início dos trabalhos contratuais da empreitada (...)”.

¹³ Vide quadro n.º 5 em anexo ao presente Relatório.

¹⁴ Data da última vistoria efectuada à obra.



Tribunal de Contas

3.3 INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR

No que respeitava à execução da empreitada e de acordo com o esclarecido pelo município em 17.12.2010:

- * A mesma ainda não se encontrava concluída, faltando executar trabalhos contratuais no valor de 3.763,33 €, respeitantes ao *“arranque e a ensaios de todos os equipamentos e redes”*. A execução destes trabalhos estava dependente da ligação da baixada ao Posto de Transformação, solicitada pela CMP à EDP.
- * O termo da empreitada deveria ter ocorrido em 31.08.2009, tendo em conta o prazo de execução contratual de 365 dias. Contudo, foram autorizadas duas prorrogações de prazo no total de 240 dias, a terminar em 29.04.2010 (conforme último plano de trabalhos aprovado).

A obra também tinha sido suspensa por 50 dias, no período de 28.04.2010 a 17.06.2010. Nesta data, tinha sido lavrado o primeiro auto de vistoria, tendo sido fixado o prazo de 30 dias para a conclusão dos trabalhos que não estavam em condições de ser recebidos e mais 10 dias após ligação da baixada ao PT para os trabalhos comuns. Foi efectuada nova vistoria em 18.07.2010, ficando a conclusão da obra dependente da execução dos trabalhos *“da ligação da baixada, proveniente do PT, pela EDP”*.

- * Os trabalhos decorrentes do adicional em apreço já se encontravam concluídos;
- * Não tinham sido autorizados quaisquer outros trabalhos adicionais;
- * Foi enviado um auto de supressão de trabalhos contratuais (Capítulo de *“Betão em Elevações”*) no valor de 39.670,85 €, os quais foram deduzidos no custo final da empreitada.
- * O custo da empreitada ascendia então a 2.426.102,97 €, incluindo o montante de 37.828,91 €, relativo ao cálculo de revisão de preços (provisório).

3.4 OBJECTO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL

O presente adicional, no montante de 359.982,72 €, reportava-se a erros e omissões e a trabalhos “a mais” [sendo que parte destes eram a preços contratuais (89.631,22 €) e os restantes a preços novos (213.021,61 €)], como se resume no quadro seguinte:



NATUREZA DOS TRABALHOS	VALOR	SUBTOTAL
Erros	22.622,39	57.329,89
Omissões	34.707,50	
Trabalhos “a mais”	302.652,83	302.652,83

No que concerne aos valores dos trabalhos de Erros e Omissões (quadros 1 e 2 em anexo ao presente Relatório) os mesmos correspondiam ao culminar do processo de apuramento de erros e omissões que teve início em 03.12.2008, na sequência de reclamação apresentada pelo empreiteiro. Refira-se que do montante reclamado a título de “erros”, 35.111,75 €, apenas tinha sido aceite pela fiscalização o valor de 22.622,39 €.

Os restantes trabalhos adicionais encontram-se identificados nos quadros 3 e 4, em anexo ao presente Relatório e resultaram essencialmente de alterações estruturais e arquitectónicas, substituições, e outros correspondiam a trabalhos novos.

Tendo em conta o teor da proposta remetida pela empresa de fiscalização à Câmara Municipal, em 19.10.2009 (tendo por base as cartas do empreiteiro de 07.08.2009, nas quais se solicitavam duas prorrogações de prazo, num total de 180 dias), salientam-se os seguintes factos que são susceptíveis de justificar a necessidade de realizar os trabalhos em apreço:

“ (...)

- a) *Alterações construtivas relacionadas com o deslocamento da implantação inicialmente prevista para o edifício;*
- b) *Alterações ao projecto decorrentes do estudo geotécnico que constituía uma quantidade de trabalho do projecto. Os estudos que envolveram estas alterações, elaborados pela equipa projectista, foram algo morosos;*
- c) *Solos de fundação sem consistência, abrangendo cerca de 20% da totalidade da área da fundação, obrigaram ao seu prévio saneamento;*
- d) *Alterações estruturais e arquitectónicas a que a rampa de acesso teve de ser sujeita, obrigaram a um estudo de reimplantação por parte da equipa projectista;*
- e) *Linha de água não prevista em projecto, teve de ser drenada;*



Tribunal de Contas

- f) *Condições climatéricas adversas (forte pluviosidade) nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2009;*
- g) *Finalmente, alterações construtivas e principalmente estruturais (estruturas metálicas) derivadas da ampliação do palco do Auditório.*
Tais alterações obrigaram a diversos estudos por parte da equipa projectista e consequentes consultas ao mercado. Tal provocou uma profunda alteração ao nível da estrutura inicial (pisos -1, 0 e 1), tendo a sua execução provocado atrasos substanciais na execução de todas as actividades dela dependentes (...)."

Inicialmente, a CMP não invocou qualquer fundamento legal para sustentar a execução dos trabalhos adicionais, tendo, na sequência do pedido de esclarecimentos deste Tribunal¹⁵, vindo informar¹⁶ que estava em causa, para a maioria dos trabalhos, o art.º 26.º do RJEOP.

Contudo, para justificar a aplicação deste normativo legal, designadamente identificar quais os acontecimentos que correspondiam a circunstâncias imprevistas ocorridas no decorrer da empreitada, limitou-se a remeter para o teor dos respectivos relatórios das reuniões de obra.

Analisados estes documentos, observa-se que, logo na primeira reunião realizada em 05.08.2008 (antes da consignação da empreitada), se dava conta de que as características do terreno não correspondiam ao inicialmente previsto, tendo ficado decidido que a entidade executante iria proceder a um estudo geotécnico a fim de se determinar as reais características dos solos.

Do estudo geológico/geotécnico, elaborado em 28.08.2008, pela empresa Geoma - Geotecnia e Mecânica de Solos, Lda., resultaram as seguintes considerações:

“O estabelecimento da Biblioteca à cota 59 é pacífico em termos de fundações por se mobilizar maioritariamente a formação xistosa das Beiras que (...) apresenta boa aptidão geotécnica. As fundações serão por isso directas e superficiais podendo as sapatas ser dimensionadas para uma tensão de contacto de 500 KPa para um assentamento máximo de 1” (2.5 cm) nível de tensão que pode também ser praticado na zona em que os depósitos de vertente são interessados (S3).

¹⁵ Ofício da DGTC n.º 19857, de 23.11.2020.

¹⁶ Ofício n.º 2634, de 17.12.2010.



Resolvida que está a questão da movimentação de terras, com a escavação a não levantar problemas de maior face ao estado de alteração e fracturação da formação xistosa e coesivo dos depósitos, falta resolver o problema da estabilidade do aterro que não suporta as inclinações agressivas dos materiais inferiores.

É necessário criar então uma estrutura de suporte, que segundo nosso entender passa por modelo tipo Munique com perfis metálicos cravados nas camadas resistentes preenchidos com madeira, ancorados ou não.

Esta ou outra solução merecerá projecto específico, (...) a elaborar com base nos pressupostos geotécnicos aqui definidos.”

Na reunião de obra de 26.08.2008, foi determinado “recolher, também, um parecer da RÓDIO e uma previsão de custos para a execução de muros de Berlim aconselhados pelo referido estudo, a fim de se tomarem decisões, que poderão passar por uma alteração ao projecto existente”.

4. AUTORIZAÇÃO DO ADICIONAL

Os trabalhos a mais objecto do **adicional** em apreço foram aprovados em reunião camarária, de 05.11.2009, cuja deliberação foi rectificada em reunião de 07.05.2010. Estiveram presentes e votaram favoravelmente a adjudicação os seguintes membros do executivo camarário:

Presidente da Câmara:

- Humberto José Baptista Oliveira;

Vereadores:

- Ernesto Fonseca Coelho;
- Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva;
- Ricardo João Estevens Ferreira Simões;
- Luís Jorge Frias Morgado – (apenas participou na reunião de 05.11.2009);
- Luís Pedro Barbosa Antunes;
- Ana Cristina Marques Silva Simões;
- Roberto António Ferreira Barbosa¹⁷ – (apenas participou na reunião de 07.05.2010).

¹⁷ Este Vereador veio substituir o Vereador Luís Jorge Frias Morgado, que tinha pedido a suspensão do mandato por 90 dias, com início a 1 de Maio de 2010.



5. APRECIÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS

A empreitada rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no RJEOP¹⁸, sendo o respectivo modo de retribuição o **regime misto**, ou seja, por **série de preços** (art.º 18.º), relativamente aos trabalhos de movimento de terras, fundações e muros de suporte, e **preço global** (art.º 9.º), os restantes trabalhos da empreitada.

Neste sentido, relativamente ao regime de **série de preços** 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 Medeiros¹⁹ “(...) *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 art.º 26.º 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 é, 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 grosseiros²⁰ (facilmente detectáveis por um projectista em sede de elaboração/revisão do projecto).

¹⁸ Entretanto revogado pelo artigo 14.º, n.º1, alínea d), do DL n.º 18/2008, de 29.01. Contudo, atento o disposto no artigo 16.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, o RJEOP continua a ser aplicável à execução de contratos formalizados no seu âmbito.

¹⁹ *In Obras Públicas – Do pagamento do prémio pela conclusão Antecipada da Empreitada*, edição de Azeredo Perdigão, Advogados, 2001, pág. 60.

²⁰ No conceito que vem sendo adoptado pelo Supremo Tribunal Administrativo (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 Administração Pública na apreciação de factos que estiveram na origem da sua*



Relativamente ao regime de **preço global**, o preço que constava do contrato era previamente determinado para todos os trabalhos a realizar, ou seja, o preço era único, fixando-se o mesmo no momento da celebração do contrato.

Assim sendo, nos contratos por preço global era estabelecido um preço fixo que abrangia o conjunto das obras, fornecimentos e serviços que eram objecto do contrato.

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

Porém, tal afirmação só podia ser feita em termos relativos, na medida em que na realidade, em circunstâncias excepcionais, podiam ocorrer acertos ao preço inicial, por força da detecção de erros ou omissões no projecto (art.º 14.º do RJEOP).

O conceito e o regime dos “erros” e “omissões do projecto” encontrava-se consignado no artigo 14.º do citado RJEOP.

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

Por erros entendiam-se as divergências entre as diferentes peças do projecto, em particular no que se referia às quantidades constantes nos respectivos mapa-resumo e às que resultavam das peças desenhadas do projecto [n.º 1, al b)].

Os erros e omissões só eram atendíveis, do ponto de vista financeiro, se fossem reclamados pelo adjudicatário no prazo de 66 dias a contar da data da consignação ou no prazo de 11 dias contados a partir da sua detecção desde que o empreiteiro demonstrasse que lhe tinha sido impossível detectá-los mais cedo (n.ºs 1 e 2).

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

Em qualquer dos tipos remuneratórios da empreitada, mercê do poder de modificação unilateral dos contratos, a entidade pública podia exigir ao empreiteiro a execução de

decisão”, cf. Autor citado in “Conceitos indeterminados no Direito Administrativo”, Almedina, 1994 (pág. 227).



Tribunal de Contas

trabalhos que não resultassem do contrato de empreitada, por força das mutações do interesse público. Eram exemplo deste poder os chamados trabalhos a mais, previstos no artigo 26.º do citado RJEOP.

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

- Esses trabalhos se destinassem à realização da mesma empreitada;
- Resultassem de circunstância imprevista;
- Não pudessem ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, fossem 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 n.ºs 22/2006, de 21 de Março – 1.ª S-PL e 14/06, de 21 de Fevereiro – 1.ª S-PL.

Para além daquelas exigências, o artigo 45.º, n.º 1, do mesmo diploma legal condicionava a legalidade dos trabalhos a mais à contenção da correspondente despesa dentro do limite de 25% do valor do contrato inicial, computando-se, para este efeito, as restantes despesas descritas naquele normativo, que onerassem a empreitada.

O Município de Penacova qualificou a maioria dos trabalhos objecto do presente adicional como trabalhos “a mais” e uma parcela menor como “erros” e “omissões” do projecto.

- a)** De referir que os trabalhos adicionais imputados pela autarquia a erros e omissões ocorreram nos capítulos de trabalhos a remunerar por preço global.

No que concerne aos erros de medição, no montante de 22.622,39 € (1,09%), resultaram os mesmos de discrepâncias entre as quantidades de trabalho constantes do projecto e do mapa de medições patenteado a concurso, os quais são, assim, susceptíveis de se enquadrarem no art.º 14.º, n.º 1, alínea b), do RJEOP.

As omissões, no valor de 34.707,50 € (1,68%), respeitaram a um conjunto de trabalhos necessários, imprescindíveis à exequibilidade de alguns elementos do projecto, mas



que não tinham sido contemplados no mapa de trabalhos posto a concurso. Assim, são também susceptíveis de se integrarem no mesmo art.º 14.º.

Não obstante se concluir que os **erros e omissões no montante de 57.329,89 € têm enquadramento legal**, salienta-se que nestes acréscimos de custos verificados, relativamente ao valor inicial da empreitada, o maior peso deriva das omissões do projecto (1,68% do custo inicial), cujos trabalhos delas decorrentes foram executados a preços acordados (e como tal não submetidos à concorrência).

- b) No respeitante aos trabalhos qualificados pela autarquia como “a mais”, ao abrigo do art.º 26.º do RJEOP e descritos no quadro n.º 3 do Anexo I ao Relatório, importa referir que os mesmos tiveram origem no desconhecimento das características do terreno, uma vez que não tinha sido efectuado qualquer estudo geológico.

Assim, só no decurso dos trabalhos de movimentação de terras é que se vieram a apurar as reais características do terreno as quais não correspondiam às inicialmente admitidas/conhecidas, implicando por essa razão alterações no projecto de estrutura de betão armado, bem como no saneamento de solos (detecção da existência de terras brandas que foi necessário sanear, por a carga admissível não corresponder ao inicialmente previsto).

Atenta a natureza dos trabalhos, se tivesse sido realizado atempadamente o estudo geológico, aquando da elaboração do projecto, o dono da obra/projectista teria tido a possibilidade de conhecer as características dos solos que, desta forma, só veio a detectar em obra, pelo que os trabalhos adicionais agora identificados poderiam ter sido, desde logo, contemplados no projecto da empreitada e o custo para a sua execução ter sido submetido à concorrência.

Ora, o que veio a verificar-se neste caso concreto, foi que, logo na primeira reunião de obra, realizada em 05.08.2008 (antes da consignação da empreitada), no início dos trabalhos de escavação, se verificou que “*as características do terreno não correspondiam ao inicialmente previsto*”, tendo ficado decidido que a entidade executante (co-contratante) iria proceder a um reconhecimento geológico-geotécnico a fim de se determinar as reais características dos solos.

Quanto à realização do referido estudo geológico, importa mencionar que, embora a legislação aplicável, o n.º 3 do artigo 63.º do RJEOP, não obrigasse à sua realização,



nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, o dono da obra devia, contudo, definir as “*características geológicas do terreno previstas para efeitos do concurso*”.

O cumprimento de tal obrigação teria permitido elaborar um projecto que contemplasse e previsse todas as situações tidas por mais adequadas, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional, não deixando para a execução da obra a procura das melhores soluções.

Aliás, é preocupação constante nos diplomas que regulam a realização das empreitadas de obras públicas que a preparação e o estudo da obra, incluindo a elaboração do projecto, do caderno de encargos, do mapa de quantidades e de outras peças concursais, sejam efectuados com todo o rigor²¹ e diligência possíveis para a defesa do interesse público.

Em sede de contraditório, e para justificar a execução destes trabalhos, os alegantes invocam os factos infra descritos que consideram corresponder a circunstâncias imprevistas:

“ (...)

48º. O conjunto dos trabalhos alocados no contrato adicional é referente a trabalhos de movimentação de terras, aterros, fornecimento e colocação de betão, muros de suporte (cfr. art.º 1º a 4º do Quadro 3 do anexo do Relato), trabalhos que foram executados na sequência de uma circunstância imprevista, nomeadamente por força da natureza dos solos detectada aquando do início das escavações.

49º. Com efeito, quando se iniciou a escavação verificou-se que parte dos solos onde se projectava a implantação do edifício era solo sem consistência (cerca de 20% da totalidade da área da fundação), porque tinha servido em tempos para vazadouro de terras provenientes de várias escavações, o que determinou o seu prévio saneamento.

50º. Por outro lado, durante a escavação, constatou-se que a conduta que abastece

²¹ A elaboração de projectos rigorosos permite a observância dos princípios da contratação pública constantes dos artigos 7.º a 15.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas por força do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma legal, em particular os da legalidade, da prossecução do interesse público, da transparência, da publicidade, da igualdade e, sobretudo, o da concorrência.



alguns dos edifícios situados naquela zona estava deficientemente localizada, por não existir cadastro da sua localização, o que interferiu com os trabalhos de escavação, obrigando ao desvio provisório da conduta.

51º. Estas circunstâncias imprevistas determinaram o desvio da implantação do edifício em 30 cm para poente para a passagem da conduta (cfr. relatório de reunião n.ºs 4, 5 e 8 de 26.08.2008, 2.09.2008 e 23.09.2008, respectivamente).

52º. Por esses motivos imprevistos, e que surgiram já no decorrer da execução da empreitada, tornou-se necessária a execução dos trabalhos a mais discriminados no supra mencionado Quadro 3, trabalhos esse que foram decididos executar em reuniões entre a adjudicatária e a fiscalização da obra ocorridas entre os dias 5.08.2008 e 14.08.2008 (cfr. os Relatórios de Reuniões n.ºs 2 a 11).

Do agora alegado, salienta-se a invocação de uma conduta que não se encontrava cadastrada e que terá contribuído para o desvio da implantação do edifício, originando a necessidade de execução dos trabalhos adicionais descritos no citado quadro 3 do Anexo I ao presente Relatório.

Porém, uma análise técnica da natureza daqueles trabalhos adicionais não permite imputar este fundamento à necessidade de execução desses específicos trabalhos de movimentos de terras, de betão em fundações e betão armado, a preços contratuais.

Assim, conclui-se que não tendo o dono da obra diligenciado *ab initio* pelo conhecimento das características do solo onde iria ser implantado o equipamento municipal, não é possível posteriormente considerar como circunstância imprevista o efectivo apuramento dessas características no decurso da execução da empreitada. Logo, estes trabalhos adicionais no montante de **89.631,21 €**, **não são enquadráveis no art.º 26.º do RJEOP.**

- c) Ainda no que respeita à invocada existência de uma conduta não cadastrada que apenas foi localizada no decurso dos trabalhos de escavação da obra, conjugada com a necessidade de drenagem de uma linha de água, também só detectada aquando da execução da empreitada, as quais interferiram com o desenvolvimento normal da construção e determinaram o desvio de implantação do edifício em 30 cm para poente, considera-se que consubstanciam circunstâncias imprevistas e que permitem, atenta a



sua natureza, justificar os trabalhos adicionais incluídos nos artigos 16.1 a 16.4 e descritos no quadro 4 em Anexo I a este Relatório, no valor de **10.385,34 €²²**.

- d) Relativamente aos demais trabalhos adicionais, no montante de **202.636,27 €**, identificados no quadro 4 do Anexo I ao Relatório, justificados por alterações estruturais e arquitectónicas, relacionadas com a ampliação do palco do auditório e da rampa de acesso ao parque de estacionamento, apurou-se que os mesmos foram executados por iniciativa do dono da obra no decurso da empreitada.

Como é reiterado em sede de contraditório, “ (...) *são trabalhos a mais por alterações ao projecto inicial por iniciativa do Dono da Obra*” e “ (...) *foram executados a pedido do DO, por se ter constatado, no decurso da execução da obra, que o “Palco”, a ser executado com as dimensões previstas no respectivo projecto, não permitiria a actuação nele, por exemplo, de uma banda filarmónica*”, nada se alegando quanto aos trabalhos relativos à rampa de acesso ao parque de estacionamento também incluídos neste quadro n.º 4.

Assim, considera-se que se está perante melhorias/correções ao projecto inicial com a finalidade de beneficiar ou melhorar o funcionamento do equipamento municipal, mas que não decorreram de acontecimentos inesperados, inopinados surgidos no decurso da obra, e, como tal, **não enquadráveis nos requisitos do art.º 26.º do RJEOP**.

- e) Conclui-se, assim, que as justificações apresentadas para fundamentar os trabalhos adicionais (com excepção dos relativos a erros e omissões no montante de 57.329,89 € e trabalhos a mais no montante de 10.385,34 €) não permitem concluir que os mesmos, na importância de **292.267,49 €**, resultaram de acontecimentos inesperados, inopinados, surgidos no decurso da execução da obra e que um decisor normalmente diligente não estava em condições de prever inicialmente, pelo que não são enquadráveis no artigo 26.º do RJEOP.

Assim, atento o valor dos trabalhos adicionais que não se considera que sejam legalmente trabalhos a mais, assim como a data em que foram adjudicados (05.11.2009 e 07.05.2010), conclui-se que os mesmos deveriam ter sido objecto de concurso público ou limitado por prévia qualificação [art.º 19.º, alínea b), do CCP].

²² Valor obtido pelo somatório dos itens 16.1 a 16.4 (3.562,50 €+ 3.759,21 €+ 313,63 €+ 2.750,00 €).



6. OUTRAS CIRCUNSTÂNCIAS RELATIVAS À AUTORIZAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL

Os indiciados responsáveis alegam, ainda, em sede de contraditório que:

- Iniciaram funções na Câmara Municipal de Penacova, em 31.10.2009, e a 1ª reunião camarária que aprovou a deliberação relativa aos trabalhos em causa, ocorreu em 05.11.2009;
- Não participaram na abertura do concurso para a execução da empreitada nem na consignação efectuada, em 01.09.2008;
- Os trabalhos relacionados com “movimento de terras” e “betão em fundações” foram executados no período compreendido entre 04.09.2008 e 24.11.2008 e os decorrentes da alteração do projecto inicial relativo às dimensões do palco foram aprovados em reunião camarária de 03.04.2009;
- Não tiveram intervenção no pedido de execução dos trabalhos englobados no contrato adicional;
- A deliberação de aprovação dos trabalhos adicionais foi antecedida de uma informação escrita da autoria do Eng.º Diniz Vieira, remetida ao anterior Presidente da Câmara – que seguiu a execução da obra – *“e que a rubricou e despachou com o seguinte despacho “À próxima reunião do Executivo” (despacho com data de 19.10.2009), sem qualquer menção que pusesse em causa a integral veracidade do que nela era dito”*.

Os respondentes Luís Jorge Frias Morgado e Roberto António Ferreira Barbosa argumentaram também que participaram, cada um deles, numa reunião, o primeiro na reunião de 05.11.2009 (deliberação relativa à aprovação dos trabalhos adicionais) e o segundo na reunião de 07.05.2010 (rectificação da 1ª deliberação);

Concluem, assim, que *“Aos respondentes apenas pode ser imputada a acção consubstanciada na aprovação quanto à forma escrita do dito contrato (...) mas não a aprovação dos ditos trabalhos (...) porquanto essas decisões já tinham sido anteriormente tomadas pelos órgãos que cessaram o anterior mandato autárquico”*.

Apreciando estes argumentos:

Reconhece-se que a empreitada em causa foi executada no decorrer de dois mandatos



Tribunal de Contas

autárquicos, em virtude de terem ocorrido eleições autárquicas em 11.10.2009.

Contudo, o facto de não pertencerem ao anterior executivo (tomaram posse em 31 de Outubro de 2009), e de a reunião de 5 de Novembro de 2009, ser a primeira depois de iniciarem funções como autarcas, não os exonera da responsabilidade pela aprovação dos trabalhos adicionais que se consideram ilegais, o que apenas aconteceria se tivessem votado contra a sua aprovação, como resulta do disposto no n.º 3 do art.º 93.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

O que está em causa é a ilegalidade da adjudicação/autorização dos trabalhos adicionais em apreço, que não consubstanciam legalmente trabalhos “a mais” e, como tal, em desrespeito do artigo 26.º da RJEOP.

Assim sendo, o facto dos indiciados responsáveis, tal como se alega, não terem participado na adjudicação da empreitada não os exime da eventual responsabilidade decorrente da autorização do contrato adicional em apreço, já que enquanto titulares de cargos públicos recaía sobre eles um dever especial de fiscalização da legalidade dos actos por si praticados, entre outros, os praticados em sede de contratação pública, como seja a aprovação de trabalhos “a mais”, nos termos do art.º 26.º do RJEOP²³.

De referir que a qualificação como trabalhos “a mais” é da responsabilidade do dono da obra, no caso em apreço, da CMP²⁴.

Ora, como se refere na 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.*”

E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.”

²³ Em sede de responsabilidade financeira a apurar pelo Tribunal de Contas, a responsabilidade recai sobre o agente da acção – art.º 62.º da LOPTC.

²⁴ Vide Acórdão n.º 48/98, de 09 de Junho, 1ª Secção/PL.



Quanto ao alegado de que parte dos trabalhos adicionais já teriam sido aprovados por deliberação camarária de 03.04.2009, importa referir que, do teor da respectiva acta (enviada em anexo às alegações) apenas consta “O Senhor Presidente da Câmara apresentou uma proposta de Trabalhos a Mais da empreitada “Construção da Biblioteca Municipal de Penacova”, relativa à alteração do palco, que vai permitir um melhor aproveitamento do auditório, através da realização de concertos, pois temos três filarmónicas e não existe no concelho espaço adequado para a dinamização da sua actividade.

O executivo deliberou, por unanimidade concordar com a proposta apresentada, devendo ser apresentada na próxima reunião o mapa de trabalhos que esta alteração implica.”, e das actas das reuniões posteriores (consultadas na página da Internet da CMP) não se verifica a aprovação de qualquer mapa destes trabalhos, nem de valores de despesa.

Contudo, o facto dos trabalhos adicionais se terem iniciado antes da tomada de posse dos actuais membros do executivo camarário e de terem sido objecto de alguma apreciação pelo anterior executivo há-de relevar para efeitos de eventual graduação da culpa do agente, mas não afasta a ilicitude dos actos praticados.

Por último, relativamente ao alegado de que a decisão de executar os trabalhos em apreço foi tomada com base em informações do engenheiro responsável, sem que previamente se tivesse posto em causa a sua legalidade, não afasta a responsabilidade dos decisores públicos, pois como é também jurisprudência uniforme do Plenário da 3.ª Secção, “(...) quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções”²⁵.

7. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A ilegalidade indicada no ponto 5 do presente Relatório é susceptível de consubstanciar **uma infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – Vide Anexo II ao Relatório.**

²⁵ Cfr. Sentença n.º 03/2010 – 3.ª Secção.



Tribunal de Contas

A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, entre os limites, mínimo de 15 UC²⁶ (€ 1.530,00), e máximo de 150 UC (€ 15.300,00), de acordo com o referido art.º 65.º, n.º 2, da citada Lei.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da supra citada LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

8. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele magistrado parecer, em 11 de Outubro de 2011, no qual refere, que *“(...) veio a apurar-se, que a necessidade de tais trabalhos, teve origem no desconhecimento das características do terreno, visto que não tinha sido objecto (prévio) de qualquer estudo geológico e geotécnico; foi só no decurso dos movimentos de terras, que se verificou a verdadeira natureza dos solos que, infelizmente, não correspondia à que havia sido inicialmente admitida/considerada, pelo projectista (que trabalhou com base em indicações da dona da obra), sendo essa a razão que veio a determinar a necessidade de introduzir alterações no “projecto de estruturas” (...) desnecessário seria enfatizar, que tudo isto seria evitado se, acaso, o aludido estudo, tivesse tido lugar no momento certo: antes da elaboração do projecto de estruturas – o que permitiria a sua configuração de acordo com a realidade do subsolo existente no local da implantação da obra; se isso tivesse ocorrido, o seu custo real teria sido considerado, pela CMP, no financiamento da empreitada e, sobretudo, estes “trabalhos a mais” teriam sido objecto do pertinente “concurso público”; que foi, assim, preterido (com a hipótese do melhor preço possível para o ente público), dando lugar ao mero “ajuste directo”, após negociações com o empreiteiro não sujeitas, pois, ao aludido escrutínio concorrencial.*

Mais se alude que *“(...) houve algumas circunstâncias, de modo e de tempo que, de certo modo, terão condicionado a acção dos membros do executivo municipal, que aprovaram a adjudicação destes “trabalhos a mais”, embora não os podendo isentar, totalmente, de*

²⁶ O valor da UC para o triénio 2007 até 20.04.2009, era de € 96,00, tendo, nesta data passado para € 102,00.



responsabilidades; com efeito, esta empreitada foi executada no decurso de dois mandatos autárquicos sucessivos, visto ter começado num e ter acabado noutro (o novo elenco assumiu funções em 31 de Outubro de 2009 e a primeira deliberação adjudicatória ocorreu em 5 de Novembro de 2009); todavia, se isto foi assim no aspecto formal, o certo é que, materialmente a execução dos aludidos trabalhos já havia tido início, no terreno, em momento anterior à sua investidura no cargo de dirigentes municipais (essa intervenção já tinha sido ordenada pelo executivo anterior e estava em curso de execução quando o novo executivo foi empossado)”.

Conclui-se, assim, no parecer que “(...) todo este circunstancialismo, conquanto não exclua a ilicitude da deliberação, todavia, diminui a culpa destes concretos decisores, dado ter naturais efeitos neste particular domínio da actividade decisória, sendo certo, que não pode haver prática de qualquer infracção sem a conjugação, no mesmo agente, da "ilicitude" (violação normativa) conjugada coma chamada "culpa, ou mera negligência"; concordamos que, no presente caso, as culpas dos decisores, atentos os aludidos circunstancialismos, de tempo e de modo, contribuíssem para a forte atenuação das suas responsabilidades — até porque são desconhecidos quaisquer registos, anteriores, de factos de idêntica natureza, a estes concretos decisores públicos, na qualidade em que aqui intervieram; nesta conformidade e, porque se prevê elevada probabilidade de que, com toda esta factualidade, possam não vir a ser condenados em penas de multa efectiva (atenta a mitigação da culpa), em caso da sua submissão a julgamento, pela 3ª Secção deste Tribunal, somos de parecer que, nesta sede, a 1ª Secção (em subsecção), deveria fazer uso da faculdade relevatória prevista no no 8 do art. 65º da LOPTC, relativamente a todos os membros do executivo, intervenientes em ambas as deliberações adjudicatórias (a primeira e a rectificativa) — até porque se encontram reunidos todos os pressupostos legalmente exigíveis para tal efeito; tudo isto, claro está, sem descurar a formulação da pertinente "recomendação" (com manifestos efeitos pedagógicos e preventivos), que a todos deverá ser dirigida, sublinhando o carácter ilegal da decisão, em apreço e exortando, cada um dos decisores, a um especial cuidado para que tal não se volte a repetir, neste Município — assim se acautelando, a nosso ver, naturais finalidades preventivas e retributivas, inerentes e subjacentes à normatividade violada”.



9. CONCLUSÕES

- a) Parte dos trabalhos que consubstanciam o objecto do contrato adicional à empreitada de “Construção da Biblioteca Municipal de Penacova”, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução não permite considerar que os mesmos, no montante global **292.267,49 €** (sem IVA), eram legalmente trabalhos “a mais”, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26.º, n.º 1, do RJEOP, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica.
- b) Atento o valor dos trabalhos adicionais que não se considera que sejam legalmente trabalhos a mais, assim como a data em que foram adjudicados (05.11.2009 e 07.05.2010), conclui-se que os mesmos deveriam ter sido objecto de concurso público ou limitado por prévia qualificação [art.º 19.º, alínea b), do CCP].
- c) A violação do citado normativo legal é susceptível de consubstanciar, para os responsáveis identificados no ponto 4 deste Relatório, a prática de infracção financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (cfr. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 84.º, n.º 1 da mesma Lei).
- d) A circunstância de os responsáveis terem tomado a decisão em causa no início do seu mandato e no âmbito de um processo já em curso não os desonerava da obrigação de verificar a respectiva legalidade, pelo que se considera que a responsabilidade não deve ser relevada.
- e) A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal dentro dos limites estabelecidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 65.º da LOPTC.



10. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do artigo 77.^o, 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:

10.1 Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na autorização dos trabalhos adicionais e identifica os responsáveis no ponto 4;

10.2 Recomendar à Câmara Municipal de Penacova:

- a) Rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas, conforme impõe o n.^o 1 do artigo 43.^o do Código dos Contratos Públicos, atendendo particularmente ao disposto nos n.^{os} 4 e 5 do mesmo artigo 43.^o, conjugado com o disposto na Portaria n.^o 710-H/2008, de 29 de Julho;
- b) Cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo vigente – artigos 370.^o e seguintes do citado Código;

10.3 Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Penacova em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.^o 1 do artigo 10.^o do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1.^o da Lei n.^o 139/99, de 28 de Agosto;

10.4 Remeter cópia do Relatório:

- a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Penacova, Humberto José Baptista Oliveira;
- b) Aos demais responsáveis a quem foi notificado o relato, Ernesto Fonseca Coelho, Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva, Ricardo João Estevens Ferreira Simões, Luís Jorge Frias Morgado, Luís Pedro Barbosa Antunes, Ana Cristina Marques Silva Simões e Roberto António Ferreira Barbosa;
- c) Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área das Autarquias;

10.5 Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.^o 1 do artigo 57.^o e alínea d) do n.^o 2 do art.^o 77.^o da Lei n.^o 98/97, de 26 de Agosto;



Tribunal de Contas

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

Lisboa, 15 de Novembro de 2011.

Os Juízes Conselheiros

Helena Abreu Lopes – Relatora

João Figueiredo

Alberto Fernandes Brás



FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	SERVIÇO
COORDENAÇÃO		
Ana Luísa Nunes	Auditora-Coordenadora	DCPC
Helena Santos	Auditora-Chefe	DCC
TÉCNICOS		
Maria Palmira Ferrão	Técnica Superior – Eng. ^a Civil	DCC
Elisabete Luz	Técnica Verificadora Especialista Principal	DCC



ANEXO I

Quadro 1 – “Erros” de projecto

Art.º	Descrição	Un	Quantidade Prevista	Quantidade a mais	Valor (€)
A	Arquitectura				
1.05.1	Serralharia de alumínio				
	Vão V (31) 5	un	1	3	1.902,27
1.05.2	Serralharia de ferro				
	Fornecimento e aplicação de guardas nos muretes dos terraços em ferro metalizado (...)	ml	161,0	19,50	1.690,26
1.07	Revestimentos				
1.07.4	Tectos				
	Fornecimento e aplicação de tectos falsos suspensos no auditório (...)	m ²	158,4	49,60	5.427,73
1.08	Coberturas				
	Capeamento em chapa de aço termo lacado tipo “RAL 900” em muretes dos terraços	ml	161,0	19,50	451,43
B	Fundações e Estruturas				
4	Betão em elevações				
	Pilares, paredes resistentes, caixas de elevadores e caixas de escada.	m ³	215	56,19	8.776,88
5	Diversos				
	Betão leve de enchimento tipo “Leça Mix M”	m ³	280	24,00	1.700,16
F	Instalações e Equipamentos Eléctricos				
5	Iluminação				
	Aparelho de iluminação tipo F6E	un	4	2,00	403,10
3	Detecção automática de incêndios				
	Detectores ópticos de fumos	un	27	1,00	43,65
	Câmaras de visita	un	1	1,00	181,30
	Calhas plásticas	ml	22	13,00	89,57
	Cabos montados – H1XV-R5G10 mm ²	ml	48	7,00	45,64
	Cabos montados – H1XV-4x70+1G35 mm ²	ml	27	8,00	251,28
3	Iluminação				
	Tubo VD ou ERFE 20 mm ø	ml	30	50,00	21,50
	H1 VV-U 2x1.5 mm ²	ml	40	103,00	69,01
	Caixas de aparelhagem	un	17	14,00	23,24
	Comutadores de lustres	un	8	1,00	11,93
	Comutadores com chave	un	1	5,00	332,10
	Aparelho de iluminação	un	1	1,00	325,74
	Aparelho de iluminação de sinalização de saída	un	32	1,00	53,48
	Tubo VD ou ERFE 20 mm ø, embebido	ml	90	25,00	10,75
	Cabos e condutores	ml	750	45,00	38,25
	Interruptores, montagem saliente	un	1	4,00	27,32
	Aparelho de iluminação tipo F1.1E	un	1	2,00	179,10
	Aparelho de iluminação tipo F1.2E	un	1	1,00	87,10



Art.º	Descrição	Un	Quantidade Prevista	Quantidade a mais	Valor (€)
	Aparelho de iluminação tipo F2	un	6	1,00	47,24
	Tomada monofásica	un	38	2,00	15,76
3	Semaforização e Sistema de Gestão do Parque de Estacionamento				
	Canalizações - Tubo	ml	25	31,00	15,81
G	Instalações e Equipamentos Mecânicos - Biblioteca				
	Plenos de mistura para ventilo convectores com admissão de ar novo	un	2	6,00	400,80
TOTAL					22.622,40*

*Diferença de 1 cêntimo em relação ao valor contratualizado pela autarquia

Quadro 2 – “Omissões” de projecto

Art.º	Descrição	Un	Quantidade	Preço Unitário (€)	Valor (€)
1	Estabilidade				
	Execução de reforços em betão armado ou elementos metálicos e alvenarias para protecção e fixações do elevador 2	vg	1,00	720,00	720,00
2	Revestimentos e Impermeabilizações				
	Impermeabilização das floreiras exteriores	vg	1,00	1.230,00	1.230,00
	Revestimento das paredes laterais junto ao balcão de atendimento com vidro azul valverde	vg	1,00	450,00	450,00
	Forramento do interior de platibandas da cobertura com chapa lacada (...)	ml	104,00	22,50	2.340,00
	Execução de recaídas em tecto falso da zona do Auditório	vg	1,00	3.850,00	3.850,00
3	Rede de Incêndio				
	Tubagem de aço inox – Diâm. 35 mm	ml	129,00	25,50	3.289,50
4	Instalações Eléctricas				
	Fornecimento de caixa de contador para entrada para quadro	vg	1,00	350,00	350,00
	Maior valia no quadro QEA com a inclusão de protecção para QP-2	vg	1,00	1.250,00	1.250,00
6	Instalações Mecânicas				
	Alteração de bombas circuladoras para bombas duplas de caudal variável	un	2,00	150,00	300,00
7	Diversos				
	Custos inerentes à aplicação em obra do Plano de RCD.	vg	1,00	2.250,00	2.250,00
	Fornecimento e assentamento de batentes de portas de abrir em latão polido c/ envolvente em borracha	un	70,00	4,50	315,00
	Fornecimento e aplicação de faixa em tinta reflectora nos pilares e paredes dos pisos de estacionamento	vg	1,00	1.440,00	1.440,00



Tribunal de Contas

Art.º	Descrição	Un	Quantidade	Preço Unitário (€)	Valor (€)
	Execução de ventilação natural das caixas de elevador	un	2,00	130,00	260,00
	9 estantes móveis duplas	vg	1,00	15.950,00	15.950,00
	Porta de emergência no auditório	un	1,00	713,00	713,00
TOTAL					34.707,50

Quadro 3 – Trabalhos “a mais” a preços contratuais

Art.º	Descrição	Un	Quant. Prevista	Quant. a mais	Preço Unitário (€)	Valor (€)
1	Movimento de terras					
	Movimento de Terras a partir das plataformas de trabalho para execução de elementos de fundação directa (...)	m ³	937,5	7.898,00	2,49	19.666,02
	Aterro por camadas bem compactadas das terras provenientes da escavação.	m ³	321,26	6.980,00	3,56	24.848,80
2	Betão em fundações					
	Betão ciclópico em fundações, incluindo cofragens.	m ³	10,0	451,00	63,72	28.737,72
	Fornecimento e colocação de betão (...) incluindo aplicação, vibração e regularização das fundações, em camadas de limpeza em sapatas, vigas de fundação e lajes de fundação.	m ³	63,0	18,00	53,04	954,72
3	Betão armado					
	Fornecimento e colocação de betão armado em sapatas e pilares.	m ³	202,0	5,60	105,99	593,54
	Fornecimento e colocação de betão armado em vigas e lintéis de fundação.	m ³	99,0	15,00	174,62	2.619,30
	Lajes de fundo em betão armado (...) regularização de superfícies, impermeabilização e ligação à rede de drenagem.	m ³	98,0	43,20	148,02	6.394,46
4	Betão em elevação					
	Muros de suporte, incluindo vigas de coroamento e tratamento de juntas em betão armado.	m ³	421,0	35,00	166,19	5.816,65
TOTAL						89.631,21*

* Diferença de -1 cêntimo em relação ao valor contratualizado pela autarquia



Quadro 4 – Trabalhos “a mais” a preços acordados

Art.º	Descrição	Un	Quant.	Preço Unitário (€)	Valor (€)
16.1	Execução de poços de bombagem em anéis de betão (...) para recolha de água no subsolo de linha de água detectada na zona de implantação dos muros de suporte (...)	un	5	712,50	3.562,50
16.2	Fornecimento e colocação de tubagem em betão (...) para drenagem de linha de água e respectiva ligação à rede de águas pluviais (...).	ml	119	31,59	3.759,21
16.3	Fornecimento e colocação lâmina (...)	ml	13	24,13	313,63
16.4	Desvio de tubagens de água de abastecimento às piscinas de Penacova	vg	1	2.750,00	2.750,00
16.6	Serralharia de alumínio				
	Fachada estrutural do Palco em alumínio (...) incluindo estrutura de ferro com metalização e pintura.	vg	1	19.950,00	19.950,00
16.7	Acabamentos e impermeabilizações na ampliação do palco				
	Impermeabilização de palas, com tela asfáltica, com acabamento a gravilha.	m ²	27	9,06	244,62
	Fornecimento e aplicação de linóleo (...) com junta soldada, contando com betonilha de regularização (...).	m ²	21	28,37	595,77
	Emboco e reboco, incluindo salpico, em paredes exteriores e guarnecimento de vãos, com argamassa de cimento e areia (...) com acabamento de areado fino, para receber pintura a tinta plástica.	m ²	37	12,41	459,17
	Pintura (...) em paredes exteriores a três demãos (...).	m ²	37	5,17	191,29
16.8	Estrutura em elevação – Lajes colaborantes				
	Aprovisionamento, fornecimento, transporte e montagem de todos os elementos constituintes de estruturas metálicas (...)	kg	63.000	2,24	141.120,00
	Fornecimento e colocação de laje mista colaborante (...)	m ²	718	48,19	34.600,42
16.9	Fornecimento e montagem de cortina em vão novo do Auditório				
	Cortina de fundo em flanela	vg	1	3.200,00	3.200,00
	Calha manual para cortina de fundo	vg	1	1.450,00	1.450,00
	Fornecimento e aplicação de ralos em inox (...) incluindo ligações e tubagens à rede pluvial.	un	3	275,00	825,00
TOTAL					213.021,61



Tribunal de Contas

Quadro 5 – Volume financeiro da empreitada

Capítulos/Subcapítulos	Valor contratual	Erros	Omissões	Trabalhos “a mais” a preços contratuais	Trabalhos “a mais” a preços acordados	Total	%
A. Arquitectura	776.592,26	9.471,69	28.798,00		26.915,85	841.777,80	8,39
1.Estaleiro	21.108,55					21.108,55	
2.Alvenarias	58.284,33					58.284,33	
3.Cantarias	39742,30					39.742,30	
4.Carpintarias	47.052,89					47.052,89	
5.Serralharias	75.528,45	3.592,53			19.950,00	99.070,98	31,17
6.Isolamentos e impermeabilizações	35.541,12		1.230,00		244,62	37.015,74	4,15
7.Revestimentos	308.178,75	5.427,73	6.640,00		1.054,94	321.301,42	4,26
8.Coberturas	30.882,50	451,43				31.333,93	1,46
9.Pinturas	46.018,79				191,29	46.210,08	0,42
10.Instalações e serviços	18.370,98					18.370,98	
11.Elementos de equipamento fixo e móvel de mercado	70.018,87					70.018,87	
12.Diversos	25.864,73		20.928,00		5.475,00	52.267,73	102,08
B. Fundações e estruturas	440.376,03	10.477,04	720,00	89.631,21	175.720,42	716.924,70	62,80
1.Movimento de terras	8.373,71			44.514,82		52.888,53	531,60
2.Betão em fundações	5.425,62			29.692,44		35.118,06	547,26
3.Betão armado	78.270,15		720,00	9.607,30		88.597,45	13,19
4.Betão em elevações	292.402,75	8.776,88		5.816,65	175.720,42	482.716,70	65,09
5.Diversos	55.903,80	1.700,16				57.603,96	3,04
C. Instalações e equipamentos da rede de águas	17.318,24					17.318,24	
1.Águas frias e quentes	4.209,34					4.209,34	
2.Aparelhos sanitários	8.055,15					8.055,15	
3.Equipamentos diversos	3674,62					3.674,62	
4.Diversos	1.379,13					1.379,13	
D. Instalações e equipamentos de esgotos residuais e pluviais	18.506,06				10.385,34	28.891,40	56,12
1.Drenagem de águas residuais domésticas	6.710,97					6.710,97	



Handwritten signature

Capítulos/Subcapítulos	Valor contratual	Erros	Omissões	Trabalhos "a mais" a preços contratuais	Trabalhos "a mais" a preços acordados	Total	%
2.Rede de águas pluviais	10.810,68				7.321,71	18.132,39	67,73
3.Diversos	984,41				3.063,63	4.048,04	311,21
E. Instalações e equipamentos da rede de incêndios	16.521,72		3.289,50			19.811,22	19,91
F. Instalações e equipamentos eléctricos	476.731,45	2.272,87	1.600,00			480.604,32	0,81
G. Instalações e equipamentos mecânicos – Biblioteca	152.572,52	400,80	300,00			153.273,32	0,46
H. Instalações e equipamentos mecânicos – Auditório	173.107,24					173.107,24	
TOTAL	2.071.725,52	22.622,40	34.707,50	89.631,21	213.021,61	2.431.708,24	17,38
% Valor de adjudicação		1,09	1,68	4,33	10,28		17,38



ANEXO II

Infracções geradoras de eventual Responsabilidade Financeira Sancionatória

Item do relatório	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Pontos 3, 4 e 7	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais no valor de 292.267,49 €, não qualificáveis como trabalhos a mais, (atento o seu objecto e fundamentação apresentada), pelo que foi preterido o concurso público ou limitado por prévia qualificação.	Art.ºs 26.º, n.º 1 do DL n.º 59/99, de 2 de Março e 19.º, alínea b) do CCP	Sancionatória alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC	Deliberação de 05.11.2009, rectificada por deliberação de 07.05.2010 <u>Presidente</u> ❖ Humberto José Baptista Oliveira; <u>Vereadores:</u> ❖ Ernesto Fonseca Coelho; ❖ Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva; ❖ Ricardo João Estevens Ferreira Simões; ❖ Luís Jorge Frias Morgado – (apenas participou na reunião de 05.11.2009); ❖ Luís Pedro Barbosa Antunes; ❖ Ana Cristina Marques Silva Simões; ❖ Roberto António Ferreira Barbosa – (apenas participou na reunião de 07.05.2010)



ANEXO III

**RESPOSTA APRESENTADA NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO
CONTRADITÓRIO**

Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Coimbra, 2011-04-20

ASSUNTO: Dossier N° 414/2010
Proc. n° 13/2010 – Audit. 1ª S

Ex.m^{os} Senhores

Com os melhores cumprimentos e antecipados agradecimentos solicito a fineza de darem entrada nesse Tribunal do direito de audição referente ao processo supra mencionado que se junta a esta carta e já hoje enviado por email.

Sem mais assunto de momento,
desde já agradecendo a atenção de V. Ex.as,
atenciosamente,



DGTC 21 04'11 08085



TRIBUNAL DE CONTAS
Direcção-Geral
V. Ref. DCC
Dossier N° 414/2010
Proc. no 13/2010 — Audit. la S

HUMBERTO JOSÉ BAPTISTA OLIVEIRA, portador do Cartão de Cidadão n° 09879531, C.F. n° 194667383, Presidente da Câmara Municipal de Penacova,

ERNESTO FONSECA COELHO portador do Cartão de Cidadão n° 01629103, C.F. n° 115951113, Vereador da Câmara Municipal de Penacova,

MARIA FERNANDA VEIGA DOS REIS SILVA, portadora do Cartão de Cidadão n° 07570649, C.F. n° 105118540, Vereadora da Câmara Municipal de Penacova,

RICARDO JOÃO ESTEVENS FERREIRA SIMÕES, portador do Cartão de Cidadão n° 10735047, C.F. n° 207304831, Vereador da Câmara Municipal de Penacova,

LUIS JORGE MORGADO FRIAS, portador do Cartão de Cidadão n° 06503634, C.F. n° 172748810, Vereador da Câmara Municipal de Penacova,

LUIS PEDRO BARBOSA ANTUNES, portador do Cartão de Cidadão n° 9341341, C.F. n° 188556427. Vereador da Câmara Municipal de Penacova,

ANA CRISTINA MARQUES DA SILVA SIMÕES, portadora do Cartão de Cidadão n° 09599702, C.F. n° 188780807, Vereadora da Câmara Municipal de Penacova,

ROBERTO ANTÓNIO FERREIRA BARBOSA, portador do Cartão de Cidadão n.º 12235713, C.F. n.º 226413748, Vereador da Câmara Municipal de Penacova,

pronunciando-se, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (republicada em anexo à Lei n.º 48/2006 de 29.08), sobre a matéria constante do Relato de Auditoria elaborado nos autos em epígrafe, dizem:

1.º Nas conclusões do Relato de Auditoria é dito que os ora Respondentes, que são todos os que estão identificados no ponto VI do relatório, poderão ter incorrido em *infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) — segmento autorização de despesa — doc. n.º I do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto*. por lhe serem imputáveis os seguintes factos:

– os trabalhos que constituem o objecto do contrato adicional (identificado na alínea a) do título VIII do relatório) no valor de 302.652,83€, não são qualificáveis como "trabalhos a mais" nos termos do artigo 26.º n.º 1 do RJEOP;

– atento o valor desses trabalhos, assim como a data em que foram autorizados, a sua adjudicação deveria ter sido precedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

- 2º É pacífico o entendimento de que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios, nas múltiplas áreas do Direito, se devem adequar aos princípios e aos conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e onde têm recebido desenvolvido tratamento.
- 3º Assim também o direito financeiro impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa nele definidos, não sendo concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção.
- 4º A reafirmação no DL nº 98/97, de 26 de Agosto do princípio geral de direito penal de que *não há pena sem culpa*, permite aos Respondentes invocar a *ausência de culpa*, quer por falta de acção (a punição pressupõe uma acção externa), quer por força da falta de consciência da ilicitude (a culpa pressupõe uma censura ético-jurídica dirigida a um sujeito por não ter agido de modo diverso) e, conseqüentemente, a não imputação à sua conduta de qualquer responsabilidade sancionatória.

Vejamos os factos.

- 50 A actuação dos Respondentes que, na versão do Relato da Auditoria, integraria responsabilidade financeira sancionatória, decorre do facto de terem todos eles participado na votação de deliberações do órgão executivo da Câmara Municipal de Penacova, nas reuniões de 5.11.2009 e de 7.05.2010, nas quais foi aprovado a celebração de um contrato adicional no valor de 302.652,83€, respeitantes a trabalhos executados no âmbito da empreitada

“Construção da Biblioteca Municipal de Penacova”, e por tais trabalhos terem ai sido qualificados como **trabalhos a mais**, e, não o sendo, na interpretação dada no Relato da Auditoria, a sua contratualização e autorização careceria de prévio concurso público ou limitado.

6º Antes de mais esclarece-se que dos ora Respondentes dois deles só participaram em uma dessas reuniões: o Luis Jorge Frias Morgado na reunião de 5.11.2009 e o Roberto António Ferreira Barbosa na reunião de 7.5.2010; todos os restantes participaram nas duas reuniões, tendo-se deliberado na primeira a aprovação da celebração do contrato adicional e na segunda uma rectificação à 1ª deliberação.

7º Todos os Respondentes iniciaram as suas funções como autarcas, enquanto membros do actual órgão executivo da Câmara Municipal de Penacova, no dia **31 de Outubro de 2009**, no Sábado que antecedeu a das duas reuniões em causa, a reunião de 5.11.2009, e na qual foi deliberado por todos aprovar o dito contrato adicional - esta reunião teve lugar na 5ª Feira seguinte ao dia da posse.

8º E nenhum dos Respondentes integrou o anterior órgão executivo da Câmara Municipal de Penacova.

9º A empreitada de construção da Biblioteca Municipal de Penacova foi publicitada por anúncio publicado no Diário da República de **23 de Novembro de 2007** (dois anos antes da deliberação).

Her

10° A obra foi consignada a **1 de Setembro de 2008** (quinze meses antes).

11° Todos os trabalhos incluídos no dito contrato adicional foram executados pela adjudicatária a pedido do DO no decurso do ano de 2008 (mais de um ano antes da deliberação).

12° Com efeito, **os trabalhos relacionados com "movimento de terras" e "betão em fundações" foram executados no período compreendido entre de 4.09.2008 e 24.11.2008.**

13° E os trabalhos relacionados com **as alterações ao projecto inicial no que se refere às dimensões do palco foram deliberados em reunião do órgão executivo que teve lugar no dia 3 de Abril de 2009** (cfr. doc.junto).

14° Donde se infere que, à data do pedido de execução dos trabalhos englobados no contrato adicional, nenhum dos Respondentes nele teve intervenção por nenhum deles fazer parte do órgão executivo da dona da obra.

15° Donde se infere que, à data do pedido de execução dos trabalhos englobados no contrato adicional, sobre os respondentes não impedia o ónus ou o dever de zelar pela observância do procedimento de abertura de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação para a adjudicação e aprovação dos referidos trabalhos.

16° Donde se infere que, à data do pedido de execução dos trabalhos englobados no contrato adicional, não impedia sobre os Respondentes o dever de

apreciar e qualificar aqueles trabalhos como "trabalhos a mais" decorrentes de "circunstâncias imprevistas" ou como "trabalhos a pedido do dono da obra".

17º Posto isto, ao terem participado nas reuniões do órgão executivo da Câmara Municipal de Penacova, nas quais foi deliberado por todos, e por unanimidade, aprovar a celebração do contrato adicional, **aos Respondentes apenas pode ser imputada a acção consubstanciada na aprovação quanto à forma escrita do dito contrato, isto é, apenas lhes é imputável a aprovação da redução a escrito do contrato adicional,** mas não a aprovação do seu conteúdo, i. é., a aprovação dos ditos trabalhos como sendo trabalhos a mais e a aprovação da sua execução, porquanto essas decisões já tinham sido anteriormente tomadas pelos órgãos que cessaram o anterior mandato autárquico.

18º Posto isto, **não poderá considerar-se como provável a imputação aos ora Respondentes de qualquer responsabilidade financeira ao terem aprovado a redução à forma escrita de um contrato adicional, quando a sua substância, o seu conteúdo e a sua execução não foi por eles aprovado, nem pensado, nem do seu conhecimento.**

19º E a verdade, tal como resulta dos factos dados por assentes no Relato da Auditoria, é que a aprovação, a adjudicação e a execução dos ditos trabalhos não foi da autoria dos Respondentes, que não pertenciam à data da sua ocorrência aos órgãos da autarquia, dona da obra, nem nelas intervieram por qualquer modo.

He

20° O que os Respondentes deliberaram foi apenas suprir o vício de forma de que padecia a deliberação, a adjudicação e a execução dos trabalhos consignados no contrato adicional, no valor de 302.652,83E.

21° Pelo que, não pode ser assacada aos Respondentes qualquer responsabilidade financeira sancionatória, por não ter sido sua intenção, nem vontade, violar normas que impõem a observância de regras na contratação pública.

22° Não é, pois correcta, a conclusão levada à alínea b) do n° 1 do item conclusões do Relato da Auditoria: não foi na data em que tiveram lugar as reuniões do órgão executivo da Câmara Municipal de Penacova e nas quais intervieram os ora Respondentes, que foi autorizada a adjudicação dos trabalhos englobados no contrato adicional, no valor de 302.652,83€.

23° Nessas datas tais trabalhos já tinham sido solicitados e adjudicados e já se encontravam executados quase na íntegra.

24° Por outro lado, dir-se-á que, a norma que o Relato da Auditoria diz ter sido violada com as deliberações nas quais os Respondentes tiveram intervenção — art° 19° alínea b) do CPP — não era aplicável à empreitada em causa.

25° À obra de empreitada de Construção da Biblioteca Municipal de Penacova era aplicável o Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas aprovado pelo DL tf 59/99, de 2 de Março; o que é reconhecido pelo Autor do Relato de Auditoria (cfr4. págs. 4 e 8, §1°, 10 §5° e 6°, 11§6°, 12§3°, 13§1°, 14§4°).

26° Também não era exigível aos Respondentes uma actuação que pusesse em causa quer a aprovação, quer a adjudicação, quer a execução, quer a classificação dos ditos trabalhos.

27° E também não lhes era exigível que não aprovassem a redução a escrito do contrato adicional à empreitada que os engloba e que lhes foi submetido a aprovação pela entidade fiscalizadora da obra.

Vejamos.

28° A obra foi adjudicada por concurso público e teve o visto expresso do Tribunal de Contas.

29° A fiscalização da execução da obra foi confiada pela Câmara Municipal de Penacova a uma conceituada firma de consultores de engenharia — J. Dinis Vieira e Associados, Lda — cujos sócios e colaboradores são pessoas idóneas e de reconhecido mérito académico, científico e profissional.

30° A deliberação de aprovação foi antecedida de uma informação escrita da autoria do Sr. Eng.º Diniz Vieira, remetida ao anterior Presidente da Câmara — que seguiu a execução da obra — e que a rubricou e despachou com o seguinte despacho "À próxima reunião do Executivo" (despacho com data de 19.10.2009), sem qualquer menção que pusesse em causa a integral veracidade do que nela era dito.

He

31° A sobredita informação escrita é minuciosa, descrevendo cronologicamente o decurso da execução da obra, desde a data da sua adjudicação até aquele momento, mencionando as ocorrências verificadas quanto aos pedidos de prorrogação de prazo, seus fundamentos, opinando tecnicamente sobre essa fundamentação e emitindo opinião expressa sobre a razão da fundamentação e o sentido em que a deliberação deveria ser tomada.

32° Foi expressamente dito nessa informação que era "**necessário celebrar um contrato adicional no valor de 320.311,86€**".

33° E não foi ai dito ser necessário deliberar a **adjudicação** dos trabalhos desse montante, não foi ai dito que tais trabalhos teriam que ser executados; o que ai foi dito e justificado à face dos normativos citados na informação é que havia **necessidade de celebrar o contrato adicional**, entendendo-se esta recomendação como sendo para a sua celebração por escrito, ou seja, a redução a escrito de um contrato.

34° E foi o que entenderam todos os ora Respondentes.

35° E foi o que sucedeu; e foi o que quiseram os ora Respondentes, **apenas deliberar a redução a escrito de um contrato adicional que englobasse os trabalhos no valor de 320.311,86€**.

36° Os Respondentes não poderiam ter tido outro comportamento diferente do que tiveram ao aprovar a redução a escrito do dito contrato adicional.

37° Citando-se Jorge Figueiredo Dias (in Código Penal — Parte Especial — Tomo I — pág. 109:

"Grande relevo assume hoje o princípio da confiança em matéria de **divisão de tarefas no seio de uma equipa (...)**; qualquer membro da equipa deve poder contar com uma actuação dos outros adequada às normas (de cuidado, da profissão, da experiência, etc.). Sem prejuízo de que, *uma vez que erros sejam previsíveis ou venham a ser efectivamente cometidos, eles devam ser impedidos ou corrigidos pelos colegas e nomeadamente pelo chefe ou responsável da equipa*. Todavia o princípio da confiança cessará, como é óbvio, relativamente a membros da equipa que se encontrem ainda em fase de aprendizagem ou de treino e sobre os quais, por conseguinte, deve exercer-se, por parte dos restantes membros ou de alguns deles, uma particular actividade de fiscalização, de controlo e supervisão. (...) O princípio da confiança vale na medida em que, por regra, o agente deve poder contar com que **outros não cometerão factos ilícitos-típicos dolosos**".

38' São pressupostos da responsabilidade sancionatória o facto ilícito, o nexo de imputação do facto ao agente, o dano, o nexo de causalidade entre o facto e o dano e, finalmente, a culpa.

39° Não se verificam no caso em ap eço os pressupostos de qualquer ilicitude na actuação dos Respondentes, nem sequer por indícios.

40° E não estando sequer indiciado esses pressupostos não pode qualquer infracção ser imputada aos ora Respondente, *in casu* a responsabilidade financeira sancionatória.

41° Com efeito, como acima se disse, a infracção que se admite como possível de vir a ser imputada aos Respondentes tem como pressuposto que o comportamento do agente seja culposos, pelo que a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao Direito Penal e aos conceitos de culpa nele definidos.

42° Ora, o legislador da Lei n° 98/97 não deixou de consagrar no texto a necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção.

43° E é pacífico que os conceitos informadores dos regimes sancionatórios, nas diversas áreas do Direito, se devem adequar aos princípios e aos conceitos informadores do Direito Penal.

44° Na parte introdutória do Código Penal está consignado que "um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico - normativo uma culpa concreta".

45° E a culpa apura-se tendo em atenção as concretas circunstâncias em que ocorreu o facto.

46° Do enquadramento factual constante do Relato da Auditoria não se conclui que haja indícios de que a actuação dos Respondentes tenha sido descuidada ou negligente, não sendo imputável às suas condutas qualquer juízo de censura.

47° Sem prescindir do alegado, e sem prejuízo do que vier a declarar o Eng.º Maurício Marques Teixeira, anterior Presidente da Câmara Municipal de Penacova, quando vier a ser notificado para se pronunciar sobre o Relato da Auditoria, o certo é que a adjudicação para a execução dos trabalhos englobados no contrato adicional não carecia de prévio concurso público ou concurso limitado.

48' O conjunto dos trabalhos alocados no contrato adicional é referente a trabalhos de movimentação de terras, aterros, fornecimento e colocação de betão, muros de suporte (cfr. art.º 1º a 4º do Quadro 3 do anexo do Relato), trabalhos que foram executados na sequência de uma circunstância imprevista, nomeadamente por força da natureza dos solos detectada aquando do início das escavações.

49° Com efeito, quando se iniciou a escavação verificou-se que parte dos solos onde se projectava a implantação do edifício era solo sem consistência (cerca de 20% da totalidade da área da fundação), porque tinha servido em tempos para vazadouro de terras provenientes de várias escavações, o que determinou o seu prévio saneamento.

50° Por outro lado, durante a escavação, constatou-se que a conduta que abastece alguns dos edifícios situados naquela zona estava deficientemente localizada, por não existir cadastro da sua localização, o que interferiu com os trabalhos de escavação, obrigando ao desvio provisório da conduta.

Hler

- 51° Estas circunstâncias imprevistas determinaram o desvio da implantação do editício em 30 cm para poente para a passagem da conduta (cfr. relatório de reunião n's 4, 5 e 8 de 26.08.2008, 2.09.2008 e 23.09.2008, respectivamente).
- 52° Por esses motivos imprevistos, e que surgiram já no decorrer da execução da empreitada, tornou-se necessária a execução dos trabalhos a mais discriminados no supra mencionado Quadro 3, trabalhos esse que foram decididos executar em reuniões entre a adjudicatária e a fiscalização da obra ocorridas entre os dia 5.0.82008 e 14.08.2008 (cfr. os Relatórios de Reuniões n°s 2 ai 1).
- 53° Os trabalhos discriminados no Quadro 4 do anexo ao Relato são trabalhos a mais por alterações ao projecto inicial por iniciativa Dono da Obra que estão igualmente sujeitos ao regime de controlo de custos previsto no art. 45° do RJEOP.
- 54° Tais trabalhos foram executados a pedido do DO, por se ter constatado, no decurso da execução da obra, que o "Palco", a ser executado com as dimensões previstas no respectivo projecto, não permitiria a actuação nele, por exemplo, de uma banda filarmónica.
- 55° Em reunião do órgão executivo da CMP, que teve lugar no dia 3 de Abril de 2009 (cfr. doc. que se junta), sob proposta do então presidente da Câmara, Eng.º Mauricio Teixeira Marques, foi deliberado por unanimidade aprovar a alteração das dimensões do "Palco" e introduzir alterações ao projecto, o que

determinou a execução dos trabalhos aí considerados por trabalhos a mais e que estão discriminados no Quadro 4 do anexo ao Relato.

56° Estas alterações foram acordadas em reuniões havidas entre a adjudicatária e a fiscalização da obra, que tiveram lugar no período compreendido entre os dias 18.02.2009 e 26.02.2009 (cfr. os Relatórios das Reuniões n's 28 e 29).

57° Em suma, os trabalhos englobados no contrato adicional resultaram em parte de circunstâncias imprevistas (as decorrentes da natureza dos solos) e noutra parte de alterações ao projecto inicial a pedido do dono da obra, integrando-se, umas e outras, na previsão da norma do artº 45º do RJEOP, aprovado pelo Decreto-Lei nº 55/99, regime jurídico aplicável á empreitada em apreço.

58° Com efeito, são requisitos para a classificação dos trabalhos a mais que os mesmos:

1. sejam trabalhos não previstos no contrato, nomeadamente no projecto;
2. se destinem à realização da mesma empreitada;
3. sejam necessários por força de uma circunstância imprevista;
4. não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;
5. ou quem, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

Hee

59' Os trabalhos de escavação e movimentação de terras, que determinaram o aumento de trabalhos, resultaram da imprevisibilidade das características dos solos onde a obra foi executada.

60° As alterações introduzidas na profundidade do palco, a pedido do Dono da Obra resultaram do facto de se ter constatado que a profundidade do palco prevista no projecto não era bastante para algumas das actividades a desenvolver, tendo o DO solicitado à autora do projecto uma nova solução (cfr. actas n° 27 de 3.02.2009 e de 28 de 18.02.2009).

61° As alterações à profundidade do palco foram acordadas entre a adjudicatária e a fiscalização em reunião que teve lugar no dia 26.2.2009 (cfr. acta n° 29) e determinaram alterações aos custos da obra inicialmente previstos.

62° Os valores globais dos custos dos trabalhos a mais e das alterações introduzidas perfazem o valor de 14,61 % do valor do contrato de empreitada não ultrapassando assim o valor de 25% do mesmo, pelo que, nos termos do disposto nos n's 1, 2 e 3 do art° 45° e 26° do DL n° 59/99, consubstanciam trabalhos autorizados e realizados de acordo com a lei, encontrando-se todos eles fundamentados e, nos termos do art.° 15° os erros e omissões são considerados trabalhos a mais.

63° Porque os factos praticados pelos Respondentes não integram qualquer ilegalidade, porque os Respondentes não tiveram vontade nem consciência de terem actuado de forma ilícita com os factos que lhe são imputados, não

incorreram os Respondentes, nem sequer indiciariamente em qualquer responsabilidade financeira.

Pelo exposto, e com o contributo que se espera venha a ser prestado pelo Sr. Eng.º Mauricio Teixeira Marques, quando notificado para se pronunciar sobre o presente Relato de Auditoria, o qual poderá esclarecer mais detalhadamente os factos, designadamente no que se refere à imprevisibilidade dos trabalhos a mais, devem os presentes autos ser arquivados, desde já, quanto à actuação dos ora Respondentes, por não lhes ser imputável, nem a título indiciário, qualquer actuação irregular, ilegal ou ilícita.

Juntam-se: 8 procurações e 1 documento.

A Advogada

Arménia Coimbra