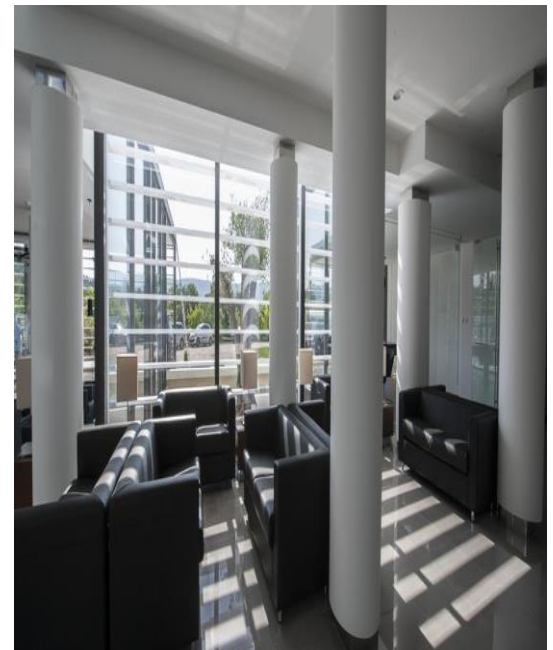
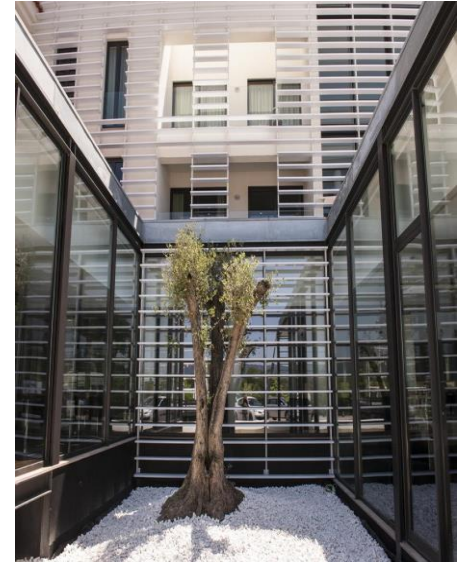


PROCESSO Nº 02/2013 – AUDIT. 1.ªS

RELATÓRIO N.º 02/2015 – AUDIT. 1.ªS



**AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
EMPREITADA DE “REMODELAÇÃO DA UNIDADE
HOTELEIRA DA FUNDAÇÃO INATEL, EM VILA NOVA
DE CERVEIRA” – CONTRATO ADICIONAL**



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA	5
a) Contrato inicial	5
b) Contrato adicional	6
3. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL	6
4. AUTORIZAÇÃO DO ADICIONAL	11
5. APRECIÇÃO	11
5.1 Enquadramento jurídico	11
5.2 Relativamente aos trabalhos efetuados e qualificados como de “suprimento de erros e omissões”	13
5.3 Quanto aos trabalhos qualificados como “trabalhos a mais”	23
5.4 Responsabilização do projetista	27
6. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	31
7. CONCLUSÕES	31
8. DECISÃO	33
FICHA TÉCNICA	35
Anexo I - Erros e omissões do caderno de encargos	36
Anexo II - Outros trabalhos adicionais efetuados no decurso da obra e também qualificados como erros/omissões pela entidade adjudicante	37
Anexo III - Outros trabalhos adicionais efetuados no decurso da obra e qualificados pela entidade adjudicante como trabalhos a mais, nos termos do artigo 370.º, n.º 1, do CCP	40
Anexo IV – Resposta apresentada no exercício do princípio do contraditório	43



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

A Fundação INATEL (INATEL), remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “*Remodelação da Unidade Hoteleira da Fundação INATEL, em Vila Nova de Cerveira*”, celebrado em 08.09.2010, com o Consórcio constituído por Cerâmica Vala, Lda. e Costa & Carvalho S.A, pelo valor de 4.299.987,38 € (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto da 1.^a Secção deste Tribunal de 28.10.2010¹.

Em 26 de outubro de 2012, foi remetido a este Tribunal o 1.º adicional ao contrato acima identificado, para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC)².

De acordo com o programa de fiscalização concomitante aprovado pela 1.^a Secção do Tribunal de Contas, para o ano de 2013, através da Resolução n.º 1/2012 – 04 DEZ. – 1.^a S/PL., foi determinada, por despacho judicial de 18.04.2013, a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada de “*Remodelação da Unidade Hoteleira da Fundação INATEL, em Vila Nova de Cerveira*” – contrato adicional.

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

1. Verificar a observância dos pressupostos legais³ (exs. artigos 61.º, 370.º, 373.º, 375.º e 376.º a 378.º do CCP⁴) subjacentes ao ato adjudicatório que precedeu a formalização do Adicional objeto da Ação;
2. Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do contrato de empreitada inicial, se a despesa emergente do Adicional objeto da auditoria:
 - a) Excedia o limite fixado nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 370.º ou no n.º 3 do artigo 376.º do CCP;

¹ Processo de fiscalização prévia n.º 1290/2010.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

³ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a contratação dos trabalhos objeto do adicional com os factos apurados.

⁴ Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.^a S., n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, e ainda, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.



Tribunal de Contas

- b) Indiciava, em conjunto com outras despesas resultantes, quer de trabalhos “a mais”, quer de suprimento de erros e omissões, a adoção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (artigo 19.º do CCP).

Por se ter considerado necessário para o estudo do contrato, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao INATEL⁵, tendo este satisfeito o solicitado através dos ofícios com a referência ADM -158, de 19 de setembro de 2013, e ADM – 34, de 28 de fevereiro de 2014.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho de 10 de julho de 2014, nos termos do artigo 13.º, da LOPTC, notificado aos indiciados responsáveis identificados nos pontos 4 e 5.1, alínea a), do presente relatório, os quais exerceram o seu direito ao contraditório, de forma conjunta, mediante a apresentação das alegações recebidas na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 05.08.2014, subscritas por dois advogados da sociedade PLMJ – Sociedade de Advogados, R.L., mandatados para o efeito através de procurações forenses que juntam.

As mencionadas alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente⁶.

Mencione-se que os respondentes contestam as ilegalidades/responsabilidade financeira que lhes foi imputada no relato e concluem as suas alegações, argumentando que, ainda que se entenda existir responsabilidade financeira, se verificam as condições necessárias para a aplicação do disposto no artigo 65º, nº 8, da LOPTC, uma vez que, a haver falta só poderá ser imputada a título de negligência, «(...) *nunca tendo os visados sido censurados pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno pela (suposta) prática da conduta em exame*», nem tendo existido qualquer «*recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno (...) para correção da irregularidade do procedimento adotado*».

⁵ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 12810, de 28 de agosto de 2013 e 2200, de 19 de fevereiro de 2014.

⁶ A resposta encontra-se também digitalizada no anexo IV ao presente relatório.



Tribunal de Contas

2. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA

a) Contrato inicial

Procedimento	Valor (s/IVA) €	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					N.º proc.	Data do visto
Concurso Público (Aviso publicado no DR, II série, n.º 49, 11.03.2010)	4.299.987,38	30.12.2010	365 dias	30.12.2011	1290/2010	28.10.2010

De acordo com o exposto na Informação n.º 457, de 22.02.2010, do Gabinete de Requalificação, Estudos e Projetos da Fundação INATEL, pretendeu-se com esta contratação concretizar a reabilitação da Unidade Hoteleira em questão, cuja inauguração datava de 1988, possuindo três pisos acima do solo, 96 quartos e uma área exterior de cerca de 5 ha.

As obras de reabilitação deveriam contemplar «(...) o restauro das fachadas, a eliminação de barreiras arquitetónicas, a introdução de espaços e de equipamentos que garantam a acessibilidade a todo e qualquer cidadão, a adaptação e organização de espaços interiores de utilização coletiva às exigências decorrentes da necessidade de assegurar a segurança de pessoas e bens, a revitalização desses espaços e dos seus equipamentos, a requalificação dos espaços de alojamento existentes, o aumento da capacidade de alojamento do edifício e a criação de alojamento para deficientes, o aumento da capacidade da área disponível para prestar serviços de restauração, a requalificação das redes prediais de distribuição de água, gás e energia e respetivos equipamentos, a introdução de climatização nos espaços de utilização individual e/ou coletiva, a substituição de redes prediais de drenagem de esgotos, a introdução de equipamentos de condicionamento acústico e que assegurem a segurança de pessoas e bens, a introdução de redes de comunicação de dados e voz, medidas para assegurar a sustentabilidade energética do imóvel, sistemas de gestão técnica de todas as instalações especiais, sistemas separativos de esgotos que permitem a reutilização de águas não negras para a rega (...)».

A obra foi adjudicada ao Consórcio Cerâmica Vala/Costa e Carvalho, SA., mediante deliberação do Conselho Administrativo do INATEL, proferida em reunião de 9 de agosto de 2010.



Tribunal de Contas

b) Contrato adicional

Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) €	Valor acumulado €	% Contrato Inicial	Receção Provisória
Suprimento de erros e omissões e trabalhos a mais	25.10.2012	25.10.2012	388.000,00	4.687.987,38	9,02 ⁷	24.12.2012

Complementarmente, o INATEL através do ofício com a referência ADM -158, de 19 de setembro de 2013, informou que, para além deste, não foi autorizado nenhum outro contrato adicional, encontrando-se a empreitada totalmente concluída (enviam conta final), ascendendo o respetivo custo final a 4.828.453,15 €, que inclui a quantia de 140.465,76 €, relativa a revisão de preços.

3. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL

O contrato adicional em apreço tem por objeto trabalhos de suprimento de erros e omissões detetados e reclamados pelo empreiteiro em fase de execução de obra, bem como trabalhos a mais, descritos nos seguintes quadros:

QUADRO I – ERROS E OMISSÕES DO CADERNO DE ENCARGOS.

DESIGNAÇÃO DOS PROJETOS E RESPETIVOS CAPÍTULOS	QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHOS E RESPETIVO VALOR (€)		JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
	Erros	Omissões	
ARQUITETURA			O consórcio adjudicatário, em 28.01.2011 (a consignação ocorreu em 30.12.2010), apresentou uma listagem de erros de medição e omissões ao projeto, no valor de 181.752,42 € e 127.738,74 €, respetivamente, a qual foi submetida a análise e parecer do projetista. Após análise e discussão as partes acordaram o valor de 3.694,04 € para erros e 62.389,63 € , para omissões. «Os ERROS e as OMISSÕES (...) consistem em trabalhos que eram imprescindíveis à implementação do projeto e concretização do objeto da remodelação em curso, bem como adequação do edifício à legislação em vigor, pelo que se considera que os mesmos não podiam ser tecnicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves
⚡ Cap. 2 – demolições e desmontes	12.680,52		
⚡ Cap. 3 – alvenarias	- 3.390,24		
⚡ Cap. 4 – impermeabilizações e isolamentos	224,99		
⚡ Cap. 5 – coberturas	3.204,09		
⚡ Cap. 6 – revestimentos exteriores	-4.782,26		
⚡ Cap. 7 – cantarias	- 348,56		

⁷ Nos termos da redação original do artigo 370.º do CCP, aplicável ao caso, os trabalhos de erros e omissões em conjunto com eventuais trabalhos a mais, podiam ascender a 50% do preço contratual. Atentas as percentagens constantes da conta final, verifica-se que aquele limite foi respeitado.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS PROJETOS E RESPECTIVOS CAPÍTULOS	QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHOS E RESPECTIVO VALOR (€)		JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
	Erros	Omissões	
Cap. 8 – revestimento de pavimentos	- 11.834,85		<i>para o dono da obra, sendo que alguns:</i> <ul style="list-style-type: none">Foram detetados pelos concorrentes incluindo o adjudicatário em fase de apresentação das propostas mas não foram aceites pelo dono da obra (...);Outros não foram detetados por nenhum dos concorrentes em fase de apresentação das propostas e essa deteção era exigível (...);E ainda, outros que não foram detetados pelos concorrentes em fase de apresentação das propostas porque essa deteção não era exigível (...).
Cap. 9 – revestimento de paredes (interiores)	25.810,59	28.934,53	
Cap. 10 – revestimento de tetos (interiores)	- 5.723,83		
Cap.11 – carpintarias	886,60		
Cap.12 – serralharias e vidros	- 38.195,41		
Cap. 13 – louças e equipamento sanitário	- 2.777,29	7.036,75	
Cap.14 – diversos		7.536,00	
ARRANJOS EXTERIORES E PAISAGISMO ⁸	- 5.559,82		
FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS	21.955,72	18.882,34	
REDE DE ABASTECIMENTO DE AGUA	16.082,08		
REDE DE ESGOTOS DOMÉSTICOS E PLUVIAIS	- 4.538,29		
TOTAL	3.694,04⁹	62.389,63	

QUADRO II – OUTROS TRABALHOS ADICIONAIS EFETUADOS NO DECURSO DA OBRA E TAMBÉM QUALIFICADOS COMO ERROS E/OU OMISSÕES PELA ENTIDADE ADJUDICANTE

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	VALOR (€)	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
TM 009 – Isolamento acústico entre quartos	16.917,90	Na sequência de incompatibilidades detetadas pelo empreiteiro, em fase de execução, entre o mapa de medições e as peças desenhadas, o projetista veio esclarecer qual a área exata de aplicação do isolamento acústico entre quartos que se veio a traduzir num acréscimo de isolamento acústico e alteração das caixas das aparelhagens elétricas.
TM 010 – Laje no terraço quarto 120	1.899,73	Na sequência de incompatibilidades detetadas pelo empreiteiro, em fase de execução, entre o projeto de arquitetura, no qual se previa um terraço no quarto 120, e o projeto de estabilidade, onde esse terraço não estava contemplado, o projetista veio confirmar a necessidade de construir o mencionado terraço, enviando também as respetivas peças desenhadas em falta.

⁸ De acordo com informação veiculada no ponto 2 do ofício com a referência ADM- 34, de 28 de fevereiro de 2014, os trabalhos respeitantes ao capítulo denominado “Arranjos Exteriores e Paisagismo”, que incluíam assentamento de lancil no montante de 4.283,53 €, e instalação de iluminação no montante de 1.276,28 €, foram suprimidos em fase de execução da obra, por terem sido considerados desnecessários. Ainda de acordo com o referido no ofício citado, a qualificação daqueles trabalhos como erros de medição, resultou de um lapso.

⁹ Este valor resulta da correção de erros de medição a mais de 126.429,03 € e a menos de 122.734,99 € - Vide anexo I ao Relatório.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	VALOR (€)	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
TM 013 – Alteração dos perfis perimetrais para HEB 220 no hall de entrada	4.320,98	Após início da empreitada, o dono da obra foi confrontado com a necessidade de alterar vários projetos para verificação do comportamento térmico do edifício, face à regulamentação em vigor. Estes trabalhos tiveram origem na conclusão apurada após “a simulação dinâmica dos consumos energéticos da edificação” de que a mesma não respeitava todas as exigências estipuladas no Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE), aprovado pelo Decreto-Lei nº 79/2006, de 4 de abril, tendo sido necessário introduzir alterações na envolvente térmica e no projeto de climatização.
TM 014 – Muros em betão e laje de pavimento no piso - 1	43.805,28	Não foi possível concretizar o inicialmente previsto no projeto de arquitetura para o espaço destinado às instalações sanitárias do pessoal da unidade hoteleira, porque aquando do início das escavações se detetou que as fundações indiretas existentes, nas zonas previstas para ampliação da cave e instalações sanitárias do pessoal tinham o maciço de encabeçamento das estacas a uma cota muito elevada. Em função deste facto foi necessário rever o projeto de arquitetura, dando uma nova arrumação do espaço dos compartimentos do piso -1.
TM 016 – Alterações RSECE	11.475,89	Alterações introduzidas na envolvente térmica e no projeto de AVAC, devidas ao processo de verificação do RSECE e à alteração do <i>layout</i> do piso -1.
TM 017 – Estrutura metálica para fixação das lâminas de sombreamento da fachada principal	2.883,23	Em fase de execução da obra, o empreiteiro detetou que não estava previsto em projeto a estrutura metálica necessária para suporte e fixação das lâminas de sombreamento, previstas para as fachadas do edifício.
TM 018 – Lã de rocha a granel em <i>couretes</i>	3.603,60	Por solicitação do dono da obra foi aplicada lã de rocha no interior das <i>couretes</i> a fim de assegurar o isolamento acústico no interior dos quartos, designadamente no que respeita às condutas de esgoto.
TM 023 – Aumento da espessura do granito a aplicar nas fachadas	1.245,21	A espessura das peças de granito a aplicar nas fachadas, inicialmente prevista, não respeitava as normas do Eurocódigo em vigor (conjunto de normas europeias de responsabilidade do comité europeu de normalização destinadas a unificar critérios e normativas de cálculo e dimensionamento de estruturas).
TM 025 – Insuflação de ar novo nos corredores	7.025,15	Alterações ao projeto de AVAC, na sequência da necessidade de verificação do RSECE.
TM 031 – Reforço de betonilhas com fibras	2.714,99	Tendo o empreiteiro alertado para a possibilidade de virem a ocorrer fissuras nas betonilhas dos quartos, devido à sua diminuta espessura, o dono da obra aprovou a aplicação de fibras de polipropileno com vista ao reforço das mesmas.
TM 034 – Betonilhas sobre camada de forma nas coberturas	4.017,33	Para as zonas de cobertura “invertida” e ajardinada apenas estava previsto o fornecimento e execução de uma camada de forma em betão celular e a aplicação de telas asfálticas. Porém estas últimas para serem corretamente aplicadas necessitam de uma superfície regular e desempenada, pelo que foi necessário proceder à regularização do piso através de uma camada de argamassa e betonilhas apropriadas (esta última não prevista no projeto).
TM 038 – Isolamento acústico/térmico/c orta-fogo no teto da cave	49.401,58	Na sequência da necessidade de verificação do RSECE, foi aplicado isolamento térmico da laje do r/ch através de materiais com propriedades isolantes no teto da cave em toda a sua área.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	VALOR (€)	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
TM 039 – Basculantes e motorização no vão OC 31 05	6.400,00	Alterações implementadas no projeto de segurança contra incêndios em edifícios (desenfumagem de vãos) por imposição do parecer da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANCP) de Viana do Castelo, datado de 26.07.2011, uma vez que o mesmo não cumpria o disposto no Decreto-Lei nº 220/2008, de 12 de novembro, e na Portaria nº 1532/2008, de 29 de dezembro.
TM 041 – Isolamento acústico no fundo dos roupeiros	1.050,63	Aquando da aplicação dos quadros elétricos situados no interior dos roupeiros, as paredes de separação existentes entre quartos ficaram bastante danificadas, pelo que, houve necessidade de aplicar isolamento acústico nestas zonas, com o objetivo de evitar a propagação de ruídos.
TM 043 – Impermeabilização dos paramentos exteriores nos vãos do piso 0	1.103,06	O projeto não previa a impermeabilização das superfícies exteriores dos vãos ao nível do piso 0, nas zonas de remate das pedras com os vãos. No decurso da obra a fiscalização propôs realizar uma impermeabilização com tela química de forma a garantir a estanquicidade dos paramentos.
TM 057 – Revestimento de capoto nos muretes e platibandas das coberturas	22.148,98	Na sequência da necessidade de verificação do RSECE, o projetista apresentou novos pormenores construtivos para o revestimento das platibandas e muretes a construir nas coberturas, com o sistema capoto (sistema de isolamento térmico pelo exterior), também aplicado nas fachadas, eliminando-se assim as pontes térmicas.
TM 059 – Alteração de vidros	13.758,94	Na sequência de incompatibilidades detetadas em fase de execução, entre o mapa de trabalhos e as peças desenhadas, relativas ao tipo de vidros a aplicar em alguns vãos, foi esclarecido pelo projetista que se deveria utilizar o previsto no mapa de vãos.
TM 061 – Guardas vidros das varandas suites	5.461,94	As guardas em vidro previstas para as varandas das suites constavam nas peças desenhadas do projeto mas não estavam quantificadas nas medições.
TM 062 – Acréscimo de zinco em platibandas e muretes	1.001,40	Acréscimo de zinco decorrente do revestimento de capoto aplicado nos muretes e platibandas das coberturas, de modo a adequar o projeto inicial ao RSECE.
TM 090 – Alterações na compartimentação/ portas corta-fogo nos pisos -1 e 0	37.370,92	Por imposição do parecer da ANCP de Viana do Castelo, datado de 26.07.2011, foi necessário introduzir aquelas alterações ao projeto de segurança contra incêndios em edifícios.
TM 103 – Alteração da rede de gás	4.435,50	A pedido da direção hoteleira, o layout da cozinha sofreu algumas alterações que obrigaram à elaboração de um novo projeto da rede de gás.
TM 106 – Isolamento e revestimento de elementos estruturais	8.502,00	Na sequência da necessidade de verificação do RSECE, o projetista apresentou novos pormenores construtivos para a aplicação de isolamento térmico nas pontes térmicas da estrutura metálica.
TM 113 – Alterações ao projeto de AVAC na cozinha	4.717,68	Alterações decorrentes do novo <i>layout</i> da cozinha – TM 103- que implicaram revisão do projeto de AVAC no que respeita à hotte de extração de fumos, UV 1 e condutas, de modo a adequá-lo à nova disposição da área do bloco de confeção.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	VALOR (€)	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
TM 114 – Instalação de ventilação nas escadas do piso -1	6.677,87	Execução de escadas do piso -1 para o piso 0 enclausuradas com ventilação, conforme exigido pela ANPC no seu parecer de 26.07.2011.
TM 168 – Acréscimo fenólicos nas instalações sanitárias do piso - 1	4.575,85	Este acréscimo decorre das alterações do projeto de arquitetura efetuadas no piso -1, respeitantes à mudança de localização e compartimentação das instalações sanitárias do pessoal.
TOTAL	266.515,64	

QUADRO III – OUTROS TRABALHOS ADICIONAIS EFETUADOS NO DECURSO DA OBRA E QUALIFICADOS PELA ENTIDADE ADJUDICANTE COMO TRABALHOS A MAIS NOS TERMOS DO ARTIGO 370º, Nº 1, DO CCP

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	VALOR (€)	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
TM 001 – Alteração da localização dos esgotos das instalações sanitárias dos quartos	3.743,08	Após demolição dos revestimentos dos pavimentos do edifício, o empreiteiro verificou que nas instalações sanitárias dos quartos a execução do projeto das redes de esgotos teria como consequência a fragilização estrutural da laje, pelo que se optou por outro modo construtivo (execução de rede de esgotos suspensa na face inferior da laje). Esta nova opção construtiva foi complementada com a insonorização das tubagens para garantir o isolamento acústico.
TM 006 – Impermeabilização de paredes e pavimentos das instalações sanitárias dos quartos e do pavimento da cozinha.	21.623,44	O projeto não previa a impermeabilização dos WC's nem do pavimento da cozinha e, em fase de execução, foi solicitado ao empreiteiro que executasse a impermeabilização das paredes que envolvem as bases de duche e o pavimento das I.S. dos quartos, bem como o pavimento da cozinha com a aplicação de uma tela química.
TM 035 – Impermeabilização no perímetro do corten das sacadas	2.294,00	À semelhança do trabalho anterior, o projeto não previa a impermeabilização das zonas de ligação do aço <i>corten</i> das varandas das janelas dos quartos com os paramentos verticais, pelo que o empreiteiro sugeriu a aplicação de tela asfáltica para impermeabilização da zona envolvente ao vão.
TM 040 – Alçapões de 50x50 nos tetos falsos de pladur – I.S. dos quartos-	3.960,00	Com a alteração da localização dos esgotos do pavimento para o teto do piso inferior (TM 001), o dono da obra solicitou a aplicação de alçapões nos tetos falsos de <i>pladur</i> para acesso à rede e eventuais reparações.
TM 075 – Drenagem de águas na cozinha	8.542,82	Alterações no projeto da rede de esgotos da cozinha, solicitadas pelo técnico de análise de perigos e pontos críticos de controle (HACCP- <i>Hazard analysis and critical control point</i>), no decurso da obra.
TM 105 – Apainelados de Sucupira em mais 16 quartos	4.170,75	Aplicação de painéis de madeira no <i>hall</i> de entrada de 16 quartos de forma a uniformizar o acabamento em todos os quartos da unidade hoteleira (100).



DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	VALOR (€)	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
TM 107 – Impermeabilização do reservatório de água e espelhos de água	6.563,18	<p>Na sequência do parecer técnico solicitado à Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira em 03.01.2012, acerca da viabilidade para o fornecimento de água, quer para consumo, quer para 4 marcos de incêndio a instalar na envolvente da unidade hoteleira, foi informado pela autarquia que, "(...) o INATEL em Vila Nova de Cerveira é servido por uma conduta com DN=75 mm. Esta conduta contorna todo o empreendimento. Para efeitos de abastecimento de água para consumo humano existe todo um histórico de falta de capacidade para servir adequadamente este complexo no verão (em horário de maior consumo). No respeitante ao combate a incêndios não poderá nossa conduta, por força do seu diâmetro, ser solicitada para este fim".</p> <p>Face a este parecer foi elaborado novo projeto para as redes exteriores de abastecimento e combate a incêndio, no qual o reservatório em betão armado existente (anteriormente destinado ao combate a incêndio) passou para reservatório para abastecimento de água, tendo por isso sido necessário uma intervenção destinada à sua impermeabilização/tratamento interior e exterior, de modo a adequá-lo para armazenamento de água para consumo humano.</p>
TM 116 – Guarda em vidro na esplanada	4.503,43	Constatou o dono da obra, em fase de execução, que o projeto não previa a colocação de uma guarda de proteção da esplanada do restaurante/bar junto ao espelho de água, por forma a evitar eventuais quedas.
TOTAL	55.400,70	

4. AUTORIZAÇÃO DO ADICIONAL

Os trabalhos adicionais que constituem o objeto do contrato em apreço foram aprovados, por deliberação unânime do Conselho de Administração da Fundação INATEL de 19.10.2012, composto por:

- ✚ Vítor Manuel Sampaio Caetano Ramalho - Presidente
- ✚ Carlos António Gomes Mamede - Vice-Presidente
- ✚ Cristina Paula Casal Batista - Vogal
- ✚ José António Moreira Marques - Vogal
- ✚ Rogério Manuel Coelho Fernandes - Vogal

Este Conselho de Administração manteve-se em funções até 29.10.2012.

5. APRECIÇÃO

5.1. Enquadramento jurídico

a) Sobre a entidade

Nos termos dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 106/2008 de 25 de junho, a Fundação INATEL, é uma pessoa coletiva de direito privado de utilidade



pública, de natureza fundacional, cujos fins principais consistem na “*promoção das melhores condições para a ocupação dos tempos livres e do lazer dos trabalhadores no ativo e reformados, desenvolvendo e valorizando o turismo social, a criação e fruição cultural, a atividade física e desportiva, a inclusão e a solidariedade social*”¹⁰.

São órgãos do INATEL, o Conselho Geral, o Conselho de Administração, o Conselho Consultivo e o Conselho Fiscal.

Atento o disposto na al. i) do artigo 27.º dos Estatutos, ao Conselho de Administração compete deliberar sobre a realização de obras e a adjudicação das respetivas empreitadas e sobre a aquisição de bens e serviços.

O Conselho de Administração é composto pelo Presidente da Fundação, pelo Vice-presidente e por três vogais, todos nomeados por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), sob proposta do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (cfr. artigo 26.º).

O atual Conselho de Administração da Fundação INATEL, nomeado pelo período de três anos, através da RCM n.º 41/2012, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 209, de 29 de outubro, apresenta a seguinte composição:

- ✚ Presidente: Fernando Ribeiro Mendes
- ✚ Vice-Presidente: José Manuel da Costa Soares
- ✚ Vogais: - Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro
- Jacinta do Rosário Fernandes Oliveira Santos

b) Regime legal aplicável às empreitadas de obras públicas em que o INATEL figura como dono de obra

O regime de contratação de empreitadas de obras públicas consta do CCP, o qual no seu artigo 2.º, identifica as entidades adjudicantes nas quais o INATEL se insere [artigo 2.º, n.º 2, al. a)].

No que respeita ao presente contrato adicional, considerando que o mesmo consubstancia uma modificação objetiva do contrato inicial, é-lhe aplicável o normativo constante da secção VI do capítulo I do título II da parte III daquele Código. Mais

¹⁰ Vd. Artigos 1.º e 3.º dos Estatutos do INATEL publicados em anexo ao DL n.º 106/2008.



precisamente, no caso, sendo objeto daquele contrato, como se alega, a realização de “trabalhos de suprimento de erros e omissões” e “trabalhos a mais”, os artigos 370.º, 376.º, 377.º e 378.º.

Refira-se, ainda, que, para além daqueles artigos, assume especial relevância nesta matéria o artigo 61.º do CCP, que, entre outras, delimita as matérias relativamente às quais assumem relevância os erros e omissões do caderno de encargos na fase de formação do contrato.

5.2. Relativamente aos trabalhos efetuados e qualificados como de “suprimento de erros e omissões”

Nos termos do n.º 1 do artigo 376.º do CCP “(...) *O empreiteiro tem a obrigação de executar todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões que lhe sejam ordenados pelo dono da obra (...)*”. Ainda, de acordo com este normativo e com o n.º 2 do mesmo preceito, “(...) *o dono da obra deve entregar ao empreiteiro todos os elementos necessários à realização dos trabalhos (...)*”, não existindo, contudo, este dever “(...) *quando o empreiteiro tenha a obrigação pré-contratual ou contratual de elaborar o programa ou o projeto de execução (...)*”.

Por outro lado, como decorre do n.º 3 do mesmo artigo 376.º “(...) *Só pode ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões e de anteriores trabalhos a mais não exceder 50% do preço contratual (...)*”^{11/12}.

¹¹ Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, ao presente contrato aplica-se o limite consagrado na redação inicial do normativo citado, uma vez que a alteração introduzida naquela matéria por aquele diploma, é aplicável apenas “(...) *aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados a partir dessa data* (entrada em vigor; 12.08.2012) *e à execução dos contratos que revistam a natureza de contrato administrativo celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data (...)*”, o que não era o caso.

¹² Contabilizados nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP.



Tribunal de Contas

No caso em apreço, os trabalhos qualificados como de “suprimento de erros e omissões” ascenderam ao valor global de 927.054,35 €¹³, o que representou 21,56 % do preço contratual inicial.

A lei não define o que sejam “erros e omissões”, não existindo também uma definição específica de erros e omissões, comumente aceite pela doutrina, podendo, em todo o caso, citar-se a este propósito Oliveira Antunes, para quem, “(...)”**Omissão**” *consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projeto ou não consta para efeitos de remuneração do empreiteiro no mapa de medições, enquanto o “Erro” é definido como “(...) as incorreções ou inexatidões nos desenhos e nas especificações, incluindo nomeadamente a aplicação de padrões errados, cálculos errados ou erros de medições (...)*”^{14/15}.

A este propósito, cite-se, ainda, o Relatório do Tribunal de Contas n.º 8/2010 – 1.ª S.¹⁶, em cuja parte decisória se deixou expresso que “(...) *só podem ser qualificados como suprimentos de erros e omissões (...) prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projetos (...)*”, posição que se mantém atual e pertinente.

A deteção de erros e omissões pode ocorrer em duas fases distintas, isto é, em momento anterior à formação do contrato e já na fase da sua execução.

Relativamente à deteção de erros e omissões na fase de formação do contrato rege o artigo 61.º do CCP, cujo n.º 1 (na redação original anterior à alteração produzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, e atualmente no n.º 2 do mesmo artigo) impunha que os interessados no concurso apresentassem ao órgão competente para a decisão de contratar, até ao termo do 5/6 do prazo para apresentação das propostas, uma lista na qual identificassem os erros e omissões do caderno de encargos, com

¹³ Não atendendo à compensação que foi feita com a redução de trabalhos derivados de alegados erros do projeto (a qual também não seria legalmente admissível, atento o disposto nos artigos 370.º, n.º 2, alínea c) e 376.º do CCP) nem ao valor da despesa que foi imputada ao cocontratante, nos termos do artigo 378.º, n.ºs 3 e 5, do mesmo CCP.

¹⁴ J. M. Oliveira Antunes, “CONTRATO DE EMPREITADA - MANUAL DE EXECUÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO”, 2002, Lisboa, *Quid Juris* - Sociedade Editora, 2002.

¹⁵ J.M. Oliveira Antunes, “CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS – REGIME DE ERROS E OMISSÕES”, Almedina, 2010.

¹⁶ Relativo à Auditoria “Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados”.



exceção daqueles que o empreiteiro, atuando com a diligência objetivamente exigível apenas pudesse identificar na fase de execução da obra.

De acordo com a norma citada, os erros e as omissões detetados no caderno de encargos devem dizer respeito a:

- Aspetos ou dados que se revelem desconformes com a realidade; ou
- Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato a celebrar; ou
- Condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis.

Esta exigência acarreta consequências em termos de repartição de responsabilidade pela realização dos trabalhos que venham a revelar-se necessários para o suprimento de erros e omissões, pois que, de acordo com o previsto no artigo 378.º, n.ºs 3 e 5, do CCP o empreiteiro será responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões que não detetou naquela fase, sendo-lhe tal facto exigível.

Os erros e omissões constantes dos quadros I e II foram todos eles invocados em fase de execução de obra (embora alguns deles - no quadro I - tenham sido detetados ainda em fase de formação do contrato, pelo empreiteiro, e rejeitados então pelo dono da obra, como se refere adiante), resultando, em parte, de uma análise mais aprofundada dos elementos constantes do caderno de encargos, efetuada após a adjudicação, procedimento que se afigura consentâneo com as normas invocadas, designadamente com o previsto no artigo 61º, pois que, a exigência aí contida, não se confunde com a obrigação de revisão do projeto colocado a concurso, por parte dos interessados em apresentar propostas.

Como refere Andrade da Silva¹⁷, «(...) a não ser assim, obrigar-se-ia os concorrentes a, no prazo de apresentação das propostas, procederem à confirmação da correção de todos os elementos desenhadas e escritos patenteados, o que para além de uma multiplicação ilógica da mesma tarefa, desnecessária e tantas vezes muito cara, se seguida com rigor, poderia muito simplesmente inviabilizar a participação no procedimento com as negativas consequências na desejada concorrência, posto que

¹⁷ Jorge Andrade da Silva, “CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS – COMENTADO E ANOTADO”, Almedina, 2009, pág. 228.



até pode ser impossível fazê-lo por carência de meios técnicos ou, muito simplesmente, por não ser viável no prazo de apresentação de propostas (...)».

5.2.1. Quanto aos trabalhos descritos no quadro I

Apreciando os trabalhos descritos neste quadro verifica-se que, conforme já referido, se reportam ao suprimento de erros e omissões, alguns dos quais detetados em fase de formação do contrato mas não aceites pelo dono da obra naquela fase, no valor total de 24.664,40 € (valor que inclui (-) 3.297,80 € de erros de medição¹⁸ e 27.962,20 € relativos a omissões) tendo, posteriormente, em fase de execução, sido reiterada a necessidade da respetiva correção e/ou execução.

Atenta a situação descrita, solicitou-se ao INATEL que justificasse por que razão, tendo inicialmente em fase de formação contratual, rejeitado algumas das reclamações relativas a erros de medição e omissões apresentadas pelos interessados, veio posteriormente, em fase de execução, reconhecer o fundado das mesmas.

Sobre esta matéria o INATEL, em 28.02.2014 – ofício ADM – 34 – esclareceu o seguinte:

«(...) no decurso da obra, veio a Fundação INATEL a verificar que alguns dos elementos quantitativos reclamados e não aceites, em fase de formação do contrato, se tornaram, parcialmente ou, na totalidade, necessários, e indispensáveis para a conclusão da Empreitada de "REMODELAÇÃO DA UNIDADE HOTELEIRA DA FUNDAÇÃO INATEL, EM VILA NOVA DE CERVEIRA", existindo, identicamente, outras situações em que as quantidades reclamadas para mais se vieram a revelar para menos.

Efetivamente, neste tipo de empreitadas de obras públicas, leia-se reabilitação de bens imóveis, tendia-se à data de tramitação do procedimento, à apresentação de listas de erros e omissões, manifestamente ficcionadas e desproporcionais, como recurso dilatório de suspensão do prazo para apresentação de propostas, que através de uma mera análise simplista se revelavam inaceitáveis dada a natureza da obra em questão, considerando que existem determinados erros de medição respeitantes a quantidades de trabalhos que só em fase de execução de obra, seria, objetivamente, determinável, refira-se, a título meramente exemplificativo,

¹⁸ Valor que resulta da correção de erros de medição a mais de 80.118,34 € e a menos de 83.416,14 €.



remoção de escombros, demolições, desmontes.

(...)

Ora, em fase de formação do contrato, as quantidades de trabalhos aceites, corresponderam àquelas que em consciência, mediante uma análise funcionista o dono de obra, entendeu como as corretas, ou as prováveis, considerando a substância da obra em questão, ou seja, reabilitação de um imóvel. (...).».

Dos elementos enviados pelo INATEL, a coberto do ofício ADM-34, constata-se que foram apresentadas reclamações pelos vários concorrentes relativos a erros de quantidades patenteadas a concurso, bem como de omissões de trabalhos necessários à execução da empreitada.

Da análise daquelas reclamações resultou uma lista de erros e omissões aceites pelo dono da obra na fase do procedimento.

No entanto, em obra verificou-se, ainda, a necessidade de realizar outros trabalhos e corrigir medições, cuja repartição de encargos se efetuou da seguinte forma:

- a)** Relativamente a erros e omissões reclamados na fase de formação do contrato, não aceites pela entidade adjudicante e cuja necessidade se veio a concretizar em fase de execução, na citada importância de 24.664,40 €, constatou-se que o dono da obra se responsabilizou a 100% pelo montante do acréscimo e até à quantidade reclamada;
- b)** Quanto às quantidades (apenas erros de medição) que excederam o reclamado em fase de formação de contrato, e aceites em fase de execução, no valor de 2.913,85 € (valor já corrigido em função da compensação entre erros de medição a mais e a menos), o dono de obra assumiu 50% do encargo correspondente, tendo imputado os restantes 50% ao adjudicatário.
- c)** No que respeita a erros e omissões não reclamados por nenhum dos interessados em fase de formação de contrato, mas que se verificaram necessários à implementação do projeto, e se traduziram num encargo adicional de 38.505,41 € (valor que inclui 4.077,99 € de erros de medição¹⁹ e 34.427,42 € de omissões), a

¹⁹ Valor que resulta da correção de erros de medição a mais de 12.522,16 € e a menos de 8.444,17 €.



Tribunal de Contas

Fundação INATEL assumiu 50% do valor desses trabalhos, nos casos em que se considerou que sua deteção era exigível em fase anterior²⁰.

Observada a forma como foi repartido o acréscimo de despesa resultante da correção de erros e da supressão de omissões enunciados no quadro I, conclui-se que a imputação da responsabilidade por aqueles trabalhos respeitou o disposto no artigo 378.º do CCP.

Porém, não obstante a conclusão acima enunciada e a justificação apresentada no ofício ADM – 34, há que salientar que o INATEL não deu cumprimento ao disposto no artigo 376.º, n.º 5²¹, do CCP, no qual se refere expressamente que *“sempre que o dono da obra ordene a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões que, apesar de terem sido detetados na fase de formação do contrato, não tenham sido por si expressamente aceites, deve o mesmo justificar a razão pela qual os considera essenciais à conclusão da obra e fazer constar esse facto no relatório final da obra”*.

Ou seja, sempre que no procedimento sejam identificados trabalhos de suprimento de erros e/ou omissões, o dono da obra deve efetuar uma ponderação cuidadosa das reclamações apresentadas, com vista a permitir que os trabalhos, caso se considerem necessários, sejam submetidos à concorrência. Por esse motivo, se inicialmente os rejeitar e posteriormente os considerar necessários à conclusão da obra, deverá apresentar uma justificação para essa diferença de apreciações.

Por último, de referir ainda que os acréscimos mais significativos relativamente a trabalhos de suprimento de erros e omissões se verificaram nos projetos respeitantes à arquitetura (capítulos de revestimento de paredes (interiores) e de louças e equipamento sanitário), às fundações e estruturas e à rede de abastecimento de água (vide anexo I).

²⁰ Relativamente a qual o critério usado para determinar qual o momento em que é exigível a identificação do erro ou da omissão, nada se apura da documentação existente no processo. Afigura-se, porém, que esse momento terá de ser determinado em função da natureza da obra e do grau de pormenorização e perfeição das peças colocadas a concurso, sem esquecer, como anteriormente já se referiu, que sendo os interessados no concurso “chamados” a colaborar com o dono da obra com vista à obtenção de um projeto o mais perfeito possível, esse dever de colaboração não se confunde com a obrigação de rever os projetos postos a concurso, nem de os expurgar de todas as deficiências de que os mesmos possam enfermar.

²¹ Atual n.º 6, por força da alteração introduzida pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho.



5.2.2. Quanto aos trabalhos descritos no quadro II

Os trabalhos e respetiva justificação identificados no quadro II do ponto 3 supra suscitaram as observações constantes do anexo II²², concluindo-se que:

- a) Quanto aos trabalhos identificados como TM 009, TM 010, TM 017, TM 034, TM 059 e TM 061, os mesmos resultaram quer de incompatibilidades entre as peças desenhadas do projeto e o mapa de trabalhos (TM 009, TM 059, TM061), quer de incompatibilidades entre os projetos de arquitetura e de estabilidade (TM 010, TM 017, TM 061), que tiveram de ser corrigidos.

O acréscimo de encargos resultante destes trabalhos adicionais foi assumido pelo dono da obra em 50 %, em todos os casos, com exceção do TM 009 em que essa assunção foi de 100%.

Ora, atento o n.º 4 do artigo 378.º do CCP, considera-se que a repartição de encargos pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões, nas situações em que os mesmos são detetados apenas em fase de execução da obra, não sendo exigível ao empreiteiro que os detetasse em fase de procedimento de formação contratual, nunca pode ser atribuída em 50% ao empreiteiro, pois que, ou bem que ele os identifica no prazo de 30 dias aí referido e o acréscimo de custos deverá ser inteiramente suportado pelo dono da obra, ou, não tendo detetado os mencionados erros e omissões no prazo de 30 dias *“a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção”*, esse acréscimo de custos terá de ser inteiramente suportado pelo empreiteiro.

De facto, a repartição de encargos prevista pelo n.º 5 da norma citada aplica-se apenas às situações do seu n.º 3 e não às situações previstas no n.º 4.

Assim sendo, conclui-se que os trabalhos de suprimento dos erros e omissões incluídos nesta alínea se enquadram na previsão do n.º 3 do artigo 378.º do CCP, ou seja trata-se de erros e omissões *“cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 61.º”*.

²² Os trabalhos que não se encontram mencionados no anexo II, não mereceram nenhum reparo em função da justificação apresentada.



Porém, este entendimento não é compatível com a atuação do INATEL relativamente ao TM 009, cujo acréscimo de custos, atenta a justificação apresentada, terá resultado, por um lado, do aumento da área a isolar de acordo com o esclarecimento prestado pelo projetista relativamente às incompatibilidades detetadas pelo empreiteiro entre o mapa de medições e as peças desenhadas (14.161,33 €), e por outro lado, da aplicação de painéis de lã de rocha inicialmente não previstos em projeto (2.756,57 €).

Considerando que, aparentemente, o facto gerador do maior aumento de despesa (o acréscimo de área a isolar), resultou de um erro de medição em consequência de uma divergência entre peças processuais patenteadas a concurso, que se considerava passível de ser detetado em fase de formação contratual, não parecia existir razão, para neste caso em particular, o dono da obra assumir o acréscimo de encargos resultante destes trabalhos adicionais em 100%.

Sublinhe-se que, a assunção e o pagamento de 14.161,33 (em vez de 7.080,66 €), com o TM009, tendo o mesmo resultado de um erro que era detetável na fase de formação do contrato era suscetível de determinar responsabilidade financeira reintegratória (no valor de 50% - 7.080,66 € - que deveria ter sido assumida pelo co-contratante), e sancionatória, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, respetivamente.

A este respeito, em sede de exercício de direito de contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, os indiciados responsáveis vieram alegar que, por lapso, a explicação anteriormente dada não tinha sido suficientemente clara e esclarecedora, tendo, involuntariamente, induzido o Tribunal em erro.

Neste sentido referem o seguinte:

«(...) contrariamente ao que se pode ler no relato (que se encontra suportado na explicação anteriormente disponibilizada), a verdade é que o erro em apreço foi atempadamente detetado pelo empreiteiro na fase de formação do contrato, tendo sido objeto da competente reclamação, nos termos do estabelecido no artigo 61.º, n.º 2 do CCP.

Assim sendo, não se evidencia aplicável a primeira parte do artigo 378.º, n.º 3 do CCP, devendo ser convocado, justamente, o seu segmento final:



"O empreiteiro é responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 61.º, exceto pelos que hajam sido identificados pelos interessados na fase de formação do contrato mas que não tenham sido expressamente aceites pelo dono de obra"— sublinhado nosso).

Ora, perante o quadro efetivamente ocorrido, quanto ao TM009, não releva, igualmente, o disposto no artigo 378.º, n.º 5 do CCP ("A responsabilidade do empreiteiro prevista no n.º 3 corresponde a metade do preço dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões executados"), sendo a Fundação INATEL inteiramente responsável pelo montante relativo ao correspondente suprimento.

Conclui-se, pois, em suma, pela inexistência de responsabilidade reintegratória e, de idêntico modo, pela inexistência de responsabilidade sancionatória dos agentes supra identificados, devendo, também quanto a este ponto, ocorrer o arquivamento destes autos.

(...)»²³.

Analisando e apreciando todas as justificações e argumentos apresentados relativamente a estes trabalhos, conclui-se que apesar de os elementos documentais inicialmente juntos ao processo indiciarem, relativamente aos trabalhos designados como TM009, que a realização dos mesmos se teria ficado a dever a divergências entre peças processuais (mapa de medições e peças desenhadas) só detetadas no decurso da execução da empreitada, perante os novos elementos trazidos ao processo em sede de exercício de direito ao contraditório, considera-se que foi correta a assunção a 100% pelo dono da obra,

²³ Os alegantes juntam dois documentos, mapa de quantidades de trabalho/valores, apresentado pelo empreiteiro no decurso do prazo a que se refere o artigo 61.º, n.º 1 do CCP e lista de erros e omissões aceites expressamente pelo dono de obra, na fase de formação do contrato. Confrontando os documentos em apreço, conclui-se que efetivamente, naquela fase, o empreiteiro apresentou uma reclamação relativamente àquele item, a qual não foi aceite pelo INATEL.

Decorre, ainda, daqueles documentos que, apesar de o erro ter sido reclamado, não se verificou uma absoluta coincidência entre as quantidades reclamadas e as efetivamente realizadas, sendo que as primeiras eram superiores às segundas, traduzindo-se nos seguintes valores (valor reclamado: 27.791,95 €, valor dos trabalhos efetivamente realizados 15.632,48 €).



dos custos relativos ao TM009, tendo assim sido respeitado o preceituado no artigo 378.º, n.º 3 do CCP.

- b)** No que respeita aos trabalhos identificados como TM 013, TM 016, TM 025, TM 038, TM 057, TM 062, TM 106, TM 113, TM 039, TM 090, TM 114, os quais se reportam a alterações efetuadas ao projeto inicial a fim de que o mesmo respeitasse as exigências do Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE) e da Autoridade Nacional de Proteção Civil de Viana do Castelo (ANPC), afigurou-se, num primeiro momento, que também neste caso, estes trabalhos resultavam de falhas do projeto.

De facto, verificou-se que aquando da aprovação da abertura do concurso público, autorizado em reunião do Conselho de administração do INATEL de 23.02.2010, já o RSECE se encontrava em vigor (desde julho de 2006), pelo que, era expectável que o projeto observasse e respeitasse todas as exigências previstas na legislação sobre a matéria.

Por outro lado, observou-se também que a ANPC de Viana do Castelo não foi consultada em fase anterior à abertura do procedimento concursal que deu origem ao contrato de empreitada em apreço, sobre a conformidade legal do projeto de Segurança contra Incêndios em Edifícios, com o disposto no Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro e na Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro.

Sobre estas matérias questionou-se a entidade adjudicante, que a este respeito apresentou as justificações constantes dos pontos 2 e 3 do ofício ADM-158, de 19 de setembro, as quais se consideram admissíveis, tanto no que respeita à matéria do RSECE, quer no que respeita ao parecer da ANPC, atento o facto, por um lado, de se estar perante uma obra de remodelação/reabilitação de um edifício já existente, e não, perante uma obra nova construída de raiz, pelo que, só à medida que a construção se vai desenrolando é possível detetar algumas situações dificilmente previsíveis no projeto de execução inicial, e por outro lado, por decorrer dos Decretos-Lei n.ºs 220/2008 e 555/99, designadamente, dos artigos 6.º, 16.º, 17.º, 18.º e 19.º, do D.L. n.º 220/2008, a atribuição à ANPC de maiores competências ao nível da fiscalização pós-licenciamento, reduzindo as situações de necessidade de emissão de pareceres.



- c) Relativamente aos trabalhos identificados como TM 018, TM 031, TM 041 e TM 043, em conformidade com as observações constantes do anexo II, considera-se que se trata de trabalhos adicionais com vista ao benefício e/ou melhoramento de soluções construtivas do projeto.

Ou seja, o que está em causa é a aplicação de opções técnicas que em fase de obra se revelaram mais adequadas de acordo com as boas práticas da profissão, tendo sido propostas, quer pelo empreiteiro, quer pela fiscalização, sendo suscetíveis de ter um efeito determinante na garantia da boa execução da obra.

Nestes termos, os trabalhos acima identificados, não podem ser qualificados como trabalhos de suprimento de erros e omissões, uma vez que não eram estritamente necessários à integral execução da obra contratada, não podendo também ser qualificados como “trabalhos a mais”, nos termos do artigo 370.º, n.º 1, do CCP, porquanto não decorreram de “circunstância imprevista”, no sentido descrito no ponto seguinte.

A realização destes trabalhos implicou um acréscimo de custos no valor total de 8.472,28 €, inteiramente assumidos pelo dono da obra.

5.3. Quanto aos trabalhos qualificados como “trabalhos a mais”

No quadro III, constam trabalhos adicionais efetuados no decurso da obra e qualificados pela entidade adjudicante como “trabalhos a mais” nos termos do artigo 370.º, n.º 1, do CCP.

De acordo com o estatuído na norma citada, são trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que, por um lado, se tenham tornado necessários à execução da obra em função da verificação de uma circunstância imprevista, e por outro lado, não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto contratual, ou ainda que podendo, sejam estritamente necessários à sua conclusão.



Tribunal de Contas

A definição de trabalhos a mais constante do CCP, não sofreu alterações relativamente àquela fixada no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março²⁴.

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

Assim, foi entendimento do TC que para efeitos daquele artigo²⁵, só eram trabalhos a mais aqueles que não constando do projeto adjudicado, se revelassem, não só imprescindíveis ao acabamento da obra como fossem resultado de circunstâncias imprevistas, entendendo-se por tal, “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*”, ou ainda, “*algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso*”²⁶.

Dos trabalhos descritos no quadro III, no valor total de 55.400,70 €²⁷, considera-se que respeitaram aqueles requisitos legais, os TM 001 e TM 040, no valor, respetivamente, de 3.743,08 € e 3.960,00 €, os quais se consideram com enquadramento legal, atenta a natureza da obra em apreciação (reabilitação/requalificação) em cuja execução, por vezes, se deparam condicionalismos imprevisíveis em fase de elaboração de projeto mas que não seriam justificáveis num edifício a construir de raiz.

Relativamente aos trabalhos designados TM 075, drenagem de águas na cozinha, e TM 107, impermeabilização do reservatório de água e espelhos de água, também referenciados no quadro III, solicitou-se ao INATEL²⁸ que esclarecesse o que motivou as alterações em causa, relativamente ao primeiro e por que razão só em 3 de janeiro de 2012, foi solicitado o parecer a que se refere o segundo.

²⁴ Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP).

²⁵ A qualificação dos trabalhos como “*a mais*” releva para efeitos da necessidade, ou não, de adotar um novo procedimento pré contratual face ao valor dos trabalhos.

²⁶ A este respeito e a título meramente exemplificativo, veja-se Acórdão n.º 144/05-21.Jul-1ªS/SS, Acórdão n.º 165/05-11.Out-1ªS/SS, Acórdão n.º 22/2006-17Jan-1ªS/SS, Acórdão n.º 28/06-16. Mai-1ªS/PL, Acórdão n.º 29/06 16. Mai-1ªS/PL, Acórdão n.º 39/2006-Jun.20-1ªS/PL, Acórdão n.º 168/06-16 Mai-2006-1ªS/SS e Acórdão n.º 167/06-16 MAIO/2006-1ª S/SS.

²⁷ Valor que resulta da compensação entre trabalhos a mais e a menos efetuada nos termos do artigo 370º, nº 2, alínea c), do CCP, na redação inicial aprovada pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro.

²⁸ Ofício n.º 12810, de 28 de agosto de 2013.



Tribunal de Contas

Em resposta, o INATEL informou que:

«A Fundação INATEL no âmbito da certificação e segurança alimentar das suas instalações tem contratado um serviço de higiene alimentar com empresas da especialidade, que procedem a vistorias e recomendações em todas as unidades hoteleiras.

O layout da cozinha industrial e zonas de apoio deste edifício, que integrou o projeto colocado a concurso foi apreciado pelo Departamento de turismo e hotelaria, bem como pelo Turismo de Portugal, tendo merecido a aprovação de ambos.

No entanto, em fase de obra, a Direção Hoteleira da Fundação INATEL, solicitou, que o layout da cozinha fosse alterado. O presente pedido, para alterações no layout, teve origem nas recomendações feitas pelos técnicos de higiene alimentar, e responsáveis pela implementação e cumprimento do HACCP nas instalações hoteleiras da Fundação INATEL, e visavam uma otimização e melhoria do funcionamento da cozinha, por forma a dotar as instalações de infraestruturas que viessem a permitir uma higienização dos locais de uma forma mais expedita.

As alterações consistiram, resumidamente, na alteração de localização de alguns equipamentos de cozinha, e sobretudo, na recomendação para instalação de caleiras de pavimentos para recolha de águas.

Assim, objetivando as recomendações mencionadas supra, dos técnicos em segurança alimentar, bem como, da direção do Turismo surgido na sua sequência, procedeu-se à realização dos trabalhos constantes do TM75».

E quanto ao TM 107, referiu-se no mencionado ofício:

«Considerando a preexistência do edifício, bem como o objeto da empreitada de "REMODELAÇÃO DA UNIDADE HOTELEIRA DA FUNDAÇÃO INATEL, EM VILA NOVA DE CERVEIRA", o qual previa a manutenção do número de quartos, o projetista das redes de águas e esgotos referente ao interior da Unidade Hoteleira, objeto do presente procedimento concursal, entendeu, não ser necessária a alteração ao ramal municipal de abastecimento de água do hotel, pelo que o mesmo não solicitou qualquer parecer acerca da viabilidade para o fornecimento de água, dado tratar-se da continuação de um fornecimento.



Tribunal de Contas

No âmbito da rede de distribuição de águas e rede de esgotos interiores, foram elaborados os respetivos projetos, que foram devidamente aprovados pela entidade competente para o efeito.

No decurso da obra, veio a Fundação INATEL a tomar conhecimento que devido à expansão da cidade, a Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira, não dispunha de caudal e pressão suficiente para abastecimento da via pública, situação alheia à INATEL.

Decorrentemente, no dia 3/1/2012, a Fundação INATEL solicitou, à C.M. de Vila Nova de Cerveira informação acerca da viabilidade das condições de pressão e caudal para o fornecimento de água à Unidade Hoteleira, porquanto, os quatro marcos de incêndio existentes situados na envolvente do edifício estavam ligados à rede pública».

Após análise das justificações apresentadas pelo INATEL para a realização dos mencionados trabalhos, concluiu-se que, no primeiro caso se tratou de meras alterações na localização e organização dos equipamentos na cozinha da unidade hoteleira, de modo a melhorar o funcionamento da mesma, na sequência de sugestão ou recomendação dos técnicos de higiene alimentar, contratados pelo INATEL para o efeito, mas cujo parecer poderia ter sido solicitado em fase anterior.

Relativamente ao projeto de abastecimento de água, não estava em causa um melhoramento, mas sim a própria funcionalidade da rede de modo a garantir um eficaz fornecimento de água ao estabelecimento hoteleiro. Tratou-se, assim, de um trabalho imprescindível que, todavia, poderia ter sido, desde logo, previsto na fase de elaboração do projeto da respetiva especialidade, atento o facto de que, de acordo com a informação camarária, já anteriormente à remodelação em causa, existiam dificuldades e insuficiências no abastecimento de água para consumo, as quais previsivelmente se iriam agravar com o acréscimo necessário ao fornecimento dos quatro marcos de incêndio a instalar na envolvente do edifício, em conformidade com o novo projeto.

Ou seja, em ambos estes casos, assim como nos TM 006, TM 035, TM 105 e TM 116, (pelas razões indicadas no anexo III ao relatório) concluiu-se pela inexistência de uma circunstância imprevista, superveniente ao projeto inicial, que tenha determinado a



alteração deste último, justificando a execução dos trabalhos anteriormente não previstos.

De realçar, no entanto, que atento o valor destes trabalhos (47.697,62 €), que não se consideram legalmente como trabalhos a mais, sempre os mesmos poderiam ter sido contratualizados mediante procedimento por ajuste direto, nos termos do artigo 19.º, alínea a), do CCP, uma vez que não se verifica a existência do impedimento previsto no artigo 113.º do mesmo Código.²⁹

Facto que não sofre alteração ainda que a este último valor se some o montante de 8.472,28 €, resultante dos trabalhos descritos na alínea c) do ponto 5.2.2. deste relatório que, de acordo com a apreciação aí efetuada, não eram nem verdadeiros trabalhos de suprimento de erros e omissões, nem trabalhos a mais, mas antes *“modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e melhorias de projetos”*.³⁰

5.4. Responsabilização do projetista

Em todas as situações referidas nos pontos 5.2.1. e 5.2.2., alínea a), constatou-se que estes trabalhos adicionais foram necessários devido a erros e omissões do projeto.

Nos termos do artigo 1.º, alínea q), da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, entende-se por projeto o *“conjunto de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, compreendendo, designadamente, o projeto de arquitetura e projetos de engenharia”*, sendo que tais elementos escritos e desenhados deverão ser *“de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra, obedecendo ao disposto na legislação e regulamentação aplicável”* (cfr. Artigo 7.º, n.º 1, da citada Portaria).

A equipa projetista, multidisciplinar, constituída por vários autores de projeto, nas várias especialidades que constituem o projeto em causa, é coordenada pelo seu autor

²⁹ Solicitado ao INATEL que informasse sobre a existência de outros contratos celebrados com o consórcio adjudicatário, nos anos de 2010 a 2012, foi a resposta negativa, conforme ponto 3 do ofício com a ref.ª ADM-34, de 28 de fevereiro de 2014.

³⁰ Relatório n.º 8/2010 – 1.ª S. já anteriormente citado.



para garantir uma adequada articulação da equipa em função das características da obra, bem como a compatibilidade entre os diversos projetos necessários (de arquitetura e de engenharia) e o cumprimento das disposições legais e regularmente aplicáveis a cada especialidade.

Por conseguinte, se os referidos trabalhos, foram motivados por erros e omissões do projeto, que podem pôr em causa o cumprimento de obrigações conceptuais assumidas por terceiros perante o dono da obra, este “(...) *deve (...) exercer obrigatoriamente o direito que lhe assista de ser indemnizado por parte destes terceiros*”, nos termos na alínea a) do n.º 6 do artigo 378.º do CCP.

Assim, através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 12810, de 28 de agosto de 2013, solicitou-se ao INATEL que informasse quais as diligências efetuadas até àquela data no sentido de dar cumprimento ao disposto na al. a) do n.º 6 do artigo 378.º do CCP, relativamente aos erros e omissões decorrentes do projeto inicial.

Em resposta, o INATEL informou que «(...) *analisados os casos de erros e omissões verificados no presente procedimento concursal, julgou-se, não serem os mesmos suscetíveis de sub-rogação legal, porquanto, embora alguns fossem detetáveis durante a fase de formação do contrato não se acham preenchidos os conceitos legais de dolo ou negligência grosseira, que firmem com incontroversa asseveração que os erros e omissões em causa decorrem de obrigações de conceção assumidas no âmbito da celebração do projeto, contudo, caso venha a Fundação INATEL a verificar o preenchimento dos pressupostos enunciados, sempre atuará, em conformidade com o legalmente disposto*».

Este entendimento assim expresso pelo INATEL, não mereceu aceitação, porquanto, atenta, desde logo, a letra da lei, o que se considera estar em questão no artigo 378.º, n.º 6, al. a), não é uma opção concedida ao dono da obra, no sentido de escolher exercer, ou não, o direito que lhe assista de ser indemnizado, mas sim um verdadeiro “poder-dever”, uma imposição legal dirigida aos donos de obra, que os obriga a exercer aquele direito, sempre que incorram em custos com o suprimento de erros e/ou omissões resultantes de projetos defeituosos.

Para o exercício deste dever não será necessária a convicção por parte do dono da obra de que o autor do projeto agiu com dolo ou negligência grosseira, circunstâncias,



Tribunal de Contas

aliás, que, ainda de acordo com o previsto no n.º 7 do artigo 378.º, do CCP, só parecem ser suscetíveis de influenciar o limite da indemnização a que o dono de obra tenha direito, não condicionando o exercício do direito em si mesmo, até porque a determinação e graduação da culpa são competência dos tribunais e não dos petionários.

O não exercício pelo INATEL do direito de se ressarcir, junto do projetista, dos custos suportados com trabalhos de suprimento de erros e omissões verificados na execução do contrato em apreço, consequentes do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por aquele, viola o disposto no artigo 378.º, n.º 6, alínea a), do CCP.

A ilegalidade mencionada no parágrafo anterior integra a infração financeira tipificada no artigo 65.º, n.º 1, al. m), da LOPTC³¹, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos naquele dispositivo legal.

Em sede de contraditório, os indiciados responsáveis manifestaram relativamente a esta questão, uma interpretação diversa da anteriormente adotada pelo INATEL, admitindo como correta “*a leitura promovida pelo Tribunal*” e propondo-se avançar com “*a propositura de uma acção judicial contra os projectistas, justamente, nos termos e para os efeitos do preceituado no artigo 378.º, n.º 6, alínea a) do CCP*”.

Negam, porém, o cometimento da infração que lhes foi imputada, porquanto:

«(...)

o prazo de demanda dos projetistas ainda se encontra em curso, o que equivale a dizer que o prazo para cumprimento do “poder-dever” resultante do artigo 378º, nº 6, alínea a) do CCP ainda não se esgotou.

Efetivamente, a responsabilidade em referência assume natureza contratual — atento o título de base, regulador das relações entre a Fundação INATEL e cada um desses projetistas, ser um contrato — e, nessa medida, o prazo de prescrição,

³¹ A al. m) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC foi aditada pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, que iniciou a sua vigência em 17.12.2011, conforme resulta do disposto no seu artigo 3º.



Tribunal de Contas

legalmente estabelecido, é de vinte anos (cfr. o artigo 309.º do Código Civil, aplicável em sede de responsabilidade contratual administrativa)³².

Assim sendo, não tendo passado — longe disso — vinte anos desde que a INATEL teve conhecimento do direito indemnizatório de que é titular, não podem subsistir dúvidas algumas de que ainda se encontra em tempo de acionar judicialmente os projetistas.

Tudo concorre, portanto, para a conclusão já adiantada: inexistente a prática de uma infração financeira, seja dos anteriores, seja dos atuais membros do Conselho de Administração da INATEL, pois o prazo legal de "acionamento dos mecanismos legais relativos (...) a restituições devidas ao erário público" ainda não decorreu».

O n.º 4 do artigo 325.º, do CCP, que tem como epígrafe “*Incumprimento por facto imputável ao co-contratante*”, considera expressamente aplicável o regime do Código Civil quanto à indemnização por mora, cumprimento defeituoso e incumprimento das obrigações de natureza contratual.

Assim sendo, não obstante estarmos perante contratos administrativos, o prazo legal para exercer o direito a que se reporta o artigo 378.º, n.º 6, alínea a), do CCP, será efetivamente o previsto no artigo 309.º do Código Civil.

Note-se, porém, que esse será o prazo máximo para o exercício do direito, sendo que o interesse da Fundação INATEL será no sentido de obter o mais rapidamente possível a indemnização que lhe seja judicialmente atribuída como compensação para os custos incorridos na reparação de erros resultantes das deficiências dos vários projetos.

Em todo o caso, haverá que concordar que não estando ainda prescrito o prazo para o exercício do direito de ação, não se verifica, ainda, o facto gerador da infração financeira (que será, precisamente, a omissão de exercer o direito a obter a indemnização que seja devida no caso concreto).

³² Juntam o Acórdão proferido em 10.07.2014, pelo Tribunal Central Administrativo Sul, no processo nº 02142/06, no qual se refere expressamente que, “ (...) *partindo do entendimento que o facto gerador da responsabilidade no caso diz respeito a incumprimento contratual, o prazo prescricional para efeitos de subsistência do direito de indemnização reclamado é de 20 anos (artigo 309º do Código Civil)* ”.



6. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada na 2.ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 19 de janeiro de 2015, parecer de concordância com o projeto de relatório.

7. CONCLUSÕES

- a) No âmbito da execução da empreitada de “*Remodelação da Unidade Hoteleira da Fundação INATEL, em Vila Nova de Cerveira*”, foram contratualizados trabalhos adicionais qualificados pela entidade adjudicante como de “suprimento de erros e omissões” e “trabalhos a mais” cujo valor (com compensação entre trabalhos a mais e a menos e dedução da responsabilidade imputada ao empreiteiro) ascendeu a 388.000,00 €, representando um acréscimo de 9,02%, face ao preço contratual inicial (4.299.987,38 €);
- b) Ao contrato adicional em apreço, não obstante à data da sua celebração (25.10.2012) já se encontrar em vigor o Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, que alterou a redação dos artigos 370.º e 376.º, do CCP, relativamente ao valor percentual legalmente admissível de trabalhos de suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais, aplica-se, ainda, a redação original daqueles normativos que permitia que aquela percentagem correspondesse a 50% do preço contratual, pelo que, este limite legal foi cumprido.
- c) Relativamente à qualificação atribuída pela entidade adjudicante aos trabalhos objeto deste adicional, considera-se que a maioria deles reportam-se legalmente a trabalhos de suprimento de erros e omissões, nos termos do artigo 376.º, do CCP, no montante de 324.127,03 €, representativo de 7,66 % do preço contratual e a trabalhos a mais, nos termos do artigo 370.º, do mesmo código, na importância de 7.703,08 €, significando 0,18% daquele preço inicial.
- d) Porém, constatou-se também que alguns deles já haviam sido detetados em fase de formação de contrato, nos termos do artigo 61.º do CCP, tendo nessa fase sido rejeitados pelo dono da obra e, posteriormente, em fase de execução da empreitada,



Tribunal de Contas

reconhecida por este último a necessidade de efetuar os correspondentes trabalhos de suprimento, sem que a justificação apresentada pelo INATEL reúna os requisitos exigidos no artigo 376.º, n.º 5, do CCP.

- e) Alguns dos trabalhos de suprimento de erros e omissões executados, resultaram de falhas e deficiências do projeto, pelo que o dono da obra deverá continuar a providenciar pelo ressarcimento dos respetivos danos, como se preceitua na al. a) do n.º 6 do artigo 378.º, do CCP, o que, a não acontecer, é suscetível de determinar para os responsáveis por esse comportamento omissivo, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea m), da LOPTC.

- f) No que respeita à qualificação atribuída pela entidade adjudicante a alguns dos trabalhos do contrato adicional em apreciação, designadamente os TM 018, TM 031, TM 041, TM 043, TM 006, TM 035, TM 075, TM 105, TM 107 e TM 116, considera-se que não são trabalhos de suprimento de erros e omissões, nem trabalhos a mais, uma vez que também não resultam de "circunstância imprevista", tal como se exige no artigo 370.º, n.º 1, al. a), do CCP, e de acordo com o sentido que a jurisprudência deste Tribunal tem atribuído àquela expressão. Contudo, tendo em conta o seu valor total, 56.169,90 € (soma de 8.472,28 € de alegados erros/omissões e 47.697,62 € de "trabalhos a mais"), os mesmos poderiam ter sido contratualizados mediante procedimento por ajuste direto, ao abrigo do artigo 19.º, alínea a), do CCP.



Tribunal de Contas

10. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório.
2. Recomendar à Fundação INATEL:
 - a) Rigor na elaboração e controlo dos projetos de execução de obras públicas, conforme impõe o n.º 1 do art.º 43.º do CCP;
 - b) Cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente no que respeita:
 - ✚ À ponderação efetiva das reclamações de erros/omissões do caderno de encargos apresentadas na fase de formação do contrato (artigo. 61.º, n.º 5, do CCP);
 - ✚ À necessidade de justificar as razões pelas quais em fase de execução da obra considera indispensável realizar trabalhos de erros/omissões que inicialmente não aceitou (artigo 376.º, n.º 6);
 - ✚ À responsabilização do cocontratante por trabalhos de suprimento de erros e omissões no quadro legislativo vigente – artigo 378.º do CCP).
 - c) Cumprimento do dever de exercício do direito a indemnização imposto pela alínea a) do n.º 6 do artigo 378.º do CCP, remetendo ao Tribunal informação atualizada e documentação sobre a ação judicial mencionada no exercício do princípio do contraditório.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Fundação INATEL em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
- 4) Remeter cópia deste relatório:
 - a) Ao Presidente do Conselho de Administração da Fundação INATEL, Fernando Ribeiro Mendes;



Tribunal de Contas

- b)** Aos restantes responsáveis a quem foi notificado o relato, Vítor Manuel Sampaio Caetano Ramalho, Carlos António Gomes Mamede, Cristina Paula Casal Batista, José António Moreira Marques, Rogério Manuel Coelho Fernandes, José Manuel da Costa Soares, Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro e Jacinta do Rosário Fernandes Oliveira Santos.
- 5)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- 6)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório e seus anexos na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 10 de fevereiro de 2015

Os Juízes Conselheiros

Helena Abreu Lopes – Relatora

João Figueiredo

Alberto Fernandes Brás



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa</i>	<i>Coordenação e supervisão</i>
Cristina Gomes Marta (Auditora)	Helena Santos Auditora-Chefe do DCC
Maria Palmira Ferrão (Técnica Superior)	Ana Luísa Nunes Auditora-Coordenadora do DCPC



ANEXO I – Erros e omissões do caderno de encargos

	Valor contratual	Erros	Omissões	E+O	%	ERROS (+)	ERROS (-)
Arquitetura	2.644.109,35						
1- Trabalhos preliminares	64.346,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
2 - Demolições e desmontes	256.856,12	12.680,52		12.680,52	4,94	24.022,80	-11.342,28
3- Alvenarias	38.596,70	-3.390,24		-3.390,24	-8,78	1.623,55	-5.013,79
4 - Impermeabilizações e isolamentos	92.160,22	224,99		224,99	0,24	3.947,93	-3.722,94
5- Coberturas	65.171,00	3.204,09		3.204,09	4,92	4.472,18	-1.268,09
6- Revestimentos exteriores	97.960,44	-4.782,26		-4.782,26	-4,88	4.321,39	-9.103,65
7- Cantarias	17.214,97	-348,56		-348,56	-2,02	0,00	-348,56
8- Revestimento de pavimentos	260.554,15	-11.834,85		-11.834,85	-4,54	725,62	-12.560,47
9- Revestimento de paredes (interiores)	238.810,81	25.810,59	28.934,53	54.745,12	22,92	36.909,17	-11.098,58
10- Revestimento de tetos (interiores)	116.089,51	-5.723,83		-5.723,83	-4,93	6.145,72	-11.869,55
11- Carpintarias	151.943,72	886,60		886,60	0,58	886,60	0,00
12- Serralharias e vidros	974.488,47	-38.195,41		-38.195,41	-3,92	599,87	-38.795,28
13- Louças e equipamento sanitário	224.899,91	-2.777,29	7.036,75	4.259,46	1,89	830,52	-3.607,81
14- Diversos	35.161,07	0,00	7.536,00	7.536,00	21,43	0,00	0,00
15- Elevadores	9.856,26	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
Arranjos exteriores e paisagismo	5.559,82	-5.559,82		-5.559,82	-100,00		-5.559,82
Fundações e Estruturas	196.729,46	21.955,72	18.882,34	40.838,06	20,76	21.955,72	0,00
Rede de abastecimento água	58.879,25	16.082,08		16.082,08	27,31	16.082,08	0,00
Rede de serviço de incêndios	38.835,86				0,00	3.905,88	-8.444,17
Redes de esgotos domésticos e pluviais	90.933,07	-4.538,29		-4.538,29	-4,99	126.429,03	-122.734,99
Redes de gás	6.231,45	0,00		0,00	0,00		
Instalações e equipamentos elétricas	474.600,81	0,00		0,00	0,00		
Instalações eletromecânicas - Ascensores	19.712,50	0,00		0,00	0,00		
Instalações e equipamentos de redes de telecomunicações	17.628,94	0,00		0,00	0,00		
Instalações e equipamentos de redes de segurança	54.665,36				0,00		
Instalações e equipamentos de gestão de iluminação	29.750,00	0,00		0,00	0,00		
Instalações e equipamentos de gestão de técnica	10.858,76	0,00		0,00	0,00		
Instalações e equipamentos técnicos especiais e mecânicos	624.643,47	0,00		0,00	0,00		
Omissões	26.861,90				0,00		
TOTAL	4.300.000,00³³	3.694,04	62.389,62	66.083,66	1,54		

³³ A diferença de 12,62 €, em relação ao valor de adjudicação (4.299.987,38 €), resulta de correções efetuadas pelo júri, aquando da análise de propostas, conforme consta do relatório preliminar.



ANEXO II – Outros trabalhos adicionais efetuados no decurso da obra e também qualificados como erros/omissões pela entidade adjudicante

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS	OBSERVAÇÕES
TM 009 – Isolamento acústico entre quartos	Na sequência de incompatibilidades detetadas pelo empreiteiro, em fase de execução, entre o mapa de medições e as peças desenhadas, o projetista veio esclarecer qual a área exata de aplicação do isolamento acústico entre quartos que se veio a traduzir num acréscimo de isolamento acústico e alteração das caixas das aparelhagens elétricas.	Em função da justificação apresentada, afigura-se tratar-se de um erro de medição do projeto. Porém, a lista de preços unitários em anexo à nota justificativa dos trabalhos, indicia que o acréscimo de despesa resultante dos mesmos deriva não só do acréscimo da área de paredes a isolar acusticamente, bem como da aplicação de painéis de lã de rocha (não previstos) e pelo acréscimo de caixas.
TM 010 – Laje no terraço quarto 120	Na sequência de incompatibilidades detetadas pelo empreiteiro, em fase de execução, entre o projeto de arquitetura, no qual se previa um terraço no quarto 120, e o projeto de estabilidade, onde esse terraço não estava contemplado, o projetista veio confirmar a necessidade de construir o mencionado terraço, enviando também as respetivas peças desenhadas em falta.	Atendendo à justificação invocada, afigura-se que os trabalhos descritos neste item se ficaram a dever a uma falha de projeto. O dono da obra assumiu um encargo adicional correspondente a 50% da proposta de preço apresentada pelo empreiteiro.
TM 017 – Estrutura metálica para fixação das lâminas de sombreamento da fachada principal	Em fase de execução da obra, o empreiteiro detetou que não estava previsto em projeto a estrutura metálica necessária para suporte e fixação das lâminas de sombreamento, previstas para as fachadas do edifício.	Face à justificação apresentada para a realização dos trabalhos em causa, concorda-se que se trata de uma omissão do projeto, corrigido pelo projetista em abril e maio de 2011, e que no caso concreto se traduziu num encargo acrescido suportado em 50% pela entidade adjudicante.
TM 034 – Betonilhas sobre camada de forma nas coberturas	Para as zonas de cobertura “invertida” e ajardinada apenas estava previsto o fornecimento e execução de uma camada de forma em betão celular e a aplicação de telas asfálticas. Porém estas últimas para serem corretamente aplicadas necessitam de uma superfície regular e desempenada, pelo que foi necessário proceder à regularização do piso através de uma camada de argamassa e betonilhas apropriadas (esta última não prevista no projeto).	Face à justificação apresentada para a realização dos trabalhos em causa, concorda-se que se trata de uma omissão do projeto, e que no caso concreto se traduziu num encargo acrescido suportado em 50% pela entidade adjudicante.
TM 059 – Alteração de vidros	Na sequência de incompatibilidades detetadas em fase de execução, entre o mapa de trabalhos e as peças desenhadas, relativas ao tipo de vidros a aplicar em alguns vãos, foi esclarecido pelo projetista que se deveria utilizar o previsto no mapa de vãos.	Trata-se de uma divergência entre o mapa de trabalhos e o mapa de vãos que se traduziu num encargo adicional para o dono da obra assumido em 50%.
TM 061 – Guardas vidros das varandas suites	As guardas em vidro previstas para as varandas das suites constavam nas peças desenhadas do projeto mas não estavam quantificadas nas medições.	Face à justificação apresentada para a realização dos trabalhos em causa, concorda-se que se trata de uma omissão do projeto, e que no caso concreto se traduziu num encargo acrescido suportado em 50% pela entidade adjudicante.



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS	OBSERVAÇÕES
TM 013 – Alteração dos perfis perimetrais para HEB 220 no hall de entrada	Após início da empreitada, o dono da obra foi confrontado com a necessidade de alterar vários projetos para verificação do comportamento térmico do edifício, face à regulamentação em vigor. Estes trabalhos tiveram origem na conclusão apurada após “a simulação dinâmica dos consumos energéticos da edificação” de que a mesma não respeitava todas as exigências estipuladas no Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE), aprovado pelo Decreto-Lei nº 79/2006, de 4 de abril, tendo sido necessário introduzir alterações na envolvente térmica e no projeto de climatização.	Vide al. b) do ponto 5.2.2, do relatório
TM 016 – Alterações RSECE	Alterações introduzidas na envolvente térmica e no projeto de AVAC, devidas ao processo de verificação do RSECE e à alteração do <i>layout</i> do piso - 1.	
TM 025 – Insuflação de ar novo nos corredores	Alterações ao projeto de AVAC, na sequência da necessidade de verificação do RSECE.	
TM 038 – Isolamento acústico/térmico/c orta-fogo no teto da cave	Na sequência da necessidade de verificação do RSECE, foi aplicado isolamento térmico da laje do r/ch através de materiais com propriedades isolantes no teto da cave em toda a sua área.	
TM 057 – Revestimento de capoto nos muretes e platibandas das coberturas	Na sequência da necessidade de verificação do RSECE, o projetista apresentou novos pormenores construtivos para o revestimento das platibandas e muretes a construir nas coberturas, com o sistema capoto (sistema de isolamento térmico pelo exterior), também aplicado nas fachadas, eliminando-se assim as pontes térmicas.	
TM 062 – Acréscimo de zinco em platibandas e muretes	Acréscimo de zinco decorrente do revestimento de capoto aplicado nos muretes e platibandas das coberturas, de modo a adequar o projeto inicial ao RSECE.	
TM 106 – Isolamento e revestimento de elementos estruturais	Na sequência da necessidade de verificação do RSECE, o projetista apresentou novos pormenores construtivos para a aplicação de isolamento térmico nas pontes térmicas da estrutura metálica.	Vide al. b) do ponto 5.2.2, do relatório
TM 113 – Alterações ao projeto de AVAC na cozinha	Alterações decorrentes do novo <i>layout</i> da cozinha – TM 103- que implicaram revisão do projeto de AVAC no que respeita à <i>hotte</i> de extração de fumos, UV 1 e condutas, de modo a adequá-lo à nova disposição da área do bloco de confeção.	
TM 039 – Basculantes e motorização no vão OC 31 05	Alterações implementadas no projeto de segurança contra incêndios em edifícios (desenfumagem de vãos) por imposição do parecer da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANCP) de Viana do Castelo, datado de 26.07.2011, uma vez que o mesmo não cumpria o disposto no Decreto-Lei nº 220/2008, de 12 de novembro, e na Portaria nº 1532/2008, de 29 de dezembro.	
TM 090 – Alterações na compart./portas corta-fogo nos pisos -1 e 0	Por imposição do parecer da ANCP de Viana do Castelo, datado de 26.07.2011, foi necessário introduzir aquelas alterações ao projeto de segurança contra incêndios em edifícios.	



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS	OBSERVAÇÕES
TM 114 – Instalação de ventilação nas escadas do piso -1	Execução de escadas do piso -1 para o piso 0 enclausuradas com ventilação, conforme exigido pela ANPC no seu parecer de 26.07.2011	
TM 018 – Lã de rocha a granel em <i>couretes</i>	Por solicitação do dono da obra foi aplicada lã de rocha no interior das <i>couretes</i> a fim de assegurar o isolamento acústico no interior dos quartos, designadamente no que respeita às condutas de esgoto.	Trata-se de um trabalho adicional com vista ao melhoramento do projeto e em benefício da qualidade da unidade hoteleira. Contudo, por um lado, não se enquadra na definição legal de erros e omissões prevista no artigo 61º, n.º 1 do CCP e, por outro lado, também não respeita a exigência constante do artigo 370.º, n.º 1 do mesmo diploma legal, na medida em que não resultando de uma circunstância imprevista, não pode ser qualificado como “trabalhos a mais”. O respetivo acréscimo de custos foi assumido na totalidade pelo dono da obra.
TM 031 – Reforço de betonilhas com fibras	Tendo o empreiteiro alertado para a possibilidade de virem a ocorrer fissuras nas betonilhas dos quartos, devido à sua diminuta espessura, o dono da obra aprovou a aplicação de fibras de polipropileno com vista ao reforço das mesmas.	Aplica-se a estes trabalhos a observação relativa ao TM 018 supra
TM 041 – Isolamento acústico no fundo dos roupeiros	Aquando da aplicação dos quadros elétricos situados no interior dos roupeiros, as paredes de separação existentes entre quartos ficaram bastante danificadas, pelo que, houve necessidade de aplicar isolamento acústico nestas zonas, com o objetivo de evitar a propagação de ruídos.	Aplica-se a estes trabalhos a observação relativa ao TM 018 supra
TM 043 – Impermeabilização dos paramentos exteriores nos vãos do piso 0	O projeto não previa a impermeabilização das superfícies exteriores dos vãos ao nível do piso 0, nas zonas de remate das pedras com os vãos. No decurso da obra a fiscalização propôs realizar uma impermeabilização com tela química de forma a garantir a estanquicidade dos paramentos.	Aplica-se a estes trabalhos a observação relativa ao TM 018 supra



ANEXO III – Outros trabalhos adicionais efetuados no decurso da obra e qualificados pela entidade adjudicante como trabalhos a mais, nos termos do artigo 370.º, n.º 1, do CCP

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS	OBSERVAÇÕES
TM 006 – Impermeabilização de paredes e pavimentos das instalações sanitárias dos quartos e do pavimento da cozinha.	O projeto não previa a impermeabilização dos WC's nem do pavimento da cozinha, e em fase de execução foi solicitado ao empreiteiro que executasse a impermeabilização das paredes que envolvem as bases de duche e o pavimento das I.S. dos quartos, bem como o pavimento da cozinha com a aplicação de uma tela química.	Trata-se de um trabalho não previsto no projeto, cuja realização se traduz num benefício para a obra, sem que, porém, se revista das características legais exigíveis para a qualificação como “trabalhos a mais”, designadamente a ocorrência de uma circunstância imprevista no decurso da obra. De facto, considerando que se trata de um trabalho em zonas que estão em contacto permanente com água e sujeitas a infiltrações, estes trabalhos tornam-se necessários ao bom acabamento da obra, de acordo com as melhores práticas no âmbito da construção civil, devendo, no entanto, já estar previstos inicialmente.
TM 035 – Impermeabilização do corten das sacadas	À semelhança do trabalho anterior, o projeto não previa a impermeabilização das zonas de ligação do aço <i>corten</i> das varandas das janelas dos quartos com os paramentos verticais, pelo que o empreiteiro sugeriu a aplicação de tela asfáltica para impermeabilização da zona envolvente ao vão.	Aplica-se a estes trabalhos a observação relativa ao TM 006 supra.
TM 075 – Drenagem de águas na cozinha	Alterações no projeto da rede de esgotos da cozinha, solicitadas pelo técnico de análise de perigos e pontos críticos de controle (<i>HACCP-Hazard analysis and critical control point</i>), no decurso da obra.	As alterações solicitadas têm por finalidade a melhoria do funcionamento da cozinha, não são estritamente necessárias à integral execução da obra contratada e podiam ter sido contempladas no projeto inicial.
TM 105 – Apainelados de Sucupira em mais 16 quartos	Aplicação de painéis de madeira no hall de entrada de 16 quartos de forma a uniformizar o acabamento em todos os quartos da unidade hoteleira (100).	Aplica-se a estes trabalhos a observação relativa ao TM 006 supra.
TM 107 – Impermeabilização do reservatório de água e espelhos de água	Na sequência do parecer técnico solicitado à Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira em 03.01.2012, acerca da viabilidade para o fornecimento de água, quer para consumo, quer para 4 marcos de incêndio a instalar na envolvente da unidade hoteleira, foi informado pela autarquia que, “(...) o INATEL em Vila Nova de Cerveira é servido por uma conduta com DN=75 mm. Esta conduta contorna todo o empreendimento. Para efeitos de abastecimento de água para consumo humano existe todo um histórico de falta de capacidade para servir adequadamente este complexo no verão (em horário de maior consumo). No respeitante ao combate a incêndios não poderá nossa conduta, por força do seu diâmetro, ser solicitada para este fim”. Face a este parecer foi elaborado novo projeto para as redes exteriores de abastecimento e combate a incêndio, no qual o reservatório em betão armado existente (anteriormente destinado ao combate a incêndio) passou para reservatório para abastecimento de água, tendo	A justificação apresentada para os trabalhos relativos ao tratamento/impermeabilização, permitem concluir que o projeto de abastecimento de água só foi submetido a parecer da Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira, numa fase adiantada de execução da empreitada. Ora, atendendo, por um lado, à existência de um histórico (registado na informação camarária) de falta de capacidade no fornecimento de água adequado à dimensão da unidade hoteleira, e por outro lado, ao facto de o novo projeto exigir um acréscimo nesse



Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS ADICIONAIS	JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS	OBSERVAÇÕES
	por isso sido necessário uma intervenção destinada à sua impermeabilização/tratamento interior e exterior, de modo a adequá-lo para armazenamento de água para consumo humano.	fornecimento por via do abastecimento dos marcos de incêndio da envolvente, afigura-se que o projeto de remodelação deveria ter sido sujeito a aprovação atempada (antes de ser patenteado a concurso), para que estas alterações tivessem sido introduzidas no projeto inicial. Em consequência, afigura-se que a justificação aduzida pela entidade fiscalizada não se enquadra no conceito legal de “trabalhos a mais” tal como previstos no CCP.
TM 116 – Guarda em vidro na esplanada	Constatou o dono da obra em fase de execução, que o projeto não previa a colocação de uma guarda de proteção da esplanada do restaurante/bar junto ao espelho de água, por forma a evitar eventuais quedas.	Embora estes trabalhos sejam necessários por questões de segurança, deveriam ter sido previstos no projeto.



Tribunal de Contas



ANEXO IV

Resposta apresentada no exercício do princípio do contraditório



Tribunal de Contas



PLMJ
 SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL
 AMPEREIRA, SÁRAGGA LEAL, OLIVEIRA MARTINS, JÚDICE
 E ASSOCIADOS

Acção de Fiscalização Concomitante

Empreitada de “Remodelação da Unidade Hoteleira da Fundação INATEL, em Vila Nova de Cerveira”

V. referência: DCC – Proc. n.º 02/2013 – Auditoria 1.ª Secção

Lisboa, 5 de Agosto de 2014

Exma. Senhora Conselheira,

FERNANDO RIBEIRO MENDES, JOSÉ MANUEL DA COSTA SOARES, ÁLVARO DA SILVA AMORIM DE SOUSA CARNEIRO, JACINTA DO ROSÁRIO FERNANDES OLIVEIRA SANTOS, VÍTOR MANUEL SAMPAIO CAETANO RAMALHO, CARLOS ANTÓNIO GOMES MAMEDE, CRISTINA PAULA CASAL BATISTA, JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA MARQUES e ROGÉRIO MANUEL COELHO FERNANDES, tendo sido notificados, no passado dia 17 de Julho de 2014, do relato de auditoria elaborado no contexto da acção *supra* identificada, vêm, ao abrigo do seu direito ao contraditório, com assento no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante, abreviadamente, “LOPTC”), apresentar as seguintes observações:

I – Da alegada responsabilidade sancionatória adveniente do suposto cometimento da infracção tipificada no artigo 65.º, n.º 1, alínea m) da LOPTC

I.1 – Do contraditório (em sentido estrito) à argumentação do Tribunal de Contas

- 1) Nos termos do relato de auditoria em referência, é imputado aos membros do anterior e do actual Conselho de Administração da Fundação INATEL a preterição, por omissão, do disposto no artigo 378.º, n.º 6, alínea a) do Código dos Contratos Públicos (doravante, abreviadamente, “CCP”).

LISBOA
 Av. da Liberdade, 224
 Edifício Estúdios
 1250-148 Lisboa
 Portugal
 T. (+351) 213 197 300
 F. (+351) 213 197 300

PORTO
 Rua S. João de Brito
 605-E, 1º - 1.2
 4100-455 Porto
 Portugal
 T. (+351) 226 074 700
 F. (+351) 226 074 750

FARO
 Rua Pinheiro Chagas
 16 - 2º Andar
 8000-406 Faro
 Portugal
 T. (+351) 289 887 630
 F. (+351) 289 887 639

LUANDA
 GIA - Gabinete Legal Angola
 Rua Marechal Brás Tito, 35-37
 Edifício Escorm, Piso 13,
 Fração B
 Luanda, Angola
 T. (+244) 222 446 560
 F. (+244) 222 443 388

TRIBUNAL DE CONTAS
 DIRECÇÃO-GERAL
 5 AGO 2014
 MAPUTO
 GIM - Gabinete Legal Moçambique
 Avenida Vitorino Nemésio
 120-4040
 Edifício Millennium Park, Torre A
 Maputo, Moçambique
 T. (+258) 843 018 997
 F. (+258) 213 037 23

PLMJ - Sociedade de Advogados, RL
 E. plmj@plmj.pt
 W. www.plmj.com
 www.plmjnetwork.com

PLMJ
 PARCELIAS NACIONAIS
 LISBOA - PORTO - COIMBRA - VISEU

PLMJ
 INTERNATIONAL
 LEGAL NETWORK
 THINK GLOBAL. ACT LOCAL

ANGOLA • BRAZIL • CAFEVERDE • CHINA • MACAO • MOZAMBIQUE • PORTUGAL • SWITZERLAND



- 2) No entender do presente Tribunal (cfr. o ponto 4.4. do relato em apreço), todas as situações elencadas nos pontos 4.2.1. e 4.2.2. alínea a) do mesmo relato consubstanciam erros e omissões do projecto – atribuíveis, por isso, aos seus autores – que, a título consequencial, deram origem a inúmeros trabalhos de suprimento, realizados em sede de execução do respectivo contrato de empreitada.
- 3) Para o presente Tribunal, o não accionamento judicial, pela INATEL, do *“projectista [em rigor, dos projectistas, conforme se verá] com o fim de obter o ressarcimento da despesa adicional expendida com a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões resultantes de deficiências do projecto”* traduz um comportamento omissivo, gerador da infracção financeira tipificada no artigo 65.º, n.º 1, alínea m) da LOPTC, no segmento em que se refere ao *“não accionamento dos mecanismos legais relativos (...) a restituições devidas ao erário público”*.
- 4) Ora, admitindo como correcta a leitura promovido pelo Tribunal, o (actual) Conselho de Administração da INATEL propõe-se avançar com a propositura de uma acção judicial contra os projectistas, justamente, nos termos e para os efeitos do preceituado no artigo 378.º, n.º 6, alínea a) do CCP.
- 5) Conforme resulta do que ficou dito *supra*, não se trata de um único projectista, sendo responsáveis pelos erros e omissões em apreço o Eng. Fernando Martins, a AGPE – Consultoria e Projectos Unipessoal, Lda., a Arquiprojecta – Projecto de Arquitectura e Engenharia, Lda. e a própria Fundação INATEL.
- 6) Com efeito,
 - (i) Ao Eng. Fernando Martins coube a elaboração do projecto de execução de “Climatização e Tratamento do Ar Ambiente e de Produção, Armazenamento de Água Sanitária, Central Térmica e Redes de Gás”;
 - (ii) À AGPE – Consultoria e Projectos Unipessoal, Lda. competiu a elaboração dos projectos de execução de “Estabilidade, Instalações Eléctricas, Electromecânicas, Segurança, Comunicações, Gestão Técnica de Sistemas e Equipamentos e de Condicionamento



PLMJ 
SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL
A.M.PEREIRA, SÁRAGGA LEAL, OLIVEIRA MARTINS, JÚDICE
E ASSOCIADOS

- Acústico" e dos Planos de Segurança e Saúde, em fase de Projecto, e de Gestão de Resíduos de Demolição e Construção;
- (iii) À Arquiprojecta – Projectos de Arquitectura e Engenharia, Lda. coube a elaboração de projectos de arquitectura para a remodelação do edifício em apreço e, por fim,
- (iv) Aos técnicos da Fundação INATEL competiu a elaboração dos projectos de distribuição de águas frias e quentes para consumo, bem como as redes de esgotos / águas residuais, dentro do mesmo edifício.
- 7) Nos termos *supra* referidos, o (actual) Conselho de Administração da INATEL irá intentar a competente acção de responsabilidade em que serão demandados os projectistas, em concreto, o Eng. Fernando Martins, a AGPE – Consultoria e Projetos Unipessoal, Lda. e a Arquiprojecta – Projecto de Arquitectura e Engenharia, Lda.
- 8) Exclui-se, apenas, a demanda dos técnicos da Fundação INATEL que, em termos jurídicos, não consubstanciam "terceiros", nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 378.º, n.º 6, alínea a) do CCP.
- 9) Em acréscimo ao que ficou exposto, importa referir que nenhum dos membros do anterior e do actual Conselho de Administração da INATEL praticou a infracção financeira que lhes é imputada no relato em apreço.
- 10) A razão justificativa da presente asserção é simples: o prazo de demanda dos projectistas ainda se encontra em curso, o que equivale a dizer que o prazo para cumprimento do "poder-dever" resultante do artigo 378.º, n.º 6, alínea a) do CCP ainda não se esgotou.



PLMJ

SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL

AMPEREIRA, SÁRAGGA LEAL, OLIVEIRA MARTINS, JÚDICE
E ASSOCIADOS

- 11) Efectivamente, a responsabilidade em referência assume natureza contratual – atento o título de base, regulador das relações entre a Fundação INATEL e cada um desses projectistas, ser um contrato – e, nessa medida, o prazo de prescrição, legalmente estabelecido, é de vinte anos (cfr. o artigo 309.º do Código Civil, aplicável em sede de responsabilidade contratual administrativa¹).
- 12) Assim sendo, não tendo passado – longe disso – vinte anos desde que a INATEL teve conhecimento do direito indemnizatório de que é titular, não podem subsistir dúvidas algumas de que ainda se encontra em tempo de accionar judicialmente os projectistas.
- 13) Tudo concorre, portanto, para a conclusão já adiantada: inexistente a prática de uma infracção financeira, seja dos anteriores, seja dos actuais membros do Conselho de Administração da INATEL, pois o prazo legal de "*accionamento dos mecanismos legais relativos (...) a restituições devidas ao erário público*" ainda não decorreu.
- 14) No fundo, na situação em exame, não se constata uma "*acção [ou omissão] materialmente transgressora do direito financeiro*"².
- 15) Na ausência da prática da infracção financeira em alusão, não pode, qualquer dos membros visados, seja do anterior, seja do actual Conselho de Administração da INATEL, ser responsabilizado financeiramente pelo presente órgão constitucional, devendo os presentes autos, desde logo quanto à presente (suposta) infracção, ser objecto de uma decisão de arquivamento. É o que se requer, para todos os efeitos legais.

¹ Quanto a este ponto *vide* MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa*, Dom Quixote, Lisboa, 2008, p. 45: "O art. 325.º, 4 CCP remete para o CC quanto à disciplina legal geral do incumprimento contratual, e portanto também da responsabilidade civil administrativa contratual". Na jurisprudência recente, atente-se no acórdão proferido, em 10 de Julho de 2014, no processo n.º 02142/06, pelo Tribunal Central Administrativo Sul, especificamente por relação a uma obrigação contratual administrativa: "*Para efeitos de subsistência do direito de indemnização derivado do incumprimento definitivo de uma obrigação contratual o prazo prescricional é de 20 anos (309.º do Código Civil)*".

² Cfr. TIAGO SERRÃO, *O Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*, ponto 93, em curso de publicação pela Coimbra Editora.



I.2 – Subsidiariamente: da relevação da responsabilidade sancionatória

- 16) Ainda que assim não se entenda, ou seja, ainda que venha a prevalecer o entendimento de que a infração tipificada no artigo 65.º, n.º 1, alínea m) da LOPTC foi cometida – o que não se concede, mas que, por mera cautela de patrocínio, se conjectura – sempre haverá que atentar no estabelecido no artigo 65.º, n.º 8 da LOTPC³:

“A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
 - b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
 - c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um seu órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*
- 17) Ora, *in casu*, tais pressupostos cumulativos encontram-se totalmente verificados, devendo, em consequência, concluir-se pela relevação, ou seja, pela desculpabilização absoluta da (alegada) responsabilidade financeira aqui em causa.
- 18) Com efeito, em rigor jurídico, e por relação ao primeiro condicionalismo⁴, nem sequer se pode afirmar que qualquer dos membros do anterior e do actual Conselho de Administração da INATEL tenham actuado com culpa: se não foi cometida qualquer acção ou omissão violadora de regras de direito financeiro, encontra-se imediatamente prejudicada a questão de saber se esse (inexistente) comportamento é revelador de censura ético-jurídica.

³ É, aliás, o próprio Tribunal de Contas que alude a esta possibilidade, na p. 31 do relato em apreço. Releva ainda, a este propósito, o artigo 64.º, n.º 2 *in fine* da LOPTC.

⁴ Quanto à culpa no direito financeiro sancionador *vide* ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 133 e ss.



- 19) Seja como for, jamais poderia ser atribuída aos visados a prática de uma conduta a título de dolo, dado que não existe qualquer sinal, ainda que mínimo, de que o “*não accionamento dos mecanismos legais relativos (...) a restituições devidas ao erário público*” se ficou a dever a uma conduta, passiva, intencional ou, dito de outro modo, a “*uma postura íntima, consciente e propositada de actuação de modo contrário ao Direito*”⁵.
- 20) A prova disso mesmo encontra-se no relato a que se responde, no qual não se despende uma linha que seja sobre essa modalidade de culpa, havendo, assim, que concluir que, tendo sido cometida uma falta, o que não se concede, ela só poderá ser imputada aos anteriores e aos actuais membros do Conselho de Administração da INATEL a título de negligência.
- 21) Ademais, até ao presente momento, (i) não existiu qualquer “*recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno (...) para correcção da irregularidade do procedimento adoptado*”, (ii) nunca tendo os visados sido censurados pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno pela (alegada) prática da conduta omissiva em exame.
- 22) É, assim, em termos objectivos, encontrando-se tais pressupostos indubitavelmente preenchidos.
- 23) Reitera-se, pois, a conclusão a retirar: em face do cumprimento dos condicionalismos estabelecidos no artigo 65.º, n.º 8 da LOTPC, a responsabilidade sancionatória dos anteriores e dos actuais membros do Conselho de Administração da INATEL deve ser juridicamente relevada. É o que se requer, a título subsidiário, para todos os efeitos legais.

⁵ Cfr. TIAGO SERRÃO, *O Direito de Regresso...*, ponto 41.



PLMJ

SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL

AMPEREIRA, SÁRAGGA LEAL, OLIVEIRA MARTINS, JÚDICE
E ASSOCIADOS

II – Da alegada responsabilidade reintegratória e sancionatória dos membros do anterior Conselho de Administração da INATEL, intrinsecamente relacionada com o denominado TM009
II.1 – Do contraditório (em sentido estrito) à argumentação do Tribunal de Contas

24) Noutro plano, e por reporte exclusivo aos anteriores membros do Conselho de Administração da INATEL, o presente Tribunal aponta o seguinte:

“Refira-se também que a assunção e o pagamento de 14.161,33 € (em vez de 7.080,66 €), com o TM009, que se considera que resultou de um erro que era detectável na fase de formação do contrato [ponto 4.2.2, alínea a), deste relato] é susceptível de determinar responsabilidade reintegratória (no valor de 50% - 7.080,66 € - que deveria ter sido assumida pelo co-contratante), sendo responsáveis os membros do Conselho de Administração que autorizaram a despesa a 100%, na reunião de 19.10.2012 (artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC). Igualmente é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da citada LOPTC, para os mesmo membros do Conselho de Administração” (cfr. a p. 32 do relato).

25) A este propósito, reconhece-se que a explicação oportunamente dada ao Tribunal não foi a mais clara, cumprindo, nesta sede, expor a realidade efectivamente verificada quanto ao TM009.

26) Ora, contrariamente ao que se pode ler no relato (que se encontra suportado na explicação anteriormente disponibilizada), a verdade é que o erro em apreço foi atempadamente detectado pelo empreiteiro na fase de formação do contrato, tendo sido objecto da competente reclamação, nos termos do estabelecido no artigo 61.º, n.º 2 do CCP.

27) É o que resulta, sem tirar nem pôr, do **Documento n.º 1** que se junta e que se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais, cumprindo, no contexto do mesmo, atentar, especificamente, no ponto 9.4.1 (*“Aplicado sobre parede de alvenaria, na zona dos quartos”*).

28) Por relação a esse *item*, o empreiteiro aludiu (i) a uma quantidade prevista de 515,75 m², (ii) a uma quantidade medida de 1.619,47 m² e (iii) a uma diferença de 1.103,72 m², daqui decorrendo – e este é o ponto – que foi, efectivamente, apresentada uma reclamação, quanto ao erro em exame, por parte daquele que viria a ser o empreiteiro-adjudicatário.



- 29) Acresce que, nessa sequência, esse erro não foi aceite pelo dono de obra (cfr. decorre, a contrario, do Documento n.º 2 que se junta e que se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais, no qual se explicita a lista de erros e omissões expressamente aceites pelo dono de obra).
- 30) Assim sendo, não se evidencia aplicável a primeira parte do artigo 378.º, n.º 3 do CCP, devendo ser convocado, justamente, o seu segmento final:
“O empreiteiro é responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 61º, exceto pelos que hajam sido identificados pelos interessados na fase de formação do contrato mas que não tenham sido expressamente aceites pelo dono de obra” – sublinhado nosso).
- 31) Ora, perante o quadro efectivamente ocorrido, quanto ao TM009, não releva, igualmente, o disposto no artigo 378.º, n.º 5 do CCP (*“A responsabilidade do empreiteiro prevista no n.º 3 corresponde a metade do preço dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões executados”*), sendo a Fundação INATEL inteiramente responsável pelo montante relativo ao correspondente suprimento.
- 32) Não se verifica, assim, qualquer *“pagamento indevido”*, nos termos e para os efeitos do preceituado no artigo 59.º, n.º 4 da LOPTC, logo, não há lugar a responsabilidade financeira reintegratória de qualquer dos membros do anterior Conselho de Administração da INATEL.
- 33) Mas, na medida em que o pagamento ocorrido é legalmente devido, também não se pode imputar responsabilidade sancionatória aos mencionados membros do anterior Conselho de Administração da INATEL, dado que não foi cometida a infracção tipificada no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
- 34) Conclui-se, pois, em suma, pela inexistência de responsabilidade reintegratória e, de idêntico modo, pela inexistência de responsabilidade sancionatória dos agentes *supra* identificados, devendo, também quanto a este ponto, ocorrer o arquivamento destes autos.



II.2 – Subsidiariamente: da aplicação do disposto no artigo 65.º, n.º 7 da LOPTC e da relevação da responsabilidade sancionatória

- 35) Há, por ora, que atentar, ainda que a título subsidiário, no disposto no artigo 65.º, n.º 7 da LOPTC:
“O Tribunal de Contas pode, quando não haja dolo dos responsáveis, converter a reposição em pagamento de multa de montante pecuniário inferior, dentro dos limites dos n.ºs 2 e 3”.
- 36) Conforme já se escreveu a propósito de tal preceito normativo, *“no âmbito da responsabilidade sancionatória, o n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC é claro ao permitir ao Tribunal de Contas que opere uma conversão da reposição legalmente devida em pagamento de multa, de montante pecuniário inferior ao valor que deveria ser devolvido, desde que inexista dolo do responsável. A infracção financeira geradora de dever de reposição dá aqui lugar à aplicação da sanção prevista, em termos genéricos, para a responsabilidade sancionatória: a multa.*
Nesta hipótese, a negligência pode conduzir, não à relevação da responsabilidade, mas à modificação da sua natureza. Do domínio da responsabilidade reintegratória – ligada, pelo menos em tese, a situações fáctico-jurídicas mais graves – é possível passar para o campo da responsabilidade sancionatória, com a vantagem de a multa a aplicar ter de representar uma quantia inferior à que seria devida não fosse a operação de conversão. Estamos diante do fenómeno que a doutrina tem apelidado de «convertibilidade» ou de «transmutação», causador de um cruzamento (...) entre as duas formas de responsabilidade em apreço”⁶.
- 37) Ora, caso se venha a concluir, o que não se concede, que existe responsabilidade reintegratória dos membros do anterior Conselho de Administração da INATEL, sempre deverá ser aplicado o disposto no assinalado preceito legal.
- 38) Com efeito, é patente que não há, também aqui, qualquer dolo dos (supostos) responsáveis, não se constatando, sequer, uma alegação do Tribunal de que se verificaria tal modalidade agravada de culpa.

⁶ Cfr. TIAGO SERRÃO, *O Direito de Regresso...*, ponto 93.



PLMJ

SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL

A.A. PEREIRA, SÁRAGGA LEAL, OLIVEIRA MARTINS, JÚDICE
E ASSOCIADOS

- 39) Atento o exposto no subponto imediatamente precedente, constata-se que o que os membros do anterior Conselho de Administração da INATEL promoveram foi, bem ao invés, uma actuação em plena conformidade com a lei, não revelando, portanto, qualquer culpa, muito menos na sua modalidade mais acentuada: o dolo.
- 40) Há, pois, que concluir pela necessidade de aplicação do estabelecido no artigo 65.º, n.º 7 da LOPTC, sempre na hipótese, que não se concede, mas que por mera cautela de patrocínio se conjectura, de o Tribunal vir a entender que se verifica responsabilidade reintegratória dos anteriores membros do Conselho de Administração da INATEL.
- 41) No mais, relativamente à alegada responsabilidade sancionatória destes mesmos sujeitos, importa, também aqui, aplicar o disposto no artigo 65.º, n.º 8 da LOTPC, devendo, portanto, sempre subsidiariamente, ser tal responsabilidade relevada.
- 42) É que, a haver falta (que não há, repete-se) só poderá ser imputada a título de negligência (nunca a título de dolo) (cfr. a alínea a) do artigo 65.º, n.º 8 da LOTPC),
- 43) Não tendo, no mais, (i) existido qualquer “recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno (...) para correção da irregularidade do procedimento adoptado” e (ii) nunca tendo os visados sido censurados pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno pela (suposta) prática da conduta em exame.

Termos em que,

Se requer, respeitosamente, a V. Exa. que promova o arquivamento dos presentes autos, não se verificando, nos termos expostos, qualquer responsabilidade (reintegratória ou sancionatória) dos membros do anterior e do actual Conselho de Administração da INATEL.

Junta: nove procurações e dois documentos.

TIAGO SERRÃO
ADVOGADO
Avenida da Liberdade, n.º 224
1250-148 LISBOA
Tel. 21 319 73 00 - Fax: 21 319 75 00
N.º Cont. 239 328 655 Covilhã 2 Cédula: 47946L

Os Advogados,

PEDRO MELO
ADVOGADO
Avenida da Liberdade, n.º 224
1250-148 LISBOA
Tel. 213 197 300 - Fax: 213 197 500
N.º Cont. 185 941 907
Cédula 14074

10