



Tribunal de Contas



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO
CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DE FARO
NO ÂMBITO DOS 7.º A 9.º
ADICIONAIS AO CONTRATO DE
EMPREITADA
REFERENTE À CONSTRUÇÃO DO
TEATRO MUNICIPAL DE FARO

Relatório de Auditoria n.º 11/08
Proc. n.º 6/2006 - 1.ª Secção

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



Tribunal de Contas

ÍNDICE

Siglas	4
PARTE I - ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO	
I – INTRODUÇÃO	5
II - ÂMBITO E OBJECTIVOS	6
III - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	6
PARTE II - ANTECEDENTES GERAIS	7
I - HISTÓRICO DA EMPREITADA	7
II - ANTECEDENTES PROCESSUAIS DOS 7.º E 8.º CONTRATOS ADICIONAIS	12
PARTE III - APRECIACÃO GLOBAL	15
I – OS TRABALHOS OBJECTO DO 7.º ADICIONAL	15
II – OS TRABALHOS OBJECTO DO 8.º ADICIONAL	22
III – OS TRABALHOS OBJECTO DO 9.º ADICIONAL	27
PARTE IV - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	37
PARTE V - CONCLUSÕES	55
PARTE VI – RECOMENDAÇÕES	57
PARTE VII – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS	
I – INTRODUÇÃO	59
II – RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	59
PARTE VIII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	62
PARTE IX - DECISÃO	63
FICHA TÉCNICA	67
ANEXOS:	
❖ Anexo A - Caracterização (sumária) física e financeira dos contratos Adicionais n.ºs 1 a 6	69
❖ Anexo B - Alegações dos Responsáveis	73
❖ Anexo C – Mapa de Eventuais Infracções Financeiras	75



SIGLAS

Ac.	Acórdão
CGC	Cláusulas Gerais e Complementares
CMF	Câmara Municipal de Faro
Com.	Comunicação
CPA	Código do Procedimento Administrativo ⁽¹⁾
DOEM	Departamento de Obras e Equipamentos Municipais
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
Delib.	Deliberação
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
Inf.	Informação
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais ⁽²⁾
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁽³⁾
LPU	Lista de Preços Unitários
MDJ	Memória Descritiva e Justificativa
Of.	Ofício
p.	Ponto
Proc.	Processo
Prop.	Proposta
pub.	Publicado
RCTS	Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos ⁽⁴⁾
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ⁽⁵⁾
RO	Recurso Ordinário
TBM	Trabalhos a Mais
TBm	Trabalhos a Menos
TC	Tribunal de Contas

⁽¹⁾ DL n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 6/96, de 31.01.

⁽²⁾ Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pela Lei n.º 5-A/02, de 11.01.

⁽³⁾ Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/01, de 04.01, 48/06, de 29.08 e 35/07, de 13.08.

⁽⁴⁾ Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16.12, posteriormente alterado pelo DL n.º 65/97, de 31.03.

⁽⁵⁾ DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/00, de 27.07 e DL n.º 13/02, de 19.02.



PARTE I

ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO

I - Introdução

Em Julho de 2006 a Câmara Municipal de Faro (CMF) remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o 9.º contrato Adicional (proc. de visto 1302/06⁽⁶⁾) ao contrato de empreitada referente à “Construção do Teatro Municipal de Faro”⁽⁷⁾, anteriormente celebrado com a *CME - Construção e Manutenção Electromecânica, S.A.* pelo valor de € 5.769.352,35 sem IVA.

Face à isenção dos contratos adicionais a fiscalização prévia do TC por força da 4.ª alteração à Lei n.º 98/97, de 26.08, operada pela Lei n.º 48/06, de 29.08 entretanto publicada, a 1.ª Secção do Tribunal decidiu, ao abrigo do disposto nos art.ºs 47.º n.º 2 e 49.º n.º 1 al. a) da citada lei, remeter o processo ao DCC da DGTC. Na sequência de um estudo preliminar ao contrato Adicional, o Plenário da 1.ª Secção do TC deliberou, em 11.10.2006, aprovar a realização de uma *Acção* de fiscalização concomitante ao referido Adicional (Proc. Audit. n.º 6/2006) ao abrigo do disposto nos art.ºs 49.º n.º 1 al. a) e 77.º n.º 2 al. c) da citada lei.

Porém, a presente *Acção* viria a ser ampliada aos 7.º e 8.º contratos Adicionais (procs. de visto n.ºs 954/06 e 957/06, respectivamente), aos quais a 1.ª Secção (em subsecção) do TC havia recusado o visto em 07.08.2006, cf. teor dos seus Acs. n.ºs 264/06 e 265/06, posteriormente impugnados pela CMF como documentado nos recursos n.ºs 42/06 e 43/06. Ante a nova redacção da al. d) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC a 1.ª Secção do TC (em Plenário) decidiu, no âmbito dos ditos recursos, dar sem efeito as mencionadas recusas de visto e remeter os respectivos processos (n.ºs 954/06 e 957/06) para o DCC, cf. consta nos seus Acs. n.ºs 56/06 e 53/06, ambos de 14.11.2006. Em 7 de Dezembro de 2006 e 3 de Janeiro de 2007 o Exmo. Senhor Juiz Conselheiro responsável pela *Acção* determinou o apensamento dos referidos 7.º e 8.º Adicionais ao presente processo de auditoria⁽⁸⁾, cujos resultados são objecto deste Relatório.

⁽⁶⁾ Posteriormente instruído com os elementos complementares anexos ao Of. da CMF n.º 19.127, de 04.09.2006, em cumprimento do solicitado no Of. da DGTC com a ref.ª DECOP/UAT I/5263/06, de 02.08.2006.

⁽⁷⁾ Contrato homologado conforme pela 1.ª Secção do TC em 05.02.2004, cf. decisão proferida no âmbito do processo de visto n.º 3132/03.

⁽⁸⁾ Cf. despachos supra identificados proferidos sobre as Inf. n.ºs 59/06 - DCC e 67/06 - DCC de, respectivamente, 4 e 19 de Dezembro de 2006.



II - Âmbito e Objectivos

De acordo com o teor do *Plano Global da Acção de Fiscalização*⁽⁹⁾, os objectivos da presente *Acção* consistem, essencialmente, na análise da legalidade dos actos adjudicatórios que antecederam a celebração dos 7.º, 8.º e 9.º adicionais ao contrato referente à “Construção do Teatro Municipal de Faro” e dos actos materiais e financeiros decorrentes da execução daqueles.

III - Metodologia e Procedimentos

Visando o cumprimento dos objectivos atrás enunciados, a *Acção* desenvolveu-se segundo as seguintes fases⁽¹⁰⁾:

- a) Planeamento da *Acção*;
- b) Trabalho de Campo;
- c) Elaboração do Relato;
- d) Audição dos responsáveis.

Os trabalhos compreendidos no planeamento da *Acção* consistiram, fundamentalmente, na recolha de informação pertinente disponível na DGTC⁽¹¹⁾ e sua subsequente análise. Seguiu-se o trabalho de campo que se centrou, essencialmente, no estudo dos esclarecimentos e documentação anexa aos ofícios da CMF n.ºs 3.419 e 10.897 de, respectivamente, 13.02.2007 e 23.05.2007. Concluído o trabalho de campo procedeu-se à análise jurídica de todos os elementos recolhidos nas fases anteriores, tendo-se formulado, na sua sequência, um conjunto de observações, condensadas no Relato, o qual foi notificado aos responsáveis ali indicados para os efeitos previstos no art.º 13.º n.º 1 da LOPTC⁽¹²⁾. Seguiu-se o estudo da resposta ao contraditório, secundado pela elaboração do Relatório em apreço, em que as recomendações inseridas na sua Parte VI surgem assim como corolário lógico da apreciação global (ou conclusões) expendida na Parte precedente (V), elaborada com base nos elementos escritos coligidos do decurso da *Acção*. São ainda enunciadas as ilegalidades indiciadas mais relevantes, passíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

De assinalar que o texto apresentado em destacado (ou “*Bold*”) é da iniciativa dos autores do presente documento salvo indicação em contrário.

⁽⁹⁾ Detalhado na Inf. n.º 76/06 - DCC, de 28.12.2006, aprovado em 03.01.2007 pelo Juiz Conselheiro responsável, cf. despacho exarado sobre a dita Inf.

⁽¹⁰⁾ Todos os trabalhos compreendidos nas fases indicadas no texto supra se desenvolveram nas instalações da DGTC.

⁽¹¹⁾ Designadamente a consulta dos procs. de visto n.ºs 3132/03 (contrato de empreitada inicial), 954/06 (7.º Adicional), 957/06 (8.º Adicional), 1302/06 (9.º Adicional), 815/04 (relativo à empreitada referente à “*Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro*”) e 2775/04 (atinente à “*Empreitada de execução dos Arranjos Exteriores do Teatro Municipal de Faro*”), e dos recursos ordinários n.ºs 42/06 e 43/06.

⁽¹²⁾ Como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 14.070, 14.073 e 14.75 a 14.079, todos de 17.09.2007, e 14.803 e 14.805, ambos de 03.10.2007.



PARTE II

ANTECEDENTES GERAIS

Na presente Parte procede-se à exposição de algumas situações - de facto e de direito - necessárias ao correcto enquadramento da matéria versada na subsequente Parte III.

I - Histórico da Empreitada

A construção do Teatro Municipal de Faro foi, por opção da entidade auditada, concretizada mediante a promoção de 4 (quatro) obras públicas autónomas⁽¹³⁾:

- 1) A construção do edifício do Teatro (empreitada principal), integrada no contrato de empreitada em que se inserem os Adicionais objecto da *Acção*;
- 2) A realização de trabalhos respeitantes às “Redes Exteriores de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais domésticas do futuro Teatro Municipal de Faro”, ao abrigo de um contrato (n.º 19/03) celebrado entre a CMF e a empresa *Manuel Joaquim Pinto, S.A.*, pelo valor de € 83.614,80 (sem IVA) e prazo de 3 meses;
- 3) A execução de trabalhos⁽¹⁴⁾ relativos à “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” compreendidos no contrato de empreitada (n.º 14/04)⁽¹⁵⁾ outorgado com o consórcio *Tyco Integrated Systems (Portugal), Unipessoal, Lda e Oele - Instalações Eléctricas e Mecânicas, S.A.*, no valor de € 1.429.629,73 (sem IVA); tais trabalhos sofreram algumas alterações no decurso da execução da obra, que decorreu entre 04.10.2004 e 12.09.2005;
- 4) A realização dos “Arranjos Exteriores do Teatro Municipal de Faro”, objecto do contrato de empreitada (n.º 67/04)⁽¹⁶⁾ celebrado com a empresa *Consdep, Engenharia e Construção, S.A.*, pelo valor de € 939.684,60 (sem IVA). Alguns dos trabalhos

⁽¹³⁾ Em conformidade com os elementos constantes nos processos de visto consultados bem como com os fornecidos pela CMF, condensados num quadro representado num documento anexo ao seu Of. n.º 3419, de 13.02.2007.

⁽¹⁴⁾ Tais como trabalhos de pavimentação do palco, coxias, etc.; instalação de sistemas de elevação e suspensão do palco, cortinas, e outros acessórios cénicos; fornecimento de equipamento diverso, instalação da iluminação cénica, fornecimento e montagem de sistemas de sonorização e de projecção de imagem.

⁽¹⁵⁾ Contrato antecedido de concurso público autorizado por deliberação da CMF em 03.06.2003 e adjudicado pelo mesmo órgão em 28.10.2003, cf. se alcança dos elementos instrutórios do co-respectivo proc. de visto n.º 815/04, homologado conforme pela 1.ª Secção do Tribunal em 15.06.2004. O conteúdo daquele viria a ser alterado através da celebração de 5 contratos Adicionais, seguidamente identificados: I) contrato n.º 12/05, no valor de € 71.378,00 (sem IVA), incluso no proc. de visto n.º 821/05 homologado conforme pelo TC em 27.05.2005; II) contrato n.º 36/05, no valor de € 92.200,00 (sem IVA), objecto do proc. de visto n.º 1539/05 homologado conforme pelo TC em 11.07.2005; III) contrato n.º 55/05, no valor de € 40.564,59 (sem IVA), incluso no proc. de visto n.º 2486/05 homologado conforme pelo TC em 19.10.2005; IV) contrato n.º 72/05, no valor de € 26.982,41 (sem IVA), objecto do proc. de visto n.º 2899/05 homologado conforme pelo TC em 06.02.2006; V) contrato n.º 20/06, no valor de € 20.679,53 (sem IVA), inserido no proc. de visto n.º 876/06 homologado conforme pelo TC em 18.07.2006. O conjunto dos citados trabalhos adicionais implicou um acréscimo de custos correspondente a € 251.804,53 (sem IVA).

⁽¹⁶⁾ Contrato precedido de concurso público autorizado por deliberação da CMF em 01.06.2004 e adjudicado pelo mesmo órgão municipal em 26.10.2004, cf. documentado no correspondente proc. de visto (2775/04), homologado conforme pela 1.ª Secção do TC em 25.01.2005. O contrato em apreço foi posteriormente alterado através da outorga de 4 contratos Adicionais, a saber: I) contrato n.º 70/05, no valor de € 1.956,48 (sem IVA), inserido no proc. de visto n.º 2775/05 homologado conforme pelo TC em 30.11.2005; II) contrato n.º 6/06, no valor de € 95.873,69 (sem IVA), integrado no proc. de visto n.º 517/06 homologado conforme pelo TC em 10.05.2006; III) contrato n.º 24/06, no valor de € 5.042,09 (sem IVA), objecto do proc. de visto n.º 965/06 homologado conforme pelo TC em 02.08.2006; IV) contrato n.º 29/06, no valor de € 133.116,01 (sem IVA), inserido no proc. de visto n.º 1301/06, devolvido à Autarquia por não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, cf. decisão proferida pela 1.ª Secção do TC em 12.09.2006. As alterações subjacentes aos mencionados contratos Adicionais elevaram o compromisso financeiro inicial em mais € 235.988,27 (sem IVA).



Tribunal de Contas

inicialmente acordados foram alterados durante a concretização da obra, executada entre 21.12.2004 e 14.10.2005.

Além dos referenciados trabalhos de construção civil a CMF procedeu ainda à aquisição dos bens e prestações de serviços infra indicados⁽¹⁷⁾:

Quadro 1

N.º DO CONTR.	OBJECTO DOS CONTRATOS	FORNECEDORES	VALOR (sem IVA) DOS CONTR. (€)	PRAZO DE EXECUÇÃO
31/03	Coordenação, Controlo e Fiscalização da Empreitada de Construção do Teatro Municipal de Faro	FGP - Engenharia Civil, Lda	137.870,00	17 Meses
55/05	Concepção, construção e montagem de Concha Acústica modular a instalar no palco do Teatro Municipal de Faro ⁽¹⁸⁾	Tyco Integrated Systems (Port.) - Unipessoal, Lda	208.235,37	
33/05	Aquisição e montagem de mobiliário para o futuro Teatro Municipal de Faro (lote B) ⁽¹⁹⁾	Iduna - Comércio e Indústria de Mobiliário, S.A.	297.822,88	50 Dias
34/05	Aquisição e montagem de mobiliário para o futuro Teatro Municipal de Faro (lotes A e C) ⁽²⁰⁾	Interescritório - Mobiliário Internac. para Escritório, S.A.	164.560,90	45 Dias
40/05	Aquisição dos sistemas multimédia e de conferência para o Teatro Municipal de Faro	Tyco Integrated Systems (Port.) - Unipessoal, Lda	121.397,82	
43/05	Aquisição de piano de concerto e respectivo transporte para Faro, montagem e afinação no local e de um banco de concertista	A. Fernandes Costa, Soc. Unipessoal, Lda	64.995,00	

Dos contratos supra identificados salienta-se o celebrado com a *FGP - Engenharia Civil, Lda*⁽²¹⁾, empresa responsável pela fiscalização da obra relativa à construção do Teatro Municipal de Faro, seguidamente descrita.

Para a concretização da citada obra a CMF deliberou, em 22.04.2003, abrir um concurso público internacional e aprovar as peças do respectivo processo de concurso que compreenderam, entre outras, os vários projectos de execução⁽²²⁾, alguns dos quais submetidos a parecer técnico de diversas entidades e serviços municipais, tais como:

- a) O IPPAR - Instituto Português do Património Arquitectónico (parecer favorável condicionado, como indicado no texto do seu Of. n.º 345/DRF/03, de 17.04.2003 e Informação n.º 203/DRF/03, de 15.04.2003);
- b) Os Serviços Municipalizados da CMF (parecer favorável sobre o projecto da Rede de Águas e Esgotos, cf. teor do seu Of. n.º 2304, de 13.05.2003);

⁽¹⁷⁾ Cf. elementos extraídos do quadro representado num documento anexo ao Of. da CMF n.º 3419, de 13.02.2007.

⁽¹⁸⁾ A descrição do objecto deste contrato é, *à priori*, mais consentânea com o objecto típico de um contrato de empreitada de obras públicas (vide art.º 1.º n.º 1 e 2.º n.º 3 do RJEOP) do que com um contrato (misto) de aquisição de bens e serviços (regulado no DL n.º 197/99, de 08.06). No entanto, atendendo a que se desconhece o seu conteúdo (tendo-se apenas apurado que a sua celebração foi antecedida de concurso público autorizado pela CMF em 18.01.2005 e adjudicado pelo mesmo órgão em 21.06.2005, cf. teor das actas narrativas das deliberações do Município, disponibilizadas na sua página da Internet) procedeu-se à sua indicação em conformidade com a qualificação jurídica (contrato de *“fornecimento”*) declarada pela CMF no quadro anexo ao seu Of. n.º 3419, de 13.02.2007.

⁽¹⁹⁾ Contrato submetido pela Autarquia a fiscalização prévia do TC (proc. de visto n.º 1533/05) que procedeu à sua devolução (em 14.07.2005) por carecer de competência no âmbito da mencionada fiscalização face ao valor total dos bens/serviços contratados.

⁽²⁰⁾ Contrato submetido pela Autarquia a fiscalização prévia do TC (proc. de visto n.º 1565/05) que procedeu à sua devolução (em 14.07.2005) pelos motivos indicados na nota de rodapé anterior.

⁽²¹⁾ E cujos serviços se confinaram aos elencados no art.º 180.º do RJEOP como declarado pela entidade auditada (vide p. 2 da Inf. do DOEM, datada de 24.01.2007, anexa ao Of. da CMF n.º 3419, de 13.02.2007).

⁽²²⁾ Indicados no p. 1.2 do Programa do Concurso e na cláusula complementar n.º 3 do Caderno de Encargos (Projectos de: Arquitectura/Acústica; Fundações e Estruturas; Instalações e Equipamentos Mecânicos/AVAC; Instalações e Equipamentos Eléctricos e Segurança Integrada; Águas e Esgotos; Rede de Gás).



Tribunal de Contas

- c) O Departamento de Obras e Equipamentos Municipais: apreciação favorável do projecto das Instalações Eléctricas, de Comunicação e Segurança, cf. *Parecer* datado de 22.04.2003;
- d) A IGAC - Inspeção-Geral das Actividades Culturais: parecer favorável sobre os projectos de Arquitectura e Segurança, prestado na Inf. de Serviço n.º 86/2003/DRE, de 08.07.2003, à luz dos requisitos estabelecidos no Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos (RCTS)⁽²³⁾. No dito parecer refere-se que “(...) *deve ser estabelecido um caminho protegido da estação de bombagem à escada que estabelece comunicação com o piso superior (piso -1) e deve ser encontrada uma solução física que garanta que o percurso de evacuação do núcleo de camarins que se desenvolve através da zona de cargas/descargas não seja prejudicado pelas referidas cargas/descargas. Assim, deve ser presente a estes Serviços um aditamento aos projectos por forma a dar satisfação às situações acima referidas, bem como a memória descritiva do projecto de arquitectura*”.

Anote-se que alguns dos projectos de execução da obra foram elaborados por projectistas contratados pela CMF para o efeito; é o caso dos projectos relativos às especialidades de “Arquitectura” (da autoria da *GB Arquitectos, Lda.* e do *Arq. Gonçalo Byrne*), “Instalações e Equipamentos Eléctricos e Segurança Integrada” (formulado pela *Joule, Projectos, Estudos e Coordenação, Lda*) e “Instalações e Equipamentos Mecânicos/AVAC” (elaborado por *José Galvão Teles, Engenheiros, Lda*), os quais foram, já na fase de execução dos trabalhos, objecto de acompanhamento técnico por parte dos respectivos autores⁽²⁴⁾.

De entre os termos e condições regulados no processo do concurso salientam-se a definição do preço base da obra em € 7.274.578,27 (sem IVA), a não admissão de propostas condicionadas e de propostas variantes⁽²⁵⁾ e, por último, a remuneração do empreiteiro a seleccionar segundo o regime de preço global⁽²⁶⁾.

Realizado o acto público do concurso e analisadas as (17) propostas admitidas naquele, a CMF deliberou, em reunião de 09.10.2003, adjudicar a construção do Teatro Municipal de Faro à *CME, Construções e Manutenção Electromecânica, S.A.*, pelo valor de € 5.769.352,35 (sem IVA), a executar no prazo de 400 dias seguidos. Em 18.11.2003 as partes celebraram o respectivo contrato de empreitada (n.º 24/03) o qual, na sequência da sua submissão a fiscalização prévia do TC, foi homologado conforme pela 1.ª Secção em 05.02.2004, cf. decisão proferida no âmbito do processo de visto n.º 3132/03.

⁽²³⁾ Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16.12, alterado pelo DL n.º 65/97, de 31.03.

⁽²⁴⁾ Como informado pela CMF no p. 3 da Inf. do DOEM datada de 24.01.2007 (enviada em anexo ao Of. da CMF n.º 3419, de 13.02.2007).

⁽²⁵⁾ Cf. p. 14 dos anúncios de abertura pub. no JOCE (edição S.88, n.º 78428, de 07.05.2003) e no DR (3.ª S, n.º 110, de 13.05.2003).

⁽²⁶⁾ Cf. p. 9 dos anúncios pub. no JOCE (edição S.88, n.º 78428, de 07.05.2003) e no DR (3.ª S, n.º 110, de 13.05.2003); p. 10.1 do Programa do Concurso; p. 2.2.1 das cláusulas gerais do Caderno de Encargos e cláusula complementar n.º 10 do mesmo documento.



Tribunal de Contas

De acordo com a “*Lista de Preços Unitários*” (LPU) inserta na proposta da CME (datada de 04.07.2003), os trabalhos previstos executar no âmbito do citado contrato de empreitada repartem-se pelas seguintes especialidades:

Quadro 2

TIPO DE TRABALHOS	VALORES (SEM IVA)
ARQUITECTURA	2.295.967,38
FUNDAÇÕES E ESTRUTURA	2.064.842,80
SISTEMAS DE CLIMATIZAÇÃO	451.350,47
INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS	686.977,06
REDE DE ESGOTOS	85.489,89
REDE DE ÁGUAS	179.645,81
REDE DE GÁS NATURAL	5.078,94
TOTAL GERAL:	5.769.352,35

No que concerne ao objecto (obra) do mesmo contrato, do teor da “Memória Justificativa e Descritiva” inserta na proposta adjudicada resulta o seguinte:

- O edifício do Teatro insere-se numa área aproximada de 29.150 m², sendo constituído por oito pisos na zona oriental e cinco pisos na zona ocidental;
- Trata-se de um edifício rectangular de 79 (comp.) x 27 (largura) x 15,5 (prof.) m, desenvolvendo-se em “U”, decompondo-se em 3 corpos estruturais (A, B e C) distintos, seguidamente sumariados:

Quadro 3

CORPO A	CORPO B (corpo central, com 50,45 m de comp.)	CORPO C (corpo mais pequeno)
Piso - 2: <ul style="list-style-type: none">■ Reservatórios de incêndio■ Estação elevatória de águas pluviais	Piso - 2/-1: <ul style="list-style-type: none">■ Fosso de orquestra para cerca de 77 músicos	
Piso - 1: <ul style="list-style-type: none">■ Área técnica para instalação do grupo de emergência e quadros eléctricos■ Área de apoio ao sub-palco	Piso 0: <ul style="list-style-type: none">■ Palco Principal (de profundidade dupla servindo de sala de ensaios ou de sala de cena)■ Proscénio	Piso - 1: <ul style="list-style-type: none">■ Sanitários Públicos
Piso 0: <ul style="list-style-type: none">■ Palco de Fundo (constitui um vazado ao nível dos pisos 1 e 2)	Pisos 0 e 1: <ul style="list-style-type: none">■ Plateia (desnívelada), para 700 lugares	Pisos 0 a 2: <ul style="list-style-type: none">■ Foyer■ Bilheteira■ Bengaleiro■ Átrio de Entrada
Pisos 3, 4 e 5: <ul style="list-style-type: none">■ Camarins (incluindo 4 camarins colectivos e vários individuais)■ Áreas de convívio de artistas (bar) e um espaço reservado à Administração do teatro e serviços gerais	Piso 1 (topo superior): <ul style="list-style-type: none">■ Salas de régie■ Cabines de tradução■ Áreas técnicas	
Cobertura: <ul style="list-style-type: none">■ Instalação das máquinas■ Instalação do equipamento electromecânico de tratamento de ar e água		Cobertura: <ul style="list-style-type: none">■ Instalação das máquinas de tratamento do Foyer e da Plateia

A obra, iniciada em 19.11.2003⁽²⁷⁾ foi objecto de diversas alterações que, por implicarem custos acrescidos à verba inicialmente fixada no contrato de empreitada determinaram a celebração dos seguintes contratos adicionais:

⁽²⁷⁾ Como documentado no “Auto de Consignação” junto aos autos.



Tribunal de Contas

Quadro 4

N.º Ad.	Valor (sem IVA) dos Adicionais (€)	% ⁽²⁸⁾	Proc. Visto n.º	Decisão TC em 1.ª instância/Data	Decisão TC em 2.ª instância/Data
1	292.999,15	5,08	1992/04	HC - 01.10.2004	
2	136.058,72	2,36	1206/05	VISADO TC - 21.10.2005	
3	1.246,49	0,02	1207/05	VISADO TC - 21.10.2005	
4	3.360,66	0,06	1208/05	VISADO TC - 21.10.2005	
5	207.127,52	3,59	1209/05	VISADO TC - 21.10.2005	
6	1.937,25	0,03	1210/05	VISADO TC - 21.10.2005	
7	238.524,86	4,14	954/06	RECUSADO (Ac. 264/06) - 07.08.06	SEM EFEITO (Ac. 56/06) - 14.11.06
8	295.628,47	5,12	957/06	RECUSADO (Ac. 265/06) - 07.08.06	SEM EFEITO (Ac. 53/06) - 14.11.06
9	180.473,58	3,13	1302/06	DEV. NSV TC - 21.09.2006	
TOTAIS	1.357.356,70	23,53			

Como se observa do quadro anterior o valor global de todos os adicionais representa 23,53% da despesa estipulada (€ 5.769.352,35 sem IVA) no contrato de empreitada inicial, o que indicia uma certa descaracterização do objecto consignado naquele na fase pós-contratual. Porém, considerando que a informação supra apontada não retrata por si só toda a factualidade necessária ao correcto enquadramento jurídico (adiante exposto) dos adicionais objecto da presente Acção, nomeadamente a base legal em que se alicerçaram as alterações objecto dos primeiros 6 Adicionais, respectivos trabalhos e encargos financeiros efectivos⁽²⁹⁾, apresenta-se, em Anexo (A) ao Relatório, uma súmula dos referidos elementos.

No que concerne à concretização da empreitada verifica-se que, após 3 prorrogações do prazo⁽³⁰⁾ fixado no respectivo contrato inicial (400 dias seguidos), a obra foi parcialmente recepcionada (nos termos do art.º 219.º n.º 1 do RJEOP) em 19.07.2005, ficando por aceitar alguns trabalhos que deveriam ser corrigidos pela CME no prazo de 45 dias úteis a contar daquela data⁽³¹⁾, como documentado no respectivo “Auto de Recepção Provisória”. Por conseguinte conclui-se por um deslizamento do prazo de execução dos trabalhos de, pelo menos⁽³²⁾, 7 meses (mais precisamente 209 dias seguidos⁽³³⁾).

Por último salienta-se que a gestão do Teatro foi confiada a uma empresa municipal entretanto criada para o efeito — a “Teatro Municipal de Faro, E.M.” — cujos estatutos foram aprovados pela CMF na reunião realizada em 11.01.2005.

⁽²⁸⁾ Valor percentual do Adicional em relação ao preço (€ 5.769.352,35 sem IVA) estipulado no contrato de empreitada inicial (de 18.11.2003).

⁽²⁹⁾ Atendendo a que algumas das importâncias dos adicionais indicados no quadro supra compreendem compensações entre acréscimos de custos decorrentes da realização de mais trabalhos e reduções de encargos devidas à supressão de outros.

⁽³⁰⁾ Autorizadas em 13.02.2005, 11.04.2005 e 15.05.2005, como se infere do teor do p. 4 do fax da FGP, Lda, com a ref.ª F29.01/L0152, de 28.08.2006, em resposta ao quesitado (no âmbito do proc. de visto n.º 1302/06) no p. 4 do Of. da DGTC DECOP/UAT I/5263/06, de 02.08.2006. No entanto, não se indicam os períodos de tempo correspondentes a tais prorrogações de prazo.

⁽³¹⁾ Consequentemente a obra deveria ter sido integralmente recepcionada em 21.09.2005 (19.07.2005 + 45 dias úteis).

⁽³²⁾ Uma vez que a recepção provisória ocorrida em 19.07.2005 foi, como acima apontado, parcial.

⁽³³⁾ Diferença entre o período de tempo em que deveria ocorrer a recepção provisória da obra - 22.12.2004 (= 19.11.2003 + 400 dias corridos) - e a data em que tal acto foi efectivamente praticado (19.07.2005).



II - Antecedentes processuais dos 7.º e 8.º contratos Adicionais

Como referenciado no p. I da Parte I do Relatório, a 1.ª Secção o TC recusou o visto aos trabalhos compreendidos nos 7.º e 8.º Adicionais (procs. de visto n.ºs 954/06 e 957/06, respectivamente) por considerar que “(...) os trabalhos do adicional não preenchem o referido requisito de se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista e, por isso, não podem ser qualificados como “trabalhos a mais” tal como definidos no art.º 26.º n.º 1 do mencionado Decreto-Lei n.º 59/99. De facto, **os trabalhos, na sua totalidade, podiam ter sido incluídos no contrato inicial se, antes do lançamento do concurso, se tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto. Certo e seguro é que durante a execução da obra nada de imprevisto surgiu que não pudesse ter sido previsto anteriormente.** Do exposto resulta que os trabalhos em causa, atento o seu valor, deviam ter sido precedidos de concurso público ou limitado com publicação de anúncio - art.º 48.º n.º 2 alínea a) do Decreto-Lei n.º 59/99. Não o tendo sido, conforme tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal, verifica-se a preterição de um elemento essencial gerador de nulidade da adjudicação e do próprio contrato - art.ºs 133.º n.º 1 e 185.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo”, cf. teor dos Acs. n.ºs 264/06 e 265/06, ambos de 07.08.2006.

Como também se assinalou a CMF impugnou as citadas decisões (de recusa) através da interposição dos respectivos requerimentos, consubstanciados em 2 articulados, ambos datados de 08.08.2006, como documentado nos recursos ordinários n.ºs 42/06 e 43/06. Nestes a CMF opõe, entre outros, os seguintes argumentos (sublinhado nosso):

- Os trabalhos “não foram especificados nas peças escritas e desenhadas e resultaram de alterações efectuadas aos projectos inicial e das especialidades” (art.º 11.º);
- “Se a complexidade deste tipo de obra tornava impossível anteceder, por prever, a necessidade real destes trabalhos, mais difícil se tornava descobrir a sua omissão no projecto em momento anterior ao surgimento dessa necessidade. Essa necessidade surge no decurso da obra (...)” (art.º 12.º);
- “Foi o dono da obra quem detectou tais omissões nos projectos, já em fase de execução da obra (...)” (art.º 15.º);
- “A assunção, pelo dono da obra, da despesa correspondente aos trabalhos ora em apreço, tem suporte legal no disposto no n.º 5 do art.º 14.º, conjugado com o preceituado no art.º 16.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março” (art.º 21.º);
- “Encontramo-nos perante circunstâncias imprevistas que resultaram de alterações factuais consubstanciadas em novas ocorrências de natureza técnica, que levaram à alteração dos projectos inicial e especialidades e não se traduziram, de todo, numa introdução de melhorias no projecto” (art.º 22.º);
- “Nestes termos, encontram-se verificados os pressupostos constantes do art.º 26.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março” (art.º 25.º).



Tribunal de Contas

Nos dois recursos referenciados a 1.^a Secção do TC (em Plenário) decidiu, em 14.11.2006, dar sem efeito as recusas de visto proferidas nos acórdãos recorridos (Acs. n.^{os} 264/06 e 265/06) face à nova redacção da al. d) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC (operada pela Lei n.º 48/06, de 29.08).

Do que antecede conclui-se que o Plenário da 1.^a Secção do TC não se pronunciou sobre a pertinência das razões de facto e de direito formuladas nos requerimentos da CMF anteriormente identificados nem, conseqüentemente, sobre o mérito dos acórdãos recorridos (Acs. n.^{os} 264/06 e 265/06) pelo que na análise jurídica dos Adicionais em causa (7.º e 8.º), constante na Parte III, o aduzido nos mencionados requerimentos foi igualmente valorado.



PARTE III

APRECIÇÃO GLOBAL

As observações formuladas na presente Parte resultaram da análise dos elementos instrutórios insertos nos processos de visto n.ºs 954/06, 957/06 e 1302/06 (correspondentes aos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais, respectivamente), nos recursos ordinários n.ºs 42/06 e 43/06 (respeitantes aos 7.º e 8.º Adicionais), bem como dos esclarecimentos e documentação anexa aos ofícios da CMF n.ºs 3.419 e 10.897, de 13.02.2007 e 23.05.2007 respectivamente.

De registar que a matéria de facto seguidamente relatada não foi, em sede de contraditório, objecto de quaisquer reparos, correcções ou complementada com novos factos como decorre do conteúdo das alegações deduzidas pela entidade auditada, adiante comentadas (vide Parte IV).

I - Os Trabalhos objecto do 7.º Adicional

Em reunião de 21.06.2005 a CMF deliberou⁽³⁴⁾ adjudicar à CME, S.A. os “trabalhos a mais” propostos na Com. n.º CO 29.01/L071 (de 25.05.2005) da FGP - Engenharia Civil, Lda, no valor global de € 262.678,39 (sem IVA), bem como concordar com a não execução de outros, na importância de € 24.153,53 (sem IVA). Na citada Com. da FGP aduz-se (p. 2.5) que “os trabalhos resultam de:

- a) Alterações introduzidas ao projecto, por parte da Câmara Municipal de Faro e projectistas;
- b) Alterações introduzidas aos projectos da especialidade, aprovados pelos projectistas para compatibilizar a **empreitada de mecânica de cena** com as instalações eléctricas e as instalações especiais com as alterações levadas a efeito no projecto de arquitectura;
- c) Introdução de **melhorias em algumas soluções projectadas**”.

E, no p. 3.1 da mesma comunicação conclui-se ainda pela aplicação do disposto nos art.ºs 16.º e 26.º do RJEOP

O contrato Adicional (de 03.05.2006), celebrado 11 (onze) meses após a referida deliberação, e pelo valor resultante da compensação dos referidos TBM e TBm — € 238.524,86 (sem IVA) — foi submetido a fiscalização prévia do TC (proc. de visto n.º 954/06), tendo a 1.ª Secção recusado o visto pelos fundamentos constantes no Ac. n.º 264/06, de 07.08.2006, sumariados na Parte II (p. II). Não se conformando com o Douto

⁽³⁴⁾ Por maioria, com a abstenção dos Srs. Vereadores Eng.º Augusto Bessa Pinto Miranda e Dr. João Marques, cf. consta na acta narrativa da referida reunião camarária bem como no verso da comunicação da FGP n.º CO 29.01/L071, de 25.05.2005, citada no texto supra.



Tribunal de Contas

Acórdão a CMF recorreu da mencionada decisão de recusa, a qual viria a ficar sem efeito por força do Ac. n.º 56/04 (de 14.11.2006), como também já se deu conta.

Além da argumentação expendida pela CMF no citado recurso a necessidade de realizar os trabalhos inclusos neste Adicional consta nos seguintes documentos:

- a) Na supra indicada Com. da FGP com a ref.ª CO 29.01/L071 (de 25.05.2005), bem como na “*Memória Descritiva e Justificativa*” (MDJ) àquela apensa (anexo II);
- b) Nas listagens de TBM e TBm da FGP, ambas datadas de 18.07.2006⁽³⁵⁾;
- c) Na Com. da mesma empresa com a ref.ª CO 29.01/L096, de 19.07.2006, onde se refere que “*As alterações introduzidas ao projecto inicial prendem-se fundamentalmente com a preocupação de introduzir alterações no **projecto de arquitectura** com vista a **melhorar aspectos funcionais** do Teatro. As principais alterações foram introduzidas após o acompanhamento do projecto/obra pelo técnico⁽³⁶⁾ a ser contratado para exercer a função de director técnico do Teatro, cujo contributo só veio a ocorrer numa fase adiantada dos trabalhos⁽³⁷⁾, motivo pelo qual estas alterações não foram contempladas a nível de projecto inicial*”.

O Adicional em apreço (assim como os 8.º e 9.º Adicionais) integra diversas propostas de execução de mais trabalhos⁽³⁸⁾ e de supressão de outros⁽³⁹⁾ que as partes, no decurso da realização da obra, foram numerando. No quadro seguinte indica-se a designação genérica dos trabalhos correspondentes às referidas propostas (nomeadas de “*adicionais*”) e respectivos encargos financeiros (sem IVA):

Quadro 5

AD. N.º	VALOR DOS TBM	VALOR DOS TBm	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS
29A	775,56		SUBSTITUIÇÃO DE MINI-QUADRICULA DE 600 PARA 2500 EM PAREDES LATERAIS DO AUDITÓRIO
35	560,00		ALTERAÇÃO AO PROJECTO DE CLIMATIZAÇÃO (FORNECIMENTO DE UM REGISTO CORTA-FOGO)
56	33.406,33		NOVA DISTRIBUIÇÃO DAS INSTALAÇÕES DE AVAC NA CENTRAL
57	1.500,00		INSTALAÇÃO DE UM SISTEMA SPLIT-SISTEM PARA A REGIE DE SOM/LUZ
58	3.813,84		ALTERAÇÕES AOS ESQUEMAS DOS QUADROS ELÉCTRICOS
		5.947,82	IMPERMEABILIZAÇÃO DOS MUROS
42		3.029,48	ADITAMENTO - INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS
59	3.957,81		FORNECIMENTO E MONTAGEM DO QUADRO (ELÉCTRICO) DE APOIO DE PALCO Q.A.P.
60	1.200,00		FORNECIMENTO E MONTAGEM DE CANTONEIRAS PARA LAJE MISTA
62	3.000,00		MAIOR VALIA DE COLOCAÇÃO DE MOLAS AÉREAS EMBEBIDAS NO VÃO VV1
65	4.515,00		PINTURA INTUMESCENTE EM ESTRUTURAS METÁLICAS DA TYCO
67	17.532,26		ALTERAÇÕES DE ARQUITECTURA

⁽³⁵⁾ Anexas ao Of. da CMF n.º 16340, de 21.07.2006, remetido na sequência dos esclarecimentos solicitados em anexo ao Of. DECOP/UAT II/3976/06, de 14.06.2006, no âmbito do proc. de visto n.º 954/06.

⁽³⁶⁾ Remetida na sequência dos esclarecimentos solicitados em anexo ao Of. DECOP/UAT II/3976/06, de 14.06.2006, mencionado na nota anterior.

⁽³⁷⁾ Adiante-se desde já que o alegado contributo prestado pelo futuro director técnico do Teatro “*numa fase adiantada dos trabalhos*” não é susceptível de configurar um facto relevante para os efeitos previstos no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP considerando que competia à CMF assegurar que a intervenção daquele (técnico) ocorresse em momento anterior ao do da edificação do mencionado empreendimento. A prestação do referido contributo já em fase de obra é assim uma consequência directa da tardia decisão da edilidade em contratar o citado director técnico e não da ocorrência de uma “*circunstância imprevista*” durante a execução da empreitada.

⁽³⁸⁾ Correspondentes aos “*adicionais*” n.ºs 29A, 35, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 65, 67, 68, 69, 70, 71A, 72, 73, 74, 76, 79, 80, 81, 85, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 109, 110, 111, 112, 118, 119, 120, 125, 127 e 132.

⁽³⁹⁾ Correspondentes aos “*adicionais*” n.ºs 42, 73, 76, 80, 87, 95, 96, 99, 103 e “*impermeabilizações dos muros*”.



Tribunal de Contas

Ad. N.º	VALOR DOS TBM	VALOR DOS TBM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS
68	4.700,00		MAIOR VALIA REFERENTE À DEMOLIÇÃO DE LAJES DEVIDO AOS ELEVADORES DO CORPO A
69	1.300,00		EXECUÇÃO DE MESTRAS PARA COLOCAÇÃO DE CAIXAS DA TYCO
70	5.398,21		FORNECIMENTO E MONTAGEM DE PAREDE DE PALCO EM HAEROCUSTIK DE 25 MM
71A	10.530,00		SUBSTITUIÇÃO DE ESTORES BRISA - SOLAR POR MOTORIZADOS
72	1.500,00		REPARAÇÃO EM COMPOSTO C4 PARA COLOCAÇÃO DE PERFIS METÁLICOS DA TYCO
73	7.381,97	6.336,43	SUBSTITUIÇÃO DE REVESTIMENTOS DE PAREDE E TECTO NA SALA DE MOTORES
74	3.734,00		MAIOR VALIA PELA IMPERMEABILIZAÇÃO DE LAJES DE COBERTURA COM PLACAS DE GRISOL
76	12.232,83	2.726,75	ALTERAÇÕES AO PROJECTO DE ARQUITECTURA - RÉGIES E CAMAROTES
79	6.602,84		ALTERAÇÕES DO PROJECTO DE ELECTRICIDADE - SISTEMA DE GESTÃO TÉCNICA
80	7.588,35	1.839,24	ALTERAÇÕES DO PROJECTO DE ELECTRICIDADE - ALTERAÇÕES À ILUMINAÇÃO
81	295,80		ALTERAÇÕES DO PROJECTO DE ELECTRICIDADE - FORNECIMENTO DE DETECTORES ÓPTICOS
85	460,00		DEMOLIÇÃO DE VIGA BCO.1 /ACESSO ÀS INSTALAÇÕES SANITÁRIAS DO PISO -1 DO CORPO C
87	892,06	99,53	SUBSTITUIÇÃO DE PAREDES EM ESTUQUE POR COMPOSTO C10 NO BALCÃO TÉCNICO
88	5.106,27		SUBSTITUIÇÃO DE VIDRO INCOLOR NOS VÃOS VV1 E VV2 POR RAL DEFINIDO PELO ARQUITECTO
92	6.605,81		INSTALAÇÕES DE AVAC NA RÉGIE DE CINEMA
93	11.873,45		ESTRUTURAS METÁLICAS PARA OS EQUIPAMENTOS DE AVAC A INSTALAR NAS CENTRAIS
94	1.100,95		FILTROS DE ÁGUA NAS BOMBAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA QUENTE E FRIA
95	630,83	1.658,02	FECHO DE PORTAS CORTA-FOGO EM REVESTIMENTO COMPOSTO NO PISO 2
96	7.168,00	1.368,00	SUPRESSÃO DE REVESTIMENTO ACÚSTICO NO INTERIOR DAS CONDUTAS DA PLATEIA
97	130,00		RASGOS EM PAREDE DE COMPOSTO C4 NA SALA DE MOTORES PARA COLOC. DE QUADROS DA TYCO
98	1.040,00		ABERTURAS EM ALVENARIA NA SALA DOS MOTORES PARA PASSAGEM DE CABOS DA TYCO
99	2.131,96	248,26	ALTERAÇÕES AO PROJECTO DE AVAC - UNIÕES FLEXÍVEIS A UTILIZAR NAS REDES DE ÁGUA
100	2.351,85		ACRESCENTO DE DIVISÓRIA EM PLADUR NOS CAMARINS COLECTIVOS
101	3.500,00		EXECUÇÃO DE PAINÉIS DE FECHO DO FOSSO DE ORQUESTRA COM PLATAFORMA AO NÍVEL DA PLATEIA
102	2.371,50		SUBSTITUIÇÃO DE TECTO C5 NA SALA DE ENSAIOS
103	3.074,75	899,99	ALTERAÇÃO DO PAVIMENTO DA SALA DE CARGAS E DESCARGAS
105	15.180,86		ALTERAÇÕES NAS ANTECÂMERAS
106	730,00		NOVOS PONTOS DE ÁGUA NO PALCO E SUB-PALCO
109	19.223,77		QUADROS QUAPS (INSTALAÇÃO DE 2 NOVOS QUADROS ELÉCTRICOS)
110	4.163,61		REVESTIMENTO DE PAREDES E TECTO EM HERAKUSTIK DE 25 MM NA SALA DE MOTORES
111	4.276,95		APOIOS ANTI-VIBRATICOS A COLOCAR NAS ESTRUTURAS DOS EQUIPAMENTOS NAS CENTRAIS
112	650,00		ALTERAÇÃO DA POSIÇÃO DE MONTAGEM DE REGISTOS CORTA-FOGO DO FOYER
118	1.406,01		DEMOLIÇÃO DO BORDO BB1 E BETONAGEM - RÉGIE DE CINEMA
119	180,76		ALTERAÇÕES AO PROJECTO DE CLIMATIZAÇÃO - BAR DOS ARTISTAS
120	34.459,99		REFORÇO DA LAJE DE ENSOLEIRAMENTO DO PISO -2
125	353,90		EXECUÇÃO DE ABERTURAS NO TECTO DO PROSCÉNIO
127	493,30		INCLUSÃO DE ARMADURAS PARA LUZ AZUL
132	1.597,00		EXECUÇÃO DE ESCADA DE ACESSO DO CORPO C PARA O B
T:	262.678,39	24.153,53	

O conjunto das intervenções supra identificadas suscita duas observações prévias:

- l) Parte dos trabalhos respeitam a modificações introduzidas nos projectos de instalações eléctricas (exs. adicionais n.ºs 58, 79, 80, 81 e 109) e de climatização (exs. adicionais n.ºs 56, 57, 92, 93, 99 e 119) os quais já tinham sofrido alterações no passado quer por enfermarem de erros e omissões, quer por se revelarem desajustados face à ulterior verificação de imprevistos (cf. quadros n.ºs 1 e 5 representados no Anexo A ao Relatório);



Tribunal de Contas

II) Outro conjunto significativo de trabalhos (exs. adicionais n.^{os} 59, 65, 69, 72, 97, 98, 101 e 125) prende-se com a interferência provocada pela execução de uma outra obra no mesmo espaço; trata-se da empreitada atinente à “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”, adjudicada (em 20.10.2003) pela CMF ao consórcio *Tyco/Oele* (referenciada no p. I da Parte II) alegada na Com. da FGP n.º CO 29.01/L071 anteriormente transcrita.

Além da fundamentação (genérica) constante nas referidas comunicações da *FGP* com as ref.^{as} n.^{os} CO 29.01/L096 e CO 29.01/L071 (supra transcritas), é na MDJ anexa a esta última que os motivos (ou causas) subjacentes à execução da maioria dos “*adicionais*” acima indicados — com excepção dos adicionais n.^{os} 62, 68, 70, 74 e 85 — se encontram melhor detalhados. Porém, por razões que se prendem com a economia do presente documento, procedeu-se ao agrupamento daqueles (“*adicionais*”) de acordo com as causas infra enunciadas, extraídas da mencionada MDJ:

1. Supressão de deficiências técnicas de projectos de diferentes especialidades (exs. Arquitectura, Estruturas, Instalações Eléctricas), através da correcção de erros e omissões detectadas naqueles. Nesta categoria é possível distinguir:
 - 1.a) Alterações relacionadas com o AVAC ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 56 (redimensionamento dos compartimentos para a instalação dos sistemas de AVAC previstos), 57 (climatização na régie de som/luz) e 92 (climatização da régie de cinema);
 - 1.b) Correcções a projectos de diversas especialidades por razões de isolamento acústico ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 73, 87, 93, 96, 99, 102, 110 e 111;
 - 1.c) Incompatibilidades entre projectos de diferentes especialidades ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 58 (projecto de Instalações e Equipamentos Eléctricos e Segurança Integrada vs projecto de Instalações e Equipamentos Mecânicos/AVAC) e 67 (projecto de Instalações e Equipamentos Mecânicos/AVAC vs Projectos de Arquitectura e de Estruturas);
 - 1.d) Correcções ao projecto para cumprimento de legislação de segurança: “*adicional*” n.º 105 (aumento da largura dos vãos em caminhos de fuga para 1,20 implicando demolições e a criação de duas antecâmaras)⁽⁴⁰⁾;
2. Deficiente coordenação (a nível técnico) dos projectos de diferentes especialidades respeitantes à empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” com os da empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” (proc. de visto 815/2004) ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 59 (omissão, no projecto de electricidade, do quadro de apoio do palco para os artistas cuja necessidade foi detectada no âmbito da empreitada de “Mecânica de Cena”), 69 (omissão de trabalhos de construção civil no âmbito da empreitada de “Mecânica de Cena”, relativos ao assentamento de equipamentos e materiais fornecidos no quadro daquela empreitada, propondo-se que seja a CME a executar tais trabalhos), 97 (corte ou rasgo nos revestimentos de uma parede para embutir quadros eléctricos fornecidos no âmbito da empreitada de “Mecânica de Cena”), 98 (omissão, no projecto de Arquitectura, de aberturas numa parede para passagem dos cabos

⁽⁴⁰⁾ Apesar da MDJ anexa à comunicação da *FGP* (com a ref.º CO 29.01/L71, de 25.05.2005) não identificar a mencionada “*legislação de segurança contra risco de incêndio*” presume-se, à semelhança do verificado no 9.º Adicional adiante apresentado, que se tratará do Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16.12 (RCTS), no âmbito do qual a IGAC apreciou os projectos de Arquitectura e Segurança patenteados no concurso promovido pela CMF em momento anterior, como assinalado no p. I da Parte II (vide al. d)).



Tribunal de Contas

metálicos dos sistemas motorizados dos sistemas cénicos), 101 (omissão, no projecto de Arquitectura, de guardas para proteger de quedas quando o fosso de orquestra amovível se encontra nivelado com a plateia) e 125 (omissão, no projecto de Arquitectura, de aberturas no proscénio para passagem de cabos dos sistemas cénicos integrados na empreitada de “Mecânica de Cena”);

3. Alteração das soluções previstas em projecto para alguns espaços e compartimentações do Teatro, conduzindo à realização de mais trabalhos de natureza diversa ⇒ “*adicionais*” n.ºs 35 (divisão do espaço destinado a oficina geral em dois, criando uma oficina de serralharia e outra de carpintaria), 76 (criação de 2 camarotes presidenciais através da adaptação de parte dos espaços destinados a régies), 80 (compartimentação das oficinas e dos depósitos para figurinos, instrumentos e arquivo, nas instalações sanitárias do foyer e bar/bilheteira do foyer), 100 (compartimentação dos camarins) 92 e 118 (alteração da localização das régies de som/luz e cinema);
4. Introdução de melhorias no projecto por razões funcionais e ou técnicas: ⇒ “*adicionais*” n.ºs 29A (substituição do revestimento previsto para o pavimento para reforço da sua resistência), 71A (substituição de estores de comando manual por monitorizado), 88 (substituição de vidro incolor por RAL), 94 (colocação de filtros de água nas bombas previstas no projecto de climatização), 106 (criação de pontos de água no palco e sub-palco), 109 (quadros eléctricos para apoio a equipamentos exteriores ao Teatro) e 127 (iluminação indicadora de que decorrem espectáculos ou ensaios);
5. Supressão de danos causados na sequência da execução de trabalhos integrados na empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” (proc. de visto 815/2004) ⇒ “*adicional*” n.º 72 (reposição, pela CME, do revestimento de uma parede danificado por ulteriores trabalhos executados pela Tyco no âmbito da citada empreitada “Mecânica de Cena”);
6. Razões técnicas e económicas: ⇒ “*adicional*” n.º 65 (pintura, pela CME, das estruturas metálicas fornecidas pela Tyco no âmbito da empreitada “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”);
7. Trabalhos consequentes de outros TBM: ⇒ “*adicionais*” n.ºs 79, 81 e 103.

Os motivos subjacentes à contratação dos trabalhos em apreço — sintetizados nos anteriores n.ºs 1 a 7 — revelam que aqueles não se “*tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista*” verificada no decurso da execução da obra, como prescrito pelo art.º 26.º n.º 1 do RJEOP. Na verdade, constata-se que a execução dos trabalhos correspondentes aos adicionais indicados no n.º 1 supra foi ditada pela necessidade de eliminar incorrecções e incompatibilidades técnicas entre vários projectos parcelares da obra, evitáveis se os competentes serviços do Município tivessem procedido a uma revisão cuidada dos referidos documentos técnicos na fase preparatória do concurso que antecedeu a celebração do contrato da empreitada em questão.

Quanto aos trabalhos objecto dos adicionais indicados no supra n.º 2 cumpre, antes de mais, clarificar que os concursos públicos que antecederam a formação dos contratos de empreitada relativos à “Construção do Teatro Municipal de Faro” e ao de “Mecânica de Cena do



Tribunal de Contas

Teatro Municipal de Faro” foram promovidos pela CMF em períodos temporais aproximados⁽⁴¹⁾, sendo, nesta perspectiva, contemporâneos. Retomando a análise dos “adicionais” em apreço afigura-se que a necessidade da sua realização emerge de deficiências de coordenação de projectos (de diferentes especialidades) referentes a empreitadas distintas, sendo mesmo questionável se se destinarão “à realização da mesma empreitada”, isto é, à concretização da obra prevista na versão originária dos diversos projectos integrados na empreitada relativa à “Construção do Teatro Municipal de Faro”, conforme exigido nos art.ºs 26.º n.º 1 do RJEOP e 180.º al. a) do CPA. Em todo o caso, a sua contratação não decorre da ulterior verificação de qualquer circunstância imprevista mas da necessidade de proceder à adequação técnica de projectos atinentes a obras que, apesar de integradas em empreitadas distintas eram, *ab initio*, funcionalmente interdependentes.

Os trabalhos inclusos nos adicionais mencionados nos supra n.ºs 3 e 4 resultam de opções tomadas pela Autarquia já em fase de obra como expressamente assumido nas als. a) e c) do p. 2.5 da Com. n.º CO 29.01/L071 (de 25.05.2005) da FGP e na Com. da mesma empresa com o n.º CO 29.01/L096 (de 19.07.2006) o que, sendo legítimo, não se coaduna nem com o conceito de “circunstância imprevista” exigido no citado art.º 26.º n.º 1 nem é coerente com o facto de, em sede pré-contratual⁽⁴²⁾, se ter vedado a apresentação de propostas que alterassem as condições estipuladas no Caderno de Encargos e a concepção geral do edifício do Teatro preconizada no(s) projecto(s) patenteado(s).

Por fim, as razões determinantes da realização dos trabalhos correspondentes aos adicionais identificados nos n.ºs 5 e 6 supra não são harmonizáveis com o conceito de “Trabalhos a Mais” fixado no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP considerando, em síntese, que os indicados no supra n.º 5 já haviam sido executados e que os mencionados no supra n.º 6 não se destinam à realização da obra objecto do contrato de empreitada atinente à “Construção do Teatro Municipal de Faro”. Consequentemente afigura-se estar-se perante trabalhos extracontratuais, não abrangidos pelo referido art.º 26.º n.º 1.

Prosseguindo na análise da fundamentação de direito, cabe agora apreciar o enquadramento jurídico (aparentemente cumulativo com o da figura prevista no citado art.º 26.º) advogado pela CMF em sede de recurso para o ajuste directo deliberado na sua reunião de 21.06.2005, reconduzível ao regime previsto no art.º 14.º do RJEOP (“Reclamações quanto a erros e omissões do projecto”). Assim, e se correctamente interpretada a argumentação expendida pela edilidade (apresentada no p. II da Parte II), os trabalhos em apreço resultam de erros e omissões dos primitivos projectos da obra, que só no

⁽⁴¹⁾ Assim, e no que respeita à “Construção do Teatro Municipal de Faro”, o respectivo concurso foi aberto em 22.04.2003 tendo atingido o seu termo em 09.10.2003, com a adjudicação do contrato à CME. Relativamente à empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”, os mesmos actos administrativos (de abertura e adjudicação) ocorreram em 03.06.2003 e 28.10.2003, respectivamente (como documentado no proc. de visto n.º 815/04).

⁽⁴²⁾ Cf. p. 14 dos anúncios de abertura pub. no JOCE (edição S.88, n.º 78428, de 07.05.2003) e no DR (3.ª S, n.º 110, de 13.05.2003).



Tribunal de Contas

decurso da sua execução foram detectados pela Autarquia devido à complexidade da mesma (obra) sendo, nesta perspectiva, “*imprevisíveis*”. Consequentemente, a assunção da respectiva despesa teria suporte legal no n.º 5 do art.º 14.º, o qual dispõe que “*Se o dono da obra verificar, em qualquer altura da execução, a existência de erros ou omissões no projecto, devidos a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo, deve notificar dos mesmos o empreiteiro, indicando o valor que lhes atribui*”.

O enquadramento proposto não se afigura procedente considerando, desde logo, que as “*causas*” determinantes dos trabalhos sintetizadas nos n.ºs 1 e 2 supra podiam ter sido previstas “*se, antes do lançamento do concurso, se tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto*” como afirmado pela 1.ª Secção no Ac. n.º 264/06, de 07.08.2006 e, acrescentar-se-ia, devidamente articulada com os projectos das restantes intervenções programadas para o mesmo espaço, identificadas nos n.ºs 2 a 4 do p. I da Parte II. Cumulativamente, os motivos indicados nos supra n.ºs 3 a 6 para a realização de outros TBM não são subsumíveis aos conceitos legais de “*erros*” e de “*omissões*”, isto é, não se prendem com a verificação de “*diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade*” (al. a) do n.º 1 do art.º 14.º) ou à verificação de “*divergências entre estas [folhas de medições] e o que resulta das restantes peças do projecto*” (al. b) do n.º 1 do art.º 14.º).

Do exposto conclui-se que a fundamentação subjacente à adopção do ajuste directo previsto no art.º 26.º n.º 1 e ou no art.º 14.º n.º 5 do RJEOP não se articula com os pressupostos exigidos nos citados normativos. E, atento o valor dos trabalhos adjudicados (€ 262.678,39 sem IVA)⁽⁴³⁾ a contratação *sub judice* deveria ter sido antecedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, como decorre do disposto no art.º 48.º n.º 2 als. a) e b) do RJEOP, em consonância com o postulado pelos princípios da concorrência, igualdade e transparência consagrados nos art.ºs 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA⁽⁴⁴⁾.

A omissão da mencionada formalidade determina a nulidade do acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa) deliberado pelo órgão executivo do Município em reunião de 21.06.2005 e do subsequente contrato Adicional, cf. resulta do disposto no n.º 1 dos art.ºs 133.º e 185.º do CPA.

⁽⁴³⁾ *Ib idem* se se atender apenas à importância (€ 238.524,86) resultante da dedução do valor dos trabalhos eliminados (€ 24.153,53) ao do valor dos trabalhos aditados (€ 262.678,39) mencionada no texto do Adicional que, por lapso, alude a “€ 238.533,86” e não a € 238.524,86.

⁽⁴⁴⁾ Sobre os fins que presidem ao concurso público vide Ac. n.º 8/2004, de 08.06, produzido no âmbito do recurso (n.º 35/03-SRM) da Decisão (n.º 24/FP/2003) de recusa proferida no âmbito do proc. de visto n.º 113/2003, pub. no DR, 2.ª Série, n.º 29, de 09.02.2006.



II - Os Trabalhos objecto do 8.º Adicional

Em 03.05.2006 a CMF e a CME, S.A. celebraram o 8.º contrato Adicional pela importância de € 295.628,47 (sem IVA), destinada a suportar os custos resultantes da execução dos TBM identificados no anexo I à Com. da *FGP - Engenharia Civil, Lda* com a ref.ª CO 29.01/L075 (de 07.10.2005) no valor global de € 311.001,55 (sem IVA), depois de deduzida a verba de € 15.373,08 (sem IVA) respeitante aos TBm indicados no anexo III da mesma Com.

A contratação *sub judice* foi precedida de ajuste directo ao abrigo do disposto no art.º 26.º do RJEOP⁽⁴⁵⁾, deliberado⁽⁴⁶⁾ pelo órgão executivo do Município em reunião de 12.01.2006. A fundamentação subjacente ao mencionado ajuste directo consta, genericamente, na supra citada Com. da *FGP* da qual se extrai, com interesse, o seguinte:

“2.5 Pela leitura da memória descritiva e justificativa referida em 2.4, verifica-se que os trabalhos resultam de:

- a) Alterações introduzidas ao programa inicial, por parte da Câmara Municipal de Faro e projectistas;
- b) Alterações introduzidas aos vários projectos aprovados pelos projectistas, para dar cumprimento às disposições legais aplicáveis no âmbito da **legislação de segurança contra risco de incêndio**;
- c) Alterações introduzidas dos vários projectos aprovados pelos projectistas, para **compatibilizar os trabalhos da empreitada geral de construção civil da CME com as restantes empreitadas, nomeadamente mecânica de cena e arranjos exteriores**”.

Posteriormente a CMF submeteu ao controlo financeiro prévio deste Tribunal o Adicional em referência tendo, no âmbito do respectivo proc. de visto (n.º 957/06) prestado os esclarecimentos complementares constantes na Com. da *FGP* com a ref.ª CO 29.01/L096, de 19.07.2006⁽⁴⁷⁾, cujo conteúdo já se deu conta no ponto anterior (p. I).

E, como referido na Parte II (p. II), a 1.ª Secção do TC recusou o visto ao dito Adicional pelos fundamentos constantes no Ac. n.º 265/06, de 07.08.2006, os quais foram ulteriormente impugnados pela CMF em sede de recurso (n.º 43/06) que culminou com a decisão vertida no Ac. n.º 53/04 (de 14.11.2006) pelos motivos descritos na mesma Parte.

Além da documentação supra referenciada a necessidade de executar alguns dos trabalhos integrados no presente Adicional⁽⁴⁸⁾ consta, de forma mais detalhada, na “*Memória Descritiva e Justificativa*” (MDJ) anexa à Com. da *FGP* com a ref.ª CO

⁽⁴⁵⁾ Norma expressamente mencionada no p. 3.1 da comunicação da *FGP* identificada no texto supra.

⁽⁴⁶⁾ Por unanimidade, cf. consta no texto da acta narrativa da respectiva reunião (sob o p. 29/06) e em informação manuscrita sobre a citada comunicação da *FGP* n.º CO 29.01/L075, de 07.10.2005.

⁽⁴⁷⁾ Remetida em anexo ao Of. da CMF n.º 16341, de 21.07.2006, em cumprimento do solicitado no Of. da DECOP/UAT I/3976/06, de 14.06.2006, no âmbito do proc. de visto n.º 957/06.

⁽⁴⁸⁾ À semelhança do constatado no âmbito do 7.º Adicional, o Adicional em apreço compreende um conjunto de propostas de execução e de supressão de trabalhos que as partes, no decurso na realização da obra, foram numerando nos termos especificados no quadro n.º 6.



Tribunal de Contas

29.01/L075 (de 07.10.2005), a qual inclui 2 (duas) listagens identificativas dos trabalhos aditados e suprimidos (Anexos I e III, respectivamente), seguidamente reproduzidas:

Quadro 6

Ad. n.º	VALOR DOS TBM	VALOR DOS TBM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS
41	11.250,00		FORNECIMENTO E MONTAGEM DO BALCÃO DA BILHETEIRA E DIVISÓRIA
63A	28.760,50		ALTERAÇÕES EM PORTAS CORTA-FOGO
64	30.650,02		PINTURA EM CHAPA HAIRCOL
84A	9.730,00		VIDRO DE CRISTAL - RÉGIE CINEMA 12 MM
104	1.429,52		INSTALAÇÕES DE ÁGUA QUENTE NAS INSTALAÇÕES SANITÁRIAS DO PISO 5
107	1.604,25		ALTERAÇÕES NAS INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS NAS REGIES DE SOM E CINEMA
108A	2.332,80		ARMADURAS POR CIMA DOS ESPELHOS
113	25.592,15	15.320,30	ALTERAÇÃO DE TRAÇADOS DAS CONDUTAS DE RETORNO
121	1.807,64		ALTERAÇÃO DE ELECTRICIDADE DA LAVANDARIA
124B	3.692,00		RÉGUAS DE APOIO PARA CONTRAPESOS
130	2.526,80		ALTERAÇÃO DAS PORTAS EXTERIORES E SERRALHARIAS
133	7.980,00		ALTERAÇÃO NA COBERTURA DO BAR DOS ARTISTAS
134	6.480,00		DIFUSOR LINEAR PARA RETORNO NO FOYER
136	1.490,87		VENTILAÇÃO NA CASA DAS MÁQUINAS DO ELEVADOR DO FOYER - CORPO C
137	787,50		ABERTURAS EM C6 PARA COLOCAÇÃO DE BANCADAS NOS CAMARINS - CORPO A
138	4.939,59		ALTERAÇÃO NO GRADIL GR01
139	1.720,60	52,78	ELECTRICIDADE - ALTERAÇÃO NA SALA DIRECTOR TÉCNICO - PISO 1 DO CORPO A
140	2.742,36		ELECTRICIDADE - ALTERAÇÃO NO BAR DOS ARTISTAS - PISO 3 DO CORPO A
141	781,37		ELECTRICIDADE - ALTERAÇÃO NO BAR DO FOYER
142	315,30		ELECTRICIDADE - ALTERAÇÃO DA ILUMINAÇÃO DO BALCÃO TÉCNICO
143	968,00		ELECTRICIDADE - ALTERAÇÕES NA RÉGIE DE LUZ/SOM
144	155,34		ELECTRICIDADE - ALIMENTAÇÃO PARA TELEVISOR PISO - 1
145	455,34		ELECTRICIDADE - TOMADA NA SALA DE PIANO
147	286,70		ELECTRICIDADE - ALTERAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO DAS BANCADAS NOS C. COLECTIVOS
148	512,80		ELECTRICIDADE - ALIMENTAÇÃO AO PAINEL DE LEGENDAGEM E DE VÍDEO
149	7.680,79		ILUMINAÇÃO DA FACHADA
150	593,71		CONDUTA DE VENTILAÇÃO EM PLADUR - PISO - 1
151	2.838,00		VIGAS FALSAS NO PISO 5
153	13.376,55		SISTEMA DE ABERTURA DE ALÇAPÕES
154	8.690,40		PORTAS DO POSTO DE SECIONAMENTO E QUADRO EXTERIOR
155	7.560,00		CAPEAMENTOS NAS REGIES E CAMAROTES
156	378,24		INSTALAÇÃO DE CÉLULA FOTOELÉCTRICA
157	4.081,20		ALTERAÇÕES AO QUADRO DE PALCO E ALIMENTAÇÕES AO EQUIPAMENTO DE CENA
158	666,70		ALÇAPÃO NO TECTO DO BALCÃO TÉCNICO
159	80,00		CHAPA METÁLICA PARA COLOCAÇÃO SOB O RACK DE AMPLIFICAÇÃO
160	2.866,32		REGISTOS CORTA-FOGO NAS ABERTURAS DE DILÚVIO NO PISO - 1
161	2.930,00		NOVAS PORTAS DE CARPINTARIA
163	1.560,00		DESCARGA DO AARV - COBERTURA CORPO A
165	200,00		ALIMENTAÇÃO AO ELEVADOR DO FOYER
166	157,17		DETECTORES DE INCÊNDIO NA SALA DE SEGURANÇA
168	727,68		BOTONEIRA DE COMANDO DA ILUMINAÇÃO DA PLATEIA
171	5.000,00		PRESSÃO DA REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA
172A	6.880,61		DETECÇÃO DE INCÊNDIOS - SEGURANÇA
173	383,31		SUBSTITUIÇÃO DE ARMADURAS NO FOYER
174	600,00		ALTERAÇÃO DA TUBAGEM DE ESCAPE
175	138,87		ALIMENTAÇÃO DE GESTOR DE REGA



Tribunal de Contas

Ad. n.º	VALOR DOS TBM	VALOR DOS TBM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS
176	382,86		ALIMENTAÇÃO A VENTILADOR NA SALA DO TRANSFORMADOR
177	775,44		PASSAGEM DE CABOS DE INFORMÁTICA (UTP)
178	214,82		ILUMINAÇÃO NAS ESCADAS DE ACESSO AO PISO -1 NO FOYER
179	199,78		MONTAGEM DE ARMADURA DE LUZ VERMELHA NO BAR DOS ARTISTAS
180	737,68		INCLUSÃO DE ARMADURAS IGUAIS ÀS EXISTENTES NOS DEGRAUS DA PLATEIA
181A	15.320,00		LEVANTAMENTO DA PALA
183	21.308,40		LAVAGEM, IMPERMEABILIZAÇÃO HIDRÓFUGA E ENCERAMENTO DO PAVIMENTO
185	2.676,00		FORRO DAS FIXAÇÕES METÁLICAS DAS LAJES CPA EM MDF
186	327,49		FORNECIMENTO E MONTAGEM DE MDF HIDRÓFUGO
189	1.480,00		MONTAGEM DE ESCADAS DE ACESSO À CASA DAS MÁQUINAS DOS ELEVADORES CORPO A
190	6.713,81		MONTAGEM DE FORRA NATURVEX NAS DIVISÓRIAS DOS WC'S DO CORPO A
192	6.774,28		POLIMENTO DO PAVIMENTO DE MADEIRA
203	3.939,38		SINALIZAÇÃO DE SEGURANÇA
204	183,76		ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA NAS ANTECÂMARAS DO PALCO
211A	9.000,00		REVESTIMENTO DAS LATERAIS DA ZONA TÉCNICA DA PLATEIA COM PLADURMETAL 76/600
212	960,00		ALTERAÇÕES EM PORTAS DE CARPINTARIAS
213	960,00		ESTRADO EM SUCUPIRA PARA A BILHETEIRA
214	318,00		MONTAGEM DE PRATELEIRAS EM MDF PARA A BILHETEIRA
216	1.890,00		PINTURA DAS LETRAS "TEATRO MUNICIPAL DE FARO"
217	6.947,57		REPINTURAS
219	1.456,00		TAPETE DE BORRACHA PARA ENTRADA DE ARTISTAS
220	2.050,00		APOIO DE CONSTRUÇÃO CIVIL PARA DIVERSAS ALTERAÇÕES
221	1.845,00		RODAPÉ DE MADEIRA EM JUNTAS DE DILATAÇÃO
223	1.254,26		COLOCAÇÃO DE ACESSÓRIOS NAS INSTALAÇÕES SANITÁRIAS
224	433,20		LAJETAS PARA ARRANJOS EXTERIORES
226	6.472,82		SUBSTITUIÇÃO DE VIDRO INCOLOR NOS VÃOS VV1 E VV2 POR RAL
Totais	311.001,55	15.373,08	

À semelhança da metodologia adoptada para o estudo dos trabalhos objecto do 7.º Adicional (apresentado no anterior p. I) procedeu-se ao agrupamento dos “*adicionais*” supra indicados de acordo com as causas infra sintetizadas, em conformidade com a fundamentação expressa na MDJ anexa à Com. da FGP com a ref.ª CO 29.01/L075 (de 07.10.2005):

1. Supressão de deficiências técnicas dos projectos de diferentes especialidades (exs. Arquitectura, Estruturas, Instalações Eléctricas) através da correcção de erros e omissões detectadas naqueles ⇒ “*adicionais*” n.ºs 84A, 138, 171, 189, 190, 212, 213, 214, 219 e 220. Nesta categoria inscrevem-se ainda os trabalhos cuja execução resulta do cumprimento da “*legislação aplicável a nível de segurança contra o risco de incêndio*” invocada (mas não identificada) no âmbito dos “*adicionais*” n.ºs 63A, 161, 180, 204 e 211A⁽⁴⁹⁾;
2. Introdução de melhorias no projecto por razões funcionais, técnicas e estéticas: ⇒ “*adicionais*” n.ºs 63A, 104 (instalação de água quente nas instalações sanitárias), 108A

⁽⁴⁹⁾ Apesar da MDJ anexa à comunicação da FGP (com a ref.ª CO 29.01/L075, de 07.10.2005) não identificar a mencionada “*legislação aplicável*” presume-se, à semelhança do verificado no 9.º Adicional adiante descrito, que se tratará do Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16.12 (RCTS), no âmbito do qual a IGAC apreciou os projectos de Arquitectura e Segurança divulgados no concurso promovido pela CMF em momento anterior, como apontado no p. I da Parte II (vide al. d)).



Tribunal de Contas

(alteração da quantidade e tipo de armaduras), 133 (alteração do acabamento do terraço do bar dos artistas, criando uma área pavimentada em tijoleira e outra revestida a relva), 154 (forra da porta de xadrez do posto de seccionamento em chapa de aço maciço), 155 (substituição de pladur por madeira maciça de sucupira nos acabamentos das vergas, ombreiras e peitoris das régies e camarotes), 183 (impermeabilização do piso do Foyer e piso -1 do corpo C), 185 (aplicação de forras em placas MDF), 186 (introdução de painéis MDF), 221 (substituição de rodapé com 0,02 cm de espessura por rodapé de 0,04 cm) e 226 (substituição de vidro incolor por RAL);

3. Deficiente coordenação (a nível técnico) dos projectos de diferentes especialidades respeitantes à empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” com os da empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” (proc. de visto 815/2004) ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 64 (pintura das paredes e tectos da sala de ensaios por exigência da instalação de mecânica de cena), 124B (colocação, em varandas, de réguas de apoio para contrapesos por exigência da instalação de mecânica de cena) e 153 (instalação de sistemas de abertura nos alçapões localizados no tecto da plateia para apoio à iluminação cénica);
4. Deficiente coordenação (a nível técnico) dos projectos de diferentes especialidades respeitantes à empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” com os da empreitada de “Arranjos Exteriores do Teatro” (proc. de visto 2775/2004) ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 175 (abastecimento de energia à rede de rega automatizada projectada na empreitada dos “Arranjos Exteriores”) e 224 (execução de passeio no exterior do edifício do Teatro, omissos no projecto integrado na empreitada de “Arranjos Exteriores”);
5. Supressão de danos causados na sequência da execução de trabalhos respeitantes a outros contratos (de fornecimento de bens) ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 192 (danos no pavimento da plateia decorrentes da ulterior colocação das respectivas cadeiras⁽⁵⁰⁾) e 217 (danos na pintura das paredes de caixas de escada, corredores, compartimentos administrativos, plateia e camarotes resultantes da ulterior montagem das cadeiras na plateia, mobiliário e demais equipamento administrativo⁽⁵¹⁾ nos espaços indicados);
6. Razões técnicas e económicas ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 216 (pintura das letras indicativas do Teatro, fornecidas e montadas no âmbito de outra contratação promovida pela CMF⁽⁵²⁾) e 223 (colocação de acessórios adquiridos pela própria CMF nas instalações sanitárias do Teatro);
7. Trabalhos consequentes de outros TBM (integrados nos 7.º e 9.º Adicionais) ⇨ “*adicionais*” n.^{os} 41, 84A, 107 e 203.

Saliente-se que nas causas sintetizadas nos supra n.^{os} 1 a 7 não foram ponderados os trabalhos correspondentes aos “*adicionais*” n.^{os} 113, 121, 130, 134, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 156, 157, 158, 159, 160, 163, 165, 166, 168, 172A, 173, 174, 176, 177, 178, 179 e 181A, indicados no quadro anterior, devido à

⁽⁵⁰⁾ Não obstante a citada MDJ não identificar o “*concurso próprio*” nem os contratos no âmbito dos quais as supra mencionadas cadeiras terão sido adquiridas e montadas na plateia, afigura-se que se tratarão dos contratos n.^{os} 33/05 e 34/05, identificados no quadro 1 inserto no p. I da Parte II.

⁽⁵¹⁾ Sobre a aquisição do citado mobiliário pela Autarquia vide nota anterior.

⁽⁵²⁾ Porém, o teor da MJD em referência não clarifica qual o fornecedor nem o contrato ao abrigo do qual foi adquirida a identificação (letras em chapa metálica) exterior do Teatro, montada sobre a pala da sua entrada principal.



ausência de qualquer referência na mencionada MDJ. Observa-se porém que parte significativa⁽⁵³⁾ daqueles incide, aparentemente, sobre o projecto de instalações eléctricas, o qual já tinha sido objecto de alterações em momento anterior da execução da obra no âmbito dos Adicionais n.ºs 1, 5 (vide quadros n.ºs 1 e 5 inclusos no Anexo A do Relatório) e 7.

À semelhança do constatado no âmbito do 7.º Adicional (vide anterior p. I) verifica-se que as razões subjacentes à contratação dos trabalhos objecto do 8.º Adicional não resultam da ocorrência de factos insusceptíveis de serem acautelados pelo Dono da Obra (CMF) nos diversos projectos integrados no contrato de empreitada inicialmente firmado entre as partes, o que obsta ao seu enquadramento nas figuras previstas nos art.ºs 14.º n.º 5⁽⁵⁴⁾ e 26.º n.º 1 do RJEOP. Na verdade, a justificação apresentada para a realização de mais trabalhos reparte-se pela correcção de deficiências técnicas detectadas nos diversos projectos da obra (vide n.º 1 supra), introdução, nos mesmos projectos, de melhorias ditadas por razões de oportunidade (cf. n.º 2 supra) e pela necessidade de compatibilizar (a nível técnico) os projectos de diferentes especialidades da empreitada em apreço com os de outras empreitadas igualmente promovidas pela CMF (vide n.ºs 3 e 4 supra), em consonância com o afirmado nas als. a) a c) do p. 2.5 da Com. da FGP com a ref.ª CO 29.01/L075 (de 07.10.2005) e na Com. da mesma empresa com a ref.ª CO 29.01/L096 (de 19.07.2006).

Cumulativamente verifica-se que os trabalhos correspondentes aos “adicionais” indicados nos supra n.ºs 5 e 6 não são necessários à concretização do objecto previsto no contrato da empreitada inicial e detalhado no projecto da obra naquele integrado (cf. art.º 117.º do RJEOP), em desconformidade com o disposto nos art.ºs 26.º n.º 1 do RJEOP e 180.º al. a) do CPA.

Refira-se ainda que:

- O elevado número de benfeitorias ou trabalhos destinados a melhorar as soluções de projecto (vide “adicionais” elencados no anterior n.º 2) “*com vista a melhorar aspectos funcionais do Teatro*” (cf. Com. da FGP com a ref.ª CO 29.01/L096, de 19.07.2006) não é conciliável com algumas das condições pré-contratuais fixadas pela CMF no quadro regulamentar do concurso anteriormente desenvolvido, nomeadamente a interdição⁽⁵⁵⁾ de apresentação de propostas condicionadas e propostas variantes pelos potenciais co-contratantes;
- O confronto dos trabalhos previstos nos 7.º e 8.º contratos adicionais revelam uma progressiva perda de identidade entre a obra objecto da empreitada concursada e a [obra] executada na sua sequência, como evidenciado pelos trabalhos

⁽⁵³⁾ Trata-se dos “adicionais” n.ºs 121, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 157, 165 e 178.

⁽⁵⁴⁾ Enquadramento normativo invocado pela edilidade em sede de recurso, apresentado na Parte II (p. II) do Relatório. Contudo, e por motivos em tudo idênticos aos formulados no âmbito da apreciação do 7.º contrato Adicional (vide p. I da presente Parte), não se adere a tal enquadramento.

⁽⁵⁵⁾ Cf. p. 14 dos anúncios de abertura pub. no JOCE (edição S.88, n.º 78428, de 07.05.2003) e no DR (3.ª S, n.º 110, de 13.05.2003).



Tribunal de Contas

extracontratuais assinalados no parágrafo antecedente⁽⁵⁶⁾, e indiciado pelo volume financeiro de alguns “*adicionais*” (exs. 113, 134, 149, 157, 172A e 181A) cujas razões concretas da sua execução se desconhecem, como apontado em momento anterior.

Face ao que antecede afiguram-se plenamente pertinentes os pressupostos determinantes da recusa de visto versada no Ac. n.º 265/06 pelo que se acompanha a conclusão naquele formulada de que “*que os trabalhos em causa, atento o seu valor, deviam ter sido precedidos de concurso público ou limitado com publicação de anúncio - art.º 48.º n.º 2 alínea a) do Decreto-Lei n.º 59/99. Não o tendo sido, conforme tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal, verifica-se a preterição de um elemento essencial gerador de nulidade da adjudicação e do próprio contrato - art.ºs 133.º n.º 1 e 185.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo*”. A preterição dos citados procedimentos, além de contender com os princípios da concorrência, igualdade e transparência positivados nos art.ºs 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA, inviabilizou a possibilidade da edilidade obter, para a execução dos mesmos trabalhos, preços eventualmente mais vantajosos para o erário público como é próprio de procedimentos que apelam à concorrência de um número indeterminado de potenciais co-contratantes.

III - Os Trabalhos objecto do 9.º Adicional

Em reunião de 01.02.2005 a CMF deliberou⁽⁵⁷⁾ adjudicar à CME, S.A. os “*trabalhos a mais*” propostos na Com. n.º CO 29.01/L063 (de 15.12.2004) da *FGP - Engenharia Civil, Lda*, no valor global de € 187.309,96 (sem IVA), bem como concordar com a não execução de outros, na importância de € 6.836,38 (sem IVA). A consequente alteração às obrigações estipuladas no contrato de empreitada inicial foi formalizada num Adicional, outorgado em 11.07.2006 pela importância equivalente à compensação dos referidos valores, correspondente a € 180.473,58 (sem IVA)⁽⁵⁸⁾. Posteriormente o Adicional em referência foi submetido a fiscalização prévia do TC (proc. de visto n.º 1302/06) o qual, pelos motivos anteriormente descritos (vide p. I da Parte I), viria a ser objecto da presente Acção de fiscalização concomitante.

A adjudicação dos citados “*trabalhos a mais*” efectuou-se por ajuste directo ao abrigo do disposto no art.º 26.º do RJEOP, cf. teor do p. 3.1 da aludida Com. da *FGP* n.º CO 29.01/L063, cujo p. 2.1 refere que “*os trabalhos resultam de:*

- a) *Alterações introduzidas ao projecto, por parte da Câmara Municipal de Faro;*
- b) *Alterações introduzidas ao projecto, por parte dos projectistas para **compatibilizar a empreitada de mecânica de cena** com as instalações eléctricas e enquadrar as soluções*

⁽⁵⁶⁾ E ainda pelos trabalhos correspondentes aos adicionais n.ºs 133 (vide supra n.º 2) e 224 (incluso no supra n.º 4) cuja conexão com o objecto do primitivo contrato de empreitada se afigura questionável.

⁽⁵⁷⁾ Por unanimidade cf. teor do p. 73/05 da acta narrativa da reunião do executivo camarário de 01.02.2005.

⁽⁵⁸⁾ Verba que, com IVA, ascende a € 189.497,26, cf. consta no texto do Adicional e na correspondente informação de cabimento da Secção de Contabilidade da CMF, datada de 27.02.2006.



projectadas com a legislação aplicável;

c) *Introdução de melhorias em algumas soluções projectadas”.*

Na sequência de esclarecimentos solicitados⁽⁵⁹⁾ em sede de fiscalização prévia, a Autarquia informou ainda, no n.º 1 do telefax da FGP com a ref.ª F29.01/LO152, de 28.08.2006⁽⁶⁰⁾, que “As circunstâncias imprevistas que surgiram e deram origem à realização dos trabalhos a mais prendem-se essencialmente por motivos relacionados com:

1.1) A necessidade de **compatibilizar** os projectos da empreitada de construção civil com o projecto da instalação de **mecânica de cena**.

Neste contexto, chama-se a atenção que o contrato de empreitada de construção do Teatro Municipal de Faro em análise, não inclui os trabalhos da instalação de mecânica de cena, tendo estes sido desenvolvidos no âmbito de um outro concurso/empreitada⁽⁶¹⁾.

1.2) A necessidade de alterar alguns aspectos dos projectos de **instalações especiais** para enquadrar as soluções na **legislação aplicável**.

Os aspectos acima referenciados, de carácter imprevisto para o Município, originam trabalhos suplementares que se revelam indispensáveis à conclusão da obra, que pela complexa interligação com os trabalhos da empreitada geral de construção civil, revelam-se necessários e vantajosos, sob o ponto de vista financeiro, serem levados a cabo no âmbito desta empreitada. Assim, os trabalhos a mais constantes do contrato adicional em análise, enquadra-se nas alíneas do ponto 1 do artigo 26 do Dec. Lei 59/99, de 2 de Março”.

No âmbito dos referidos esclarecimentos a CMF apresentou ainda duas listagens (datadas de 24.08.2006) elaboradas pela FGP, relativas aos trabalhos a mais e a menos objecto da mencionada adjudicação, desagregados nos “*adicionais*” infra indicados:

Quadro 7

Ad. n.º	VALOR DOS TBM	VALOR DOS TBM	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS
42	38.229,48	685,53	ALTERAÇÕES AO PROJECTO DE INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS
43A	2.448,60		ALTERAÇÕES AOS QUADROS ELÉCTRICOS
44	15.854,80	5.650,45	SUBSTITUIÇÃO DE ANÉIS INTUMESCENTES
46	84.260,00		INTRODUÇÃO DE ELEVADOR HIDRÁULICO NO FOYER
48	3.770,92	390,92	ALTERAÇÃO AO PROJECTO DE INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS - ALIMENTAÇÃO DO QUADRO AUDIOVISUAIS
51	41.900,00		SISTEMA DE INTRUSÃO E CIRCUITO FECHADO DE TV
53	328,86		TOMADAS DE ENERGIA E TELEFONE NO POSTO DE SECCIONAMENTO
54	513,00	109,48	ALTERAÇÕES AO PROJ. DE INST. ELÉCTRICAS - ALT. AO DIAGRAMA DE CABOS ALIMENTADORES
T:	187.305,66⁽⁶²⁾	6.836,38	

Atento o menor número de “*adicionais*” integrados no contrato Adicional *sub judice*, enunciam-se, seguidamente, as razões justificativas subjacentes à maioria dos

⁽⁵⁹⁾ Através do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT I/5263/06, de 02.08.2006.

⁽⁶⁰⁾ Documento remetido em anexo ao Of. da CMF n.º 19127, de 04.09.2006.

⁽⁶¹⁾ Alusão ao contrato de empreitada atinente à “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” (proc. de visto 815/2004), celebrado com o consórcio *Tycal Oele*, mencionado no n.º 3 do p. I da Parte II do Relatório.

⁽⁶²⁾ O total dos TMB ascende a € 187.305,66 e não a € 187.309,96 como indicado no texto do Adicional mas a diferença (+ € 4,3) é materialmente reduzida, devendo-se, eventualmente, a um mero erro de cálculo aritmético.



Tribunal de Contas

“adicionais”, extraídas da MDJ anexa à Com. n.º CO 29.01/L063 (de 15.12.2004) da FGP, complementada, nalguns casos, com as mencionadas na informação do DOEM, datada de 24.01.2007⁽⁶³⁾.

► ADICIONAL N.º 42: ALTERAÇÕES AO PROJECTO DE INTALAÇÕES ELÉCTRICAS

O acréscimo de trabalhos decorrente de alterações ao projecto de instalações eléctricas concursado deve-se (segundo o teor da MDJ) à:

- a) “*Compatibilização da instalação eléctrica projectada com as necessidades de quadros de energia para os sistemas cénicos, no âmbito do projecto de arquitectura de cena*”.
- b) “*Introdução de alterações solicitadas pelo Dono da Obra no projecto de infraestrutura eléctrica e no sistema de voz e dados, nomeadamente, novas localizações e novos pontos adaptados às necessidades dos utilizadores*”.

A justificação aduzida na anterior al. b) não esclarece o motivo pelo qual “as necessidades dos utilizadores” não foram equacionadas *ab initio*. Já a formulada na supra al. a) revela que a “compatibilização” arguida visa viabilizar os sistemas cénicos previstos noutra empreitada (“Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”) e não nesta, pelo que extravasam o seu objecto, em violação do disposto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP⁽⁶⁴⁾. Mas mesmo que assim não seja, isto é, mesmo que o projecto de Instalações Eléctricas respeitante à obra em apreço devesse articular-se com as necessidades de energia requeridas pelos sistemas cénicos previstos noutro projecto (Arquitectura de Cena) objecto de uma outra empreitada, então não se está perante qualquer “circunstância imprevista” (cf. art.º 26.º n.º 1 do RJEOP) mas perante uma ausência de coordenação de projectos de especialidade (Arquitectura de Cena vs Instalações Eléctricas) que, apesar de integrados em empreitadas distintas são interdependentes.

Instada a clarificar⁽⁶⁵⁾ as “circunstâncias imprevistas” subjacentes à “compatibilização” mencionada na antecedente al. a) e as “necessidades dos utilizadores” invocadas na al. b), a entidade auditada informou que “As circunstâncias insusceptíveis de previsão mencionadas na comunicação da FGP com a ref.ª CO29.01/L063 devem-se à complexidade da obra e respectivas instalações especiais, instalações cuja interligação e interdependência originam alterações de trabalho sempre que ocorre qualquer tipo de mudança ao projectado, por mais simples que seja, resultante de múltiplos factores, tanto mais prováveis consoante a complexidade da obra. Neste contexto enquadra-se a necessidade de instalar os quadros de energia referenciados nos adicionais 42 e 48, da alínea 1.1) e alterações introduzidas no sistema de voz e dados da alínea 1.2) do ofício do Tribunal de Contas”, cf. teor dos p. 1.1 e 1.2 da

⁽⁶³⁾ Remetida em anexo ao Of. da CMF n.º 3419, de 13.02.2007, em cumprimento do solicitado no n.º 1 do Of. da DGTC n.º 493, de 09.01.2007.

⁽⁶⁴⁾ O entendimento mencionado no texto supra é reforçado pela afirmação, formulada no parecer emitido pelo Departamento de Obras Municipais (de 22.04.2003) sobre o projecto (concurado) das Instalações Eléctricas, de Comunicação e Segurança, de que “As soluções técnicas propostas nos projectos de *Instalações Eléctricas, de Comunicação e Segurança encontram-se bem estruturadas e fundamentadas, dando cumprimento à legislação em vigor*”.

⁽⁶⁵⁾ Cf. se alcança do teor dos p. 1.1 e 1.2 do Of. da DGTC n.º 493, de 09.01.2007.



informação do DOEM datada de 24.01.2007⁽⁶⁶⁾, cujo carácter genérico não esclarece o quesitado.

Este Adicional compreende ainda trabalhos resultantes da “*Adaptação do projecto eléctrico para alimentação de um novo elevador hidráulico que a Câmara introduziu Foyer, (...) indispensável para dar cumprimento à legislação de segurança contra risco de incêndio*” (cf. MDJ); trata-se de trabalhos consequentes dos novos trabalhos previstos no adicional n.º 46, pelo que se remete para as observações àquele formuladas, adiante indicadas.

► ADICIONAL N.º 48: ALTERAÇÃO AO PROJECTO DE INTALAÇÕES ELÉCTRICAS - ALIMENTAÇÃO DO QUADRO DE AUDIOVISUAIS

A alteração ao projecto em referência é justificada nos termos seguintes (cf. MDJ citada): “*O projecto de electricidade, indica, no desenho E050,00 Rev.00 em símbolo um quadro de vídeo e som, contudo, o mesmo não é pormenorizado nem contemplado na lista de preços unitários da proposta (situação assumida pelo projectista e rectificada em desenho E050.00 Ver.01). O projecto de electricidade apenas contempla os cabos de alimentação a estes quadros. O projecto de arquitectura de cena, prevê um sistema de audiovisuais que requer um quadro parcial próprio e que não está contemplado no contrato de empreitada de mecânica de cena. Assim, torna-se necessário projectar o quadro de audiovisuais e respectiva alimentação (...)*”.

Esta alteração determinou ainda a realização de alguns dos TBM integrados no “*adicional*” n.º 54.

Da justificação reproduzida poderia inferir-se que se estaria perante uma divergência entre o indicado nas peças desenhadas (“*desenho E050,00 Rev.00*”) e escritas (mapa de quantidades de trabalhos) do projecto de *Instalações Eléctricas* concursado, “*situação assumida pelo projectista*⁽⁶⁷⁾ e *rectificada em desenho*”. Porém, afigura-se que não se tratará de um erro⁽⁶⁸⁾ nos termos prefigurados no art.º 14.º n.º 1 al. b) do RJEOP mas antes de uma situação voluntariamente querida pelo Dono da Obra (CMF) atento o mencionado no p. 0.2 das condições técnicas especiais do caderno de encargos integrado no projecto⁽⁶⁹⁾ de execução respeitante às “*Instalações Eléctricas, Comunicações e de Segurança Activa*” (datado de “*Abril de 2003*”). No mencionado p. 0.2 estatui-se o seguinte:

“*0.2 - Principais trabalhos excluídos da empreitada:*

- *Trabalhos de construção civil (abertura e tapamento de roços, fixação de caixas, abertura de vãos, caleiras e maciços);*

⁽⁶⁶⁾ Remetida em anexo ao Of. da CMF n.º 3419, de 13.02.2007.

⁽⁶⁷⁾ Referência à empresa *Joule, Projectos, Estudos e Coordenação, Lda*, autora do projecto de execução das “*Instalações e Equipamentos Eléctricos e Segurança Integrada*” divulgado em sede concursal, como informado pela entidade auditada (no p. 3 da Inf. do DOEM, datada de 24.01.2007) e corroborado pelo teor das peças escritas daquele documento técnico, datado de “*Abril de 2003*”.

⁽⁶⁸⁾ Mas ainda que assim pudesse ser considerado, então os encargos inerentes aos trabalhos necessários à rectificação ou correcção do erro deveriam, nos termos do art.º 17.º n.º 4 do RJEOP, ser suportados pela CME, excepto se esta demonstrasse, nos 11 dias subsequentes ao da sua verificação, que lhe era impossível descobri-lo mais cedo como o estatui o art.º 14.º n.º 2 do mesmo regime jurídico.

⁽⁶⁹⁾ Projecto remetido pela entidade auditada em cumprimento do solicitado no p. 7 do Of. da DGTC n.º 493, de 09.01.2007.



Tribunal de Contas

- *Quadros eléctricos de AVAC;*
- *Quadros eléctricos das estações de bombagem;*
- *Quadros eléctricos dos Dimmers do Palco, dos Motores e do pano de ferro;*
- *Instalações de vídeo e de som;*
- *Instalações de comunicações afectas ao espectáculo”.*

Também no p. 1 da MDJ do mesmo projecto de *Instalações Eléctricas* se adverte que “*As instalações [eléctricas] de som, tradução simultânea e equipamentos cénicos, serão definidos no âmbito de outro projecto”.*

Face aos citados elementos contratuais⁽⁷⁰⁾ conclui-se que os trabalhos em questão — fornecimento (e montagem) de um quadro eléctrico e respectiva alimentação — não fazem parte do objecto do contrato de empreitada inicialmente celebrado entre a CMF e a CME. Na verdade afigura-se que, à semelhança do apontado no âmbito do “*adicional*” n.º 42, os presentes TBM são necessários ao sistema de audiovisuais adquirido ao abrigo do contrato de empreitada respeitante à “*Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro*” (proc. de visto n.º 815/04), e não à concretização da obra objecto da empreitada em apreço⁽⁷¹⁾. O mesmo sentido se extrai do declarado no p. 2.1, al. b) da Com. da FGP com o n.º CO 29.01/L063, e do n.º 1, p. 1.1 da Com. da mesma empresa com a ref.^a F29.01/LO152⁽⁷²⁾.

A matéria de facto apresentada não permite pois considerar que a necessidade de executar os TBM em análise resulta da verificação de uma “*circunstância imprevista*” superveniente à consignação dos trabalhos nem que aqueles (TBM) “*se destinem à realização da mesma empreitada*” como o exige o disposto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP.

▶ ADICIONAL N.º 44: SUBSTITUIÇÃO DE ANÉIS INTUMESCENTES

Os presentes trabalhos traduzem-se na substituição dos anéis da marca “RF-T-MV” (previstos no projecto de AVAC) por grelhas Air-Dumpers da marca Dufaylite, como se alcança do teor da MDJ anexa à Com. da FGP com a ref.^a CO 29.01/L063 (de 15.12.2004); e, do texto do mesmo documento, a necessidade de tal substituição resulta do facto dos primitivos anéis:

- Serem desadequados à tubagem (de chapa galvanizada, tipo SPIRO) a aplicar em obra;
- Não darem cumprimento à exigência de resistir ao fogo de 4 horas, cf. previsto no projecto de segurança contra risco de incêndio.

⁽⁷⁰⁾ Uma vez que o projecto identificado no texto supra integra-se no contrato de empreitada inicial, cf. art.º 117.º do RJEOP.

⁽⁷¹⁾ Sobre a caracterização global da obra vide o explanado no p. I da Parte II.

⁽⁷²⁾ Quanto ao alegado pela entidade auditada na informação produzida pelo DOEM em 24.01.2007, vide comentário formulado no âmbito da apreciação do “*adicional*” n.º 42.



Questionada⁽⁷³⁾ sobre a correcção do enquadramento jurídico (art.º 26.º n.º 1 do RJEOP) preconizado para a contratação dos referidos TBM, a entidade auditada argumentou o seguinte: “Considerou-se a substituição dos anéis intumescentes no âmbito dos trabalhos a mais, ao abrigo do art.º 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, porquanto:

a) *Os anéis aplicados não correspondem aos anéis previstos no projecto AVAC, pelos motivos explicados no parecer da empresa FGP, Engenharia Civil, Lda, ou seja, o trabalho realizado é de espécie não prevista em contrato.*

b) *A instalação dos anéis é necessária ao acabamento da obra.*

Assim, por o trabalho em questão **não estar no projecto/contrato** considerou-se a sua realização como trabalhos a mais (...), cf. p. 1.3 da informação do DOEM datada de 24.01.2007.

Considerando que a justificação apresentada remete (presume-se) para a formulada na MDJ anexa à citada Com. da FGP (com a ref.ª CO 29.01/L063) conclui-se, face ao teor desta última, que a alteração em causa visa eliminar uma incorrecção técnica incorrida pelo autor do projecto de AVAC⁽⁷⁴⁾ divulgado no concurso público que antecedeu a formação do contrato de empreitada inicial. Todavia, o regime excepcional regulado no art.º 26.º do RJEOP não compreende, nos seus pressupostos, factos análogos⁽⁷⁵⁾ ao invocado pela CMF, manifestamente desajustado ao conceito de “circunstância imprevista” na interpretação que vem sendo dada pela 1.ª Secção do TC em diversos arestos, adiante exposto (na Parte IV).

► ADICIONAL N.º 46: INTRODUÇÃO DE ELEVADOR HIDRÁULICO NO FOYER

Os trabalhos objecto deste “*adicional*” visam possibilitar a inclusão de um elevador no edifício do Teatro, mais precisamente entre o Foyer (localizado no piso 0 do corpo C) e as instalações sanitárias (localizadas no piso -1 do corpo C) pelas razões adiante referidas. Porém, afigura-se que para um correcto enquadramento dos TBM em apreço cumpre aludir primeiramente ao previsto sobre a matéria no projecto de execução das “*Instalações Eléctricas, Comunicações e de Segurança Activa*” (datado de “*Abril de 2003*”), patenteado no concurso público internacional mencionado na Parte II (p. I). Assim, o p. 7 (intitulado “*Ascensores*”) da MDJ daquele projecto estipula que “*Serão instalados dois ascensores que sirvam todos os pisos do edifício e que permitam a movimentação de pessoas e carga. Na ligação do «foyer» às instalações sanitárias será instalada **uma plataforma, que acompanha as escadas e que permite o acesso a deficientes às instalações sanitárias***”. No p. 14 (denominado “*Ascensores e Monta-Cargas*”) das condições técnicas especiais do caderno de encargos integrado no mesmo projecto volta a referir-se que “*Entre o «foyer» e o piso -1 será instalada uma plataforma de transporte de deficientes*”.

⁽⁷³⁾ Cf. p. 1.3 do Of. da DGTC n.º 493, de 09.01.2007.

⁽⁷⁴⁾ O autor do mencionado projecto foi *José Galvão Teles, Engenheiros, Lda*, como informado pela CMF no n.º 3 da informação do DOEM datada de 24.01.2007, que acompanhou o ofício do Município n.º 3419, de 13.02.2007.

⁽⁷⁵⁾ Erros e omissões dos projectos por violação das regras de arte e normas técnicas legais e regulamentares a observar na sua elaboração.



Tribunal de Contas

Pertinente é também o facto dos projectos de Arquitectura e de Segurança patenteados no supra referido concurso terem obtido o parecer favorável da IGAC por se revelarem conformes ao estabelecido no RCTS⁽⁷⁶⁾, embora condicionado a algumas rectificações/aditamentos, como assinalado na Parte II (vide al. d) do p. I).

Passando à exposição da fundamentação dos presentes TBM, a MDJ anexa à Com. da FGP com a ref.^a CO 29.01/L063 (de 15.12.2004) refere o seguinte: “*O projecto previa o acesso de deficientes, às instalações sanitárias do piso - 1 no corpo C, através de uma plataforma instalada na escada de acesso geral a esse piso. A instalação da plataforma diminuía a largura útil da escada, para valor inferior a 0,90m (1 UP), correspondente à largura mínima permanente exigível na legislação de segurança contra incêndio para garantir a evacuação simultânea de deficientes e restantes pessoas que eventualmente se encontrem no piso - 1. Para ultrapassar esta incompatibilidade de projecto, torna-se necessário projectar um elevador que permita o acesso de deficientes às instalações sanitárias do piso -1, Corpo C. A proposta de preço do adicional n.º 30 A⁽⁷⁷⁾, apresentada pela CME, apenas contempla os custos com o elevador. A presente proposta em análise contempla os trabalhos de construção civil, a nível de estrutura e acabamentos relacionados com a caixa de elevador projectada. As medições (...). Assim, a alteração ao **projecto de arquitectura** em análise implica uma maior valia na empreitada de Euros 84.264,00 (...)*”. Anote-se que a alteração *sub judice* determinou ainda a realização de alguns dos TBM integrados nos “*adicionais*” n.ºs 42 e 54.

Interpelada⁽⁷⁸⁾ a identificar “*qual a legislação de «segurança contra risco de incêndio» que impôs a introdução de um elevador hidráulico (...)*” a Autarquia alegou, no p. 1.4 da informação do DOEM, datada de 24.01.2007, o seguinte: “*O Projecto previa a instalação de uma plataforma para deficientes, nas escadas de ligação do Foyer ao piso -1, de acesso às instalações sanitárias públicas. Pela dimensão **projectada** do acesso vertical ao piso -1, a utilização/funcionamento da plataforma não garante a largura mínima permanente de 0.90m (1 UP) para os caminhos de evacuação, **prevista** nos artigos 48.º, alínea f), e 69.º do **Decreto Regulamentar n.º 34/95***”.

Dos fundamentos de facto determinantes dos TBM em apreço não se colhe qualquer alteração da realidade, verificada em momento posterior à celebração do contrato de empreitada inicial firmado entre a CMF e a CME. O descrito evidencia antes que a solução do pormenor construtivo em causa (acesso de deficientes às instalações sanitárias localizadas no piso inferior do edifício através de uma plataforma paralela às escadas) contemplada no projecto de Arquitectura patenteados em sede de concurso era desconforme ao

⁽⁷⁶⁾ Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16.12, alterado pelo DL n.º 65/97, de 31.03.

⁽⁷⁷⁾ O “*adicional*” n.º 30A integra o 5.º contrato Adicional (vide quadro 5 representado no Anexo A do Relatório), correspondente ao proc. de visto n.º 1209/05, visado pela 1.ª Secção do TC em 21.10.2005, cf. apontado no p. I da Parte II. A consulta do citado processo revela, porém, que o mesmo não se encontra instruído com elementos documentais suficientes que permitissem inferir que os trabalhos correspondentes àquele “*adicional*” (30A) consubstanciavam a introdução *ex novo* de um elevador (poderia, por *ex.*, tratar-se de uma mera substituição do tipo de elevador(es) previsto(s) por um tipo diferente, de qualidade superior, com o conseqüente acréscimo de custos).

⁽⁷⁸⁾ Através do Of. da DGTC n.º 493, de 09.01.2007 (vide p. 1.4).



Tribunal de Contas

prescrito em disposições normativas vigentes - o citado Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos (RCTS), aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16.12. Com a realização dos presentes trabalhos pretende-se pois sanar uma “*incompatibilidade do projecto*” com a legislação que aquele deveria ter observado já à data da sua concepção e elaboração, o que revela a ausência de qualquer “*circunstância imprevista*” ocorrida em momento superveniente à formalização do contrato de empreitada inicial obstando, por conseguinte, à aplicação do regime previsto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP.

Anote-se ainda que:

- A contratação de trabalhos análogos (introdução de elevadores hidráulicos para deficientes e uso de elevadores por pessoas com mobilidade condicionada) aos deste “*adicional*” com fundamento em normas legais e regulamentares pré-existentes foi já sancionada pela 1.ª Secção do Tribunal, cf. teor dos Acs. de 1.ª instância n.ºs 162/06 a 165/06, todos de 11 de Maio, 168/06, de 16 de Maio e 192/06, de 14 de Junho;
- A CMF sabia que a consideração de legislação pré-existente ao início da empreitada não era susceptível de ser qualificada como uma “*circunstância imprevista*” uma vez que, à data (01.02.2005) da adjudicação dos trabalhos objecto do presente contrato Adicional já tinha conhecimento⁽⁷⁹⁾ do teor do Ac. do Plenário n.º 2/05, de 25 de Janeiro, proferido no RO n.º 27/04. No citado Ac. 2/05 — que reapreciou a decisão de recusa de visto (Ac. n.º 154/04, de 9 de Novembro) ao 1.º Adicional⁽⁸⁰⁾ (proc. de visto n.º 1567/04) a um outro contrato de empreitada outorgado por aquela Autarquia — mencionava-se, com interesse, o seguinte: “*(...) o projecto foi executado em 1990 e o contrato inicial desta empreitada foi celebrado no ano 2000. Tendo decorrido tanto tempo entre a execução do projecto e o lançamento da empreitada era obrigação do dono da obra, antes do início da empreitada, certificar-se se o projecto se mantinha ou não actualizado, designadamente se respeitava as normas legais em vigor e entre estas as ambientais, dado que a obra iria ter lugar numa zona protegida. Não o tendo feito não se pode falar, no caso, em qualquer «circunstância imprevista» pois as exigências legais já existiam antes do início da empreitada*”.

► ADICIONAL N.º 51: SISTEMA DE INTRUSÃO E CIRCUITO FECHADO DE TV

As razões subjacentes à contratação das prestações em referência são⁽⁸¹⁾, de acordo com o conteúdo da MDJ anexa à Com. da FGP com a ref.ª CO 29.01/L063 (de

⁽⁷⁹⁾ Através do ofício da DGTC (ST/05 - DAP - 1.ª S) com o n.º 1270, de 27.01.2005, que acompanhou o supra indicado Ac. n.º 2/05.

⁽⁸⁰⁾ Adicional ao contrato de empreitada “*Acesso ao Porto de Faro - Trecho Dois*”, celebrado entre a CMF e a empresa *Manuel Joaquim Pinto, S.A.* pelo valor de € 231.520,67 (sem IVA).

⁽⁸¹⁾ A entidade auditada foi [também] convidada a clarificar “*O motivo pelo qual o projecto concursado não contemplou os trabalhos necessários à instalação de um sistema de intrusão e circuito fechado de TV*” (cf. p. 1.5 do Of. da DGTC n.º 493, de 09.01.2007), tendo aquela remetido (cf. p. 1.5 da informação do DOEM, de 24.01.2007) para os esclarecimentos prestados em relação ao “*adicional*” n.º 42, os quais foram oportunamente transcritos no



Tribunal de Contas

15.12.2004), as seguintes: *“A pedido da Câmara Municipal de Faro é solicitado a instalação de sistemas de intrusão e circuito fechado de TV, instalação que se encontra omissa nos projectos de concurso. A instalação em análise mereceu a elaboração de um projecto, cujas quantidades de trabalho correspondem às indicadas na listagem de preços unitários constantes da proposta adicional em análise. Pelos preços unitários directos de mercado apurados pela FGP, afectados de um factor de majoração de 28% para cobrir encargos de estaleiro/administrativos/imprevistos e lucro da CME, a presente alteração ao projecto implica uma maior valia global de Euros: 41.900,00 (...) + Iva”*.

Como se extrai do texto supra reproduzido a circunstância ou causa dos presentes TBM reside na decisão da CMF em dotar o edifício do Teatro de um sistema de segurança e vigilância. Apesar de legítima, afigura-se que a exequibilidade da mencionada decisão não poderia - como sucedeu - processar-se mediante o ajuste directo (ao abrigo do art.º 26.º n.º 1 do RJEOP) de tais trabalhos ao empreiteiro responsável pela construção do citado edifício por 2 ordens de razões:

- 1.ª - Os TBM não se tornaram *“necessários na sequência de uma circunstância imprevista”* (art.º 26.º n.º 1 do RJEOP) nem se afigura serem imprescindíveis ao acabamento da obra objecto da empreitada primitivamente adjudicada à CME (art.º 26.º n.º 1 al. b) do RJEOP) como decorre, respectivamente, do facto de resultarem de uma livre decisão do Dono da Obra e de não se encontrarem previstos no projecto patentado no concurso público promovido pela edilidade em momento anterior;
- 2.ª - Os mesmos TBM não se destinam *“à realização da mesma empreitada”* (art.º 26.º n.º 1 do RJEOP), limitada, *grosso modo*, aos trabalhos de construção civil⁽⁸²⁾ necessários à concretização do edifício. Para este entendimento contribui a constatação da sua omissão no projecto concursado bem como a autonomia⁽⁸³⁾ (técnica e económica) de tais trabalhos em relação aos integrados na empreitada inicial, análoga à de outras obras contratadas em separado pela CMF (vide contratações indicadas nos n.ºs 2 a 4 do p. I da Parte II).



Do anteriormente descrito constata-se que a maioria dos trabalhos adjudicados pela CMF na sua reunião de 01.02.2005 não resulta da verificação *“de uma circunstância imprevista”*, observando-se ainda que alguns deles (vide adicionais n.ºs 48 e 51) não são susceptíveis de integrar o objecto do contrato de empreitada inicial como exigido na norma - art.º 26.º n.º 1 do RJEOP - ao abrigo da qual se fundou o ajuste directo objecto

presente ponto (III) aquando da respectiva apreciação. Como então se observou, o carácter genérico daqueles não permite retirar argumentos susceptíveis de serem valorados à luz dos pressupostos enunciados no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP.

⁽⁸²⁾ Vide, neste sentido, a natureza (ou espécie) de trabalhos indicados na *Lista de Preços Unitários* inserta na proposta (de 04.07.2003) adjudicada e a sucinta caracterização da obra, ambas descritas no p. I da Parte II do Relatório.

⁽⁸³⁾ Evidenciada pela elaboração de um projecto específico (e não pela alteração de um dos projectos integrados no contrato de empreitada) para a execução dos trabalhos em apreço e pela consulta (efectuada pela FGP) dos preços praticados no mercado para a realização dos mencionados trabalhos, como decorre do teor da comunicação da FGP supra transcrita.



Tribunal de Contas

da mencionada adjudicação. Não podendo tais trabalhos ser qualificados como “*trabalhos a mais*” nos termos da citada disposição legal, a adjudicação em causa deveria ter sido antecedida de concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio, cf. resulta do disposto no art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP e em observância dos princípios da concorrência, igualdade e transparência (cf. art.^{os} 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA). Por configurar a preterição de um elemento essencial à correcta formação da vontade contratual da Administração, o citado acto adjudicatório inquina de nulidade nos termos do art.º 133.º n.º 1 do CPA, extensível ao presente Adicional por força do disposto no art.º 185.º do mesmo Código.



PARTE IV

ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

No sentido de dar cumprimento ao disposto no art.º 13.º n.ºs 1 e 3 da LOPTC, foram os responsáveis identificados nos quadros (n.ºs 8, 9 e 10) insertos na Parte VII do Relatório notificados⁽⁸⁴⁾ para esse efeito, tendo-lhes sido remetida cópia do Relato.

Em articulados individuais⁽⁸⁵⁾ mas de igual conteúdo⁽⁸⁶⁾, o Presidente da Autarquia, *José Apolinário Nunes Portada*, os Vereadores *José Adriano Gago Vitorino*, *Augusto Bessa Pinto Miranda*, *João Manuel Godinho Marques*, *Paulo Jorge Neves dos Santos*, *Helena Maria de Sousa Louro d'Oliveira*, *Beatriz Maria Palma Aleixo Cabrita* e o *ex-Vereador Paulo Jorge dos Santos Neves* apresentaram a sua argumentação que, apesar de merecedora de toda a atenção e análise detalhada, não foi suficiente para inflectir o sentido das observações anteriormente formuladas (na Parte III) pelas razões seguidamente enunciadas. De registar que o *ex-Vereador Carlos Fernando Chimeno de Jesus Alvito* não apresentou qualquer defesa⁽⁸⁷⁾.

A análise dos mencionados articulados (vide exemplar no Anexo B) foi sistematizada em 3 (três) partes, em conformidade com os aspectos que, no entender dos seus autores, afastam as infracções financeiras apontadas nas citadas observações.

I - FALTA DE CAPACIDADE TÉCNICA ESPECÍFICA DOS AUTORES DO RELATO

Os responsáveis principiam por referir que "(...) os *Ex.mos Senhores Auditores, autores do Relato em causa, procedem a uma qualificação técnica dos diversos aspectos dos Adicionais em análise - recorde-se Adicionais 7º a 9º à Empreitada "Construção do Teatro Municipal de Faro" - que se opõe em absoluto a todas as informações e relatórios de análise constantes do processo administrativo a eles respeitante, informações e relatórios esses, que correspondem aos documentos e pressupostos de decisão nos quais os visados, por não serem especialistas, nem o deverem ser, vieram a assentar todas as decisões de contratação dos adicionais em causa. Por isso se dirá, que esta não é nem a sede nem o momento processual para discutir essa qualificação técnica, para a qual os visados não possuem sequer capacidade técnica específica*".

⁽⁸⁴⁾ Como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 14.070, 14.073 e 14.75 a 14.079, todos de 17.09.2007, e 14.803 e 14.805, ambos de 03.10.2007.

⁽⁸⁵⁾ Cf. documentado nos articulados anexos aos Of.ºs da CMF n.ºs 22.398, 22.399, 22.400, 22.401, 22.402, 22.406, todos de 16.10.2007, Of. da CMF n.º 22.459, de 17.10.2007 e carta (sem referência e data) subscrita pelo *ex-Vereador Paulo Jorge dos Santos Neves*.

⁽⁸⁶⁾ Razão pela qual apenas se divulga, em anexo a este Relatório, um único articulado representativo da contestação deduzida por todos os eventuais responsáveis, identificados no texto supra.

⁽⁸⁷⁾ Atento o disposto no art.º 485.º al. a) do CPC, a revelia verificada afasta o efeito previsto no art.º 484.º n.º 1 do mesmo Código (confissão dos factos narrados no Relato) relativamente à matéria de facto contestada pelos restantes elementos da Autarquia.



Apesar dos responsáveis não identificarem, ainda que exemplificativamente, a “*qualificação técnica dos diversos aspectos dos Adicionais*” contestada, presume-se que se querará aludir às causas dos “*adicionais*” indicadas nos n.ºs 1 a 7 dos pontos II (págs. 21 a 23) e III (págs. 28 e 29) do Capítulo IV do Relato, integrados, respectivamente, nos 7.º e 8.º contratos adicionais⁽⁸⁸⁾. E, considerando que a entidade auditada não ofereceu quaisquer “*informações e relatórios de análise*” suplementares, presume-se também que aqueles corresponderão aos constantes no presente processo de auditoria, adequadamente identificados no mesmo Relato (*ib idem* neste Relatório).

Como então se assinalou⁽⁸⁹⁾, as causas dos “*adicionais*” mencionadas alicerçaram-se, em particular, no teor das *Memórias Descritivas e Justificativas* (MDJ's) anexas a informações subscritas pela empresa responsável (a FGP) pela fiscalização da obra, cuja transcrição integral transformaria o dito Relato num documento injustificadamente extenso. Porém, e com o objectivo de demonstrar a inveracidade de que tais causas se “*opõem em absoluto a todas as informações e relatórios de análise*” — como alegado pela entidade auditada — procede-se a reduzidas transcrições das referidas MDJ's.

Assim, e em relação aos TBM repartidos por diversos “*adicionais*” compreendidos no 7.º contrato Adicional, afirmou-se que, face ao teor da MDJ anexa à Com. da FGP com a ref.ª CO.01/L071, de 25.05.2005, os motivos determinantes da execução daqueles se repartiam por sete causas, infra indicadas, reproduzindo-se agora a fundamentação expressa na citada Com. da FGP em relação a alguns dos “*adicionais*” então identificados no Relato (e neste Relatório).

1. Deficiências técnicas de projectos de diferentes especialidades, distinguindo-se ainda quatro sub-espécies de causas/situações:

- ▶ “*adicional*” n.º 56: “*Em fase de preparação de obra, verificou-se que os **compartimentos previstos em projecto de Arquitectura**, localizados na cobertura do Corpo A, para instalação dos sistemas de AVAC, **não possuem as dimensões necessárias para comportar todos os equipamentos, condutas e tubagens, previstas em projecto de climatização**” (pág. 2 da supradita Com.);*
- ▶ “*adicional*” n.º 73: “*O **projecto de arquitectura** apenso ao contrato de empreitada prevê o revestimento das paredes e tecto da sala de motores com revestimento composto C3 e gesso cartonado, respectivamente. O **projectista de acústica, considera que a solução técnica mais aconselhável para garantir o isolamento acústico deste compartimento é a aplicação de revestimento composto C4 nas paredes e revestimento composto C5 no tecto**” (pág. 6 da Com.);*
- ▶ “*adicional*” n.º 67: “*Por **incompatibilidade** entre o traçado de condutas de extracção de ar da plateia, **do sistema de ventilação**, e a estrutura em betão armado executada em obra de*

⁽⁸⁸⁾ Uma vez que os fundamentos técnicos (e sua qualificação) e jurídicos atinentes à celebração do 9.º Adicional, invocados nas alegadas “*informações e relatórios de análise*”, foram maioritariamente reproduzidos no Relato (cf. p. IV do Capítulo IV, pág. 31 e seguintes), bem como no presente Relatório.

⁽⁸⁹⁾ Cf. pontos II e III do Capítulo IV do Relato, págs. 21 e 28.



Tribunal de Contas

acordo com o **projecto de estruturas**, os projectistas das instalações de AVAC, Arquitectura e Estruturas, apresentaram um traçado alternativo das referidas condutas e **alterações de compatibilização ao nível de arquitectura e de estruturas (...)**” (pág. 4 da Com.);

- ▶ “**adicional**” n.º 105: “*Para integral cumprimento da largura de 1,20 m para o vão de luz exigido em legislação de segurança contra risco de incêndio nos vãos instalados em caminhos de fuga, é necessário (...)*” (pág. 13 da Com.);
2. Deficiente coordenação (a nível técnico) dos projectos de diferentes especialidades respeitantes à empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” com os da empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”:
- ▶ “**adicional**” n.º 69: “*A empreitada de mecânica de cena foi adjudicada à empresa Tyco - Integrated Systems (Portugal, Unipessoal, Lda), empreitada a ser enquadrada na empreitada geral de construção civil, a ser adjudicada à CME. No **projecto de mecânica de cena não se encontra contemplado** trabalhos de apoio de construção civil ao fornecimento/assentamento de equipamentos/materiais, trabalhos estes que naturalmente devem ser realizados pela CME, no âmbito da sua especialidade. Contudo, **o contrato da empreitada geral não contempla** os trabalhos de apoio de construção civil a especialidades e/ou outras empreitadas, fora do âmbito das instalações da empreitada geral*” (pág. 5 da Com.);
3. Alteração das soluções previstas em projecto para alguns espaços e compartimentações do Teatro:
- ▶ “**adicional**” n.º 76: “*O projecto de arquitectura apenso ao contrato prevê, no piso 0 do corpo C, espaços destinados a régies, **não tendo contemplado espaço para camarote presidencial**. A Câmara Municipal considera que a **omissão** referida no parágrafo anterior deveria ser colmatada, motivo pelo qual **o arquitecto alterou/adaptou espaços inicialmente projectados** para a criação de dois camarotes ao nível do piso do Foyer (piso 0)*” (pág. 6 da Com.);
4. Introdução de melhorias no projecto por razões funcionais e ou técnicas:
- ▶ “**adicional**” n.º 71A: “*Estes estores projectados nas fachadas são de comando normal. A Câmara Municipal, **para efeitos de melhorar a utilização dos mesmos**, solicitou a instalação dos estores com sistema de comando monitorizado*” (pág. 6 da Com.);
 - ▶ “**adicional**” n.º 94: “*Em projecto de climatização, as especificações das bombas de distribuição de água quente e fria não referem a existência de filtros de água nestes equipamentos, não tendo sido considerados em mapas de quantidades. Por se considerar, que os filtros **são necessários para prevenção e longevidade** das referidas bombas considera-se aconselhável **introduzir esta melhoria** no projecto*” (pág. 9 da Com.);
5. Supressão de danos causados na sequência da execução de trabalhos integrados na empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”:
- ▶ “**adicional**” n.º 72: “*Com a colocação de perfis metálicos na parede, no alinhamento F4, a Tyco, **empreiteiro de mecânica de cena, danificou** uma área do revestimento composto da parede assente pela CME, empreiteiro geral. Consequentemente, torna-se necessário*



*remover a área danificada e **repor** os painéis constituintes do composto C4” (pág. 5 da Com.);*

6. Razões técnicas e económicas:

- ▶ *“adicional” n.º 65: “A Tyco, empreiteiro de mecânica de cena, realizou trabalhos de espécie não prevista nos projectos, referentes ao fornecimento e montagem de estruturas metálicas para suporte/sustentação/apoio de equipamentos cénicos, ao nível da cobertura, estruturas assentes sem qualquer tratamento de resistência ao fogo. Tendo em consideração que a CME realizará a pintura intumescente nas estruturas metálicas da cobertura de sua empreitada (empreitada geral de construção civil), e por eficiência de coordenação dos trabalhos, **sob o ponto de vista técnico e financeiro**, que o trabalho de pintura intumescente seja enquadrado no âmbito da presente empreitada” (pág. 4 da Com.);*

7. Trabalhos consequentes de outros TBM:

- ▶ *“adicional” n.º 103: “A alteração do pavimento em betão endurecido, previsto no projecto de Arquitectura no cais de carga e descarga, para pavimento em marmorite, constitui pretensão do projectista de Arquitectura, **justificada pela alteração da compartimentação ocorrida**, por supressão de portas corta-fogo no piso 0 do corpo A” (pág. 13 da Com.).*

De igual modo se discerniram sete causas (infra enumeradas) determinantes dos TBM objecto do 8.º contrato Adicional, em conformidade com o teor da MDJ anexa à Com. da FGP com a ref.^a CO.29.01/L075, de 07.10.2005, seguidamente evidenciadas nos fundamentos em que assentaram alguns dos “adicionais” identificados no Relato (e Relatório), constantes naquela MDJ.

1. Supressão de deficiências técnicas dos projectos de diferentes especialidades:

- ▶ *“adicional” 84A: “O projecto de arquitectura prevê, na régie do cinema, um vão cujas características técnicas não correspondem às exigíveis” (cf. Com. da FGP supra citada, de paginação ilegível);*
- ▶ *“adicional” 63A: “1 - **Por motivos técnicos de fixação**. A concepção projectada para a fixação das portas, adjacente à junta de dilatação entre os corpos A/B, deve ser alterada de forma a permitir o funcionamento independente da junta de dilatação, **requisito não assegurado no projecto**. Para esse efeito torna-se necessário introduzir um pré-aro, em estrutura metálica, que servirá de apoio aos vãos corta-fogo. **A correcção à concepção projectada**, acima referida, constitui um pormenor, muito específico, de difícil percepção, no âmbito de um processo de erros e omissões, pelo que considera-se deverem os trabalhos em questão serem realizados no âmbito de trabalhos a mais de espécie não prevista no projecto. (...) 3 - **Enquadramento na legislação aplicável**. Para garantir, nos vãos em corredores correspondente a duas unidades de passagem, a largura mínima de vão luz **legislado** de 1,40 m, há necessidade de substituir 4 portas corta-fogo, incluindo trabalhos de demolição e reposição de construção civil” (cf. Com. da FGP supra indicada);*

2. Introdução de melhorias no projecto por razões funcionais, técnicas e estéticas:



Tribunal de Contas

- ▶ “adicional” 63A: “2 - *Por motivos de arquitectura de interiores. Para permitir uma maior harmonia e qualidade nos acabamentos, torna-se aconselhável substituir os seguintes acessórios projectados no auditório (...)*” (cf. Com. da FGP supra citada);
 - ▶ “adicional” 104: “*O programa do projecto de arquitectura e rede de águas do concurso não contempla a instalação de rede de água quente nas instalações sanitárias do piso 5. Contudo, a CMF considera aconselhável adaptar a instalação a bem do conforto dos utentes*” (cf. Com. da FGP supra indicada);
 - ▶ “adicional” 186: “*O projecto de arquitectura, na face interior da guarda do fosso de orquestra, prevê a aplicação de painéis amovíveis em sucupira. Para melhorar o acabamento da superfície, entre a guarda e os painéis amovíveis de sucupira, o arquitecto solicitou a introdução de 21,83 m2 em painéis de MDF*” (cf. Com. da FGP supra citada);
3. Deficiente coordenação (a nível técnico) dos projectos de diferentes especialidades respeitantes à empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” com os da empreitada de “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro”:
- ▶ “adicional” 64: “*Por exigência da instalação de mecânica de cena, as superfícies das paredes e tectos da sala de ensaios devem ser pintadas na cor preta. O projecto de arquitectura não prevê qualquer acabamento da superfície da chapa da laje mista, projectada para a estrutura da cobertura da sala de ensaios. Consequentemente, torna-se necessário aplicar a pintura*” (cf. Com. da FGP supra citada);
4. Deficiente coordenação (a nível técnico) dos projectos de diferentes especialidades respeitantes à empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” com os da empreitada de “Arranjos Exteriores do Teatro”:
- ▶ “adicional” 175: “*O projecto de arranjos exteriores prevê uma rede de rega automatizada, contudo é omissa no que respeita aos trabalhos de abastecimento de energia à unidade de gestão da rega. Realça-se que os trabalhos de arranjos exteriores não fazem parte da empreitada geral de construção civil (...)*” (cf. Com. da FGP supra indicada);
 - ▶ “adicional” 224: “*O projecto de arranjos exteriores não prevê uma interligação entre o corredor, em calçada, projectado ao longo da fachada norte do Teatro adjacente ao Solar da Horta dos Ourives e a porta de saída de emergência e rampa de acesso ao Teatro, ambas na fachada norte. Por tal interligação permitir uma mais fácil acesso ao Teatro, o projectista/CMF propõe a execução de passeio em lajetas bujardadas 60 x 40, a atravessar a área de relva projectada entre o Teatro e o corredor referenciado no anterior parágrafo*” (cf. Com. da FGP supra citada);
5. Supressão de danos causados na sequência da execução de trabalhos respeitantes a outros contratos (de fornecimento de bens):
- ▶ “adicional” 192: “*A empreitada geral de construção civil não contempla o fornecimento e montagem de cadeiras na plateia. A colocação de cadeiras correspondeu a um concurso próprio, promovido entre empresas de especialidade, após a conclusão do pavimento em madeira de sucupira da plateia, incluindo envernizamento. Com a conclusão da empreitada de assentamento de cadeiras, constata-se que o pavimento foi riscado, com consequente*”



dano do acabamento da madeira. Para obviar aos estragos causados por terceiros, a trabalho devidamente concluído pelo empreiteiro geral, e recuperar a superfície da madeira, propõe-se o polimento da superfície em toda a plateia” (cf. Com. da FGP supra indicada);

- ▶ *“adicional” 217: “Repinturas. O fornecimento e montagem de mobiliário e demais equipamento administrativo, bem como cadeiras na plateia, não estão englobados na empreitada geral de construção civil. Com a conclusão dos trabalhos de pinturas em paredes em compartimentos administrativos, corredores, plateia e caixas de escadas, a CMF promoveu os concursos para os fornecimentos referenciados no anterior parágrafo. A execução destes fornecimentos, no âmbito de empreitadas distintas da empreitada geral de construção civil, danificou superfícies de paredes pintadas em caixas de escada, corredores, compartimentos e plateia/camarotes. Neste contexto, considera-se que o empreiteiro geral tem direito a ser ressarcido pelos danos causados ao seu trabalho, por terceiros”* (cf. Com. da FGP supra citada);

6. Razões técnicas e económicas:

- ▶ *“adicional” 216: “A CMF adjudicou directamente o fornecimento e assentamento de letras em chapa metálica com indicação do Teatro, instaladas na pala de entrada principal. A adjudicação acima referida não incluía a pintura das letras. Assim, torna-se necessário proceder à respectiva pintura. Atendendo ao prazo curto de realização da obra, considera-se economicamente e tecnicamente vantajoso ser o empreiteiro geral a realizar a tarefa”* (cf. Com. da FGP supra citada);
- ▶ *“adicional” 223: “A empreitada geral de construção civil exclui o fornecimento e montagem de acessórios em casa de banho. A CMF adquiriu directamente os acessórios e propõe, por considerar ser mais vantajoso, a nível de prazo de execução; preço e coordenação, ser a CME, empreiteiro geral, a proceder à sua colocação, evitando mais uma empresa em obra com posteriores dificuldades de apuramento de responsabilidades perante aparecimento de danos e/ou furtos”* (cf. Com. da FGP supra citada);

7. Trabalhos consequentes de outros TBM:

- ▶ *“adicional” 203: “O projecto de arquitectura sofreu alterações a nível de compartimentação e criação de antecâmaras. As alterações acima referidas e o cumprimento da legislação a nível de sinalização de segurança, torna-se necessário implementar a sinalética referenciada na proposta adicional em análise”* (cf. Com. da FGP supra indicada).

Como se depreende do exposto, as causas assinaladas limitam-se a sintetizar a fundamentação explanada nas citadas comunicações da FGP, cujo mérito das opções técnicas tomadas não foi, nem o podia ser, questionado ou objecto de qualquer juízo valorativo. O mesmo sucedeu em relação aos TBM contratualizados no 9.º Adicional, objecto das observações apresentadas no p. IV do Capítulo IV do Relato (pág. 31 e segs) como evidenciado pelas referências à Com. da FGP n.º CO 29.01/L063 (de 15.12.2004) e



Tribunal de Contas

MDJ anexa, telefax da mesma empresa com a ref.^a F29.01/L0152, de 28.12.2006 e Inf. do DOEM, de 24.01.2007, cujo teor foi oportunamente transcrito.

Em conclusão, as observações tecidas filiaram-se nos pareceres técnicos elaborados pela FGP para efeitos de apreciação da legalidade⁽⁹⁰⁾ dos actos adjudicatórios que precederam a celebração dos Adicionais objecto da Acção e não para efeitos de análise das vantagens e inconvenientes das soluções/opções técnicas subjacentes a tais actos, bem como da oportunidade (em termos, por ex., político ou financeiro) dos mesmos.

II - DA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO POR AJUSTE DIRECTO, QUALQUER QUE SEJA A SUBSUNÇÃO JURÍDICA QUE DELA SE FAÇA

Das alegações em referência salientam-se as infra citadas formulando-se, na sua sequência, os comentários que se oferecem pertinentes.

❖ *“Com efeito, **contrariamente ao sustentado pelo Relato de Auditoria**, entende-se que o regime dos trabalhos realizados na sequência de erros ou omissões do projecto não é idêntico nem se confunde com o regime dos "trabalhos a mais". Por essa razão, não podem os visados subscrever a ideia que transversalmente percorre todo o mencionado Relato, segundo o qual aqueles primeiros trabalhos (recorde-se, realizados na sequência da detecção de erros ou omissões) só seriam legítimos e legais se se verificassem as condições e pressupostos enunciados no artigo 26º do RJEOP”.* Com o devido respeito pela opinião manifestada, não se divisa — nem a entidade auditada aponta — em que parte do Relato se conclui pelo entendimento de que os trabalhos realizados ao abrigo do regime previsto no art.º 14.º do RJEOP “*só seriam legítimos e legais se se verificassem as condições e pressupostos enunciados no artigo 26º*” do mesmo regime. No entanto, apesar de alegar (e bem) que o regime “*de erros ou omissões do projecto não é idêntico nem se confunde com o regime dos "trabalhos a mais"*”, mais adiante declara, em termos contraditórios, que o legislador previu “*nos artigos 14º a 26º do RJEOP, um regime específico aplicável aos trabalhos realizados na sequência da rectificação de erros ou omissões do projecto (...)*”, afirmação que suscita alguns comentários, adiante apresentados.

❖ *“(…) devem reputar-se de totalmente incorrectas as proposições que trespassam toda a fundamentação no Relato de Auditoria (destacando-se, por mero exemplo, a constante a fls. 24 e a fls. 30), segundo as quais será de afastar o regime do artigo 14º do RJEOP quando as causas determinantes dos trabalhos pudessem ter sido facilmente previstas (e por isso removidas) se, antes do lançamento do concurso, a entidade adjudicante tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto”, “(…) porque essa afirmação constante do Relato de Auditoria **contraria a própria previsão do legislador**, acabando por lhe retirar todo e qualquer*

⁽⁹⁰⁾ Isto é, verificação da conformidade das situações concretas narradas nas diversas comunicações da FGP com os pressupostos de facto e de direito exigidos nas disposições legais invocadas (art.ºs 14.º e 26.º do RJEOP) pela entidade auditada.



sentido minimamente útil. Com efeito, tendo o legislador tido o cuidado de prever, nos artigos 14.º a 26.º do RJEOP, um regime específico aplicável aos trabalhos realizados na sequência da rectificação de erros ou omissões do projecto, então necessariamente, de um lado, admitiu que as entidades adjudicantes, num ou noutro caso, não procedem com a devida diligência, e porque, de outro lado, não quis que nesses casos fosse prejudicado o interesse público da boa e atempada realização da obra, permitindo — como resulta claramente desses preceitos — que os trabalhos que surjam por esses motivos (de erros e omissões do projecto) sejam, por via de regra, adjudicados sem demora ao empreiteiro do contrato de empreitada. Nestes termos, não faz nenhum sentido o Tribunal de Contas não aplicar o regime do artigo 14.º do RJEOP às hipóteses em que as causas determinantes dos trabalhos pudessem ter sido facilmente previstas (e por isso removidas) se, antes do lançamento do concurso, a entidade adjudicante tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto, quando é evidente que o regime desse preceito legal está posto a título principal justamente para essas hipóteses”.

Neste ponto não se acompanha a interpretação dos art.^{os} 14.º e 26.º do RJEOP preconizada pela entidade auditada por, simultaneamente, contender com os conceitos legais insertos nos citados preceitos e deles extrair um sentido e alcance adverso à unidade do sistema jurídico plasmado no próprio RJEOP, em divergência com os critérios interpretativos positivados no art.º 9.º n.º 1 do Código Civil.

Assim, e contrariamente ao afirmado, o legislador não previu no art.º 26.º do RJEOP “*um regime específico aplicável aos trabalhos realizados na sequência da rectificação de erros ou omissões do projecto*” por, desde logo, tais situações se encontrarem autonomamente reguladas no art.º 14.º. E, do confronto das duas normas em causa resulta claramente que os pressupostos exigidos numa e noutra são substancialmente distintos.

Como se assinalou no Relato⁽⁹¹⁾, o n.º 1 do art.º 26.º do RJEOP define os “*Trabalhos a Mais*” como sendo “*(...) aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista (...)*”. No mesmo documento referiu-se ainda que os pressupostos mais exigentes do citado artigo respeitam:

- a) “*à realização da mesma empreitada*” excluindo assim “*obras novas*” ou “*trabalhos extracontratuais*”⁽⁹²⁾;

⁽⁹¹⁾ Cf. Capítulo IV, p. I, págs. 16 e 17 do Relato.

⁽⁹²⁾ A jurisprudência mais recente da 1.ª Secção do TC tem delimitado o mencionado conceito por interpretação *à contrario* do positivado no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP. Vide neste sentido Acs. de 1.ª instância da 1.ª Secção do TC n.ºs 127/06 (de 19 de Abril), 162/06 e 164/06 (de 11 de Maio), 190/06 (de 6 de Junho), 192/06 (de 14 de Junho), 194/06 (de 20 de Junho) e 94/06 (de 21 de Junho), disponíveis *on line* no site do TC (<http://www.tcontas.pt>). No parecer (n.º 40/87) do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República (pub. no DR, 2.ª Série, n.º 219, de 23.09.1987) consideram-se como “*trabalhos extracontratuais*”, no quadro legal do DL n.º 48871, de 19.02, “*obras novas que, embora tendo uma certa relação ou conexão com a obra, não são necessárias à sua completa ou melhor execução, nem entram no plano da mesma, mas são, na sua objectividade, obras com uma individualidade distinta da obra originária; têm carácter por assim dizer autónomo e consistem quase sempre em obras complementares, estranhas ao plano originário da obra considerada, não só objectivamente, mas também em relação ao contrato celebrado entre as partes*”. No Ac. n.º 156/98, de 07.10.1998 (pub. no DR, 2.ª S, n.º 265, de 16.11.1998) o Plenário da 1.ª Secção do TC, após citar o mencionado conceito de “*obra nova*”, conclui que “*Resulta do exposto que, para a determinação do conteúdo objectivo da figura de «trabalhos a mais», o intérprete deverá fazer incidir a sua análise sobre se os referidos trabalhos não desvirtuam a empreitada inicial, se não implicam alterações substanciais que põem em crise a identidade da obra. Há, pois, uma indiscutível*



Tribunal de Contas

b) “e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, isto é, “toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto. Equivale isto a dizer que se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é erro do decisor público” como tem sido considerado de forma uniforme pela jurisprudência da 1.^a Secção do TC - vide, entre outros, Acs. de 1.^a instância da 1.^a Secção do TC n.^{os} 2/06 (de 9 de Janeiro), 47/06 (de 7 de Fevereiro), 49/06 e 52/06 e 53/06 (todos de 14 de Fevereiro), 73/06 (de 3 de Março), 94/06 (de 21 de Março), 121/06 (de 4 de Abril), 127/06 e 128/06 (ambos de 19 de Abril), 164/06 e 165/06 (ambos de 11 de Maio), 166/06, 167/06 e 168/06 (todos de 16 de Maio), 171/06 (de 23 de Maio) e 190/06 (de 6 de Junho).

Verificada a “circunstância imprevista” (e demais pressupostos) o Dono da Obra pode legitimamente ordenar ao empreiteiro responsável pela obra a execução de mais trabalhos o que, em regra⁽⁹³⁾, implica a prévia adaptação/modificação do projecto de execução anteriormente aprovado (cf. art.º 26.º n.ºs 2 e 4 do RJEOP) à nova realidade. Não fora a ocorrência, em plena execução da empreitada, de factos insusceptíveis de serem acautelados no projecto primitivamente aprovado, este não teria de sofrer qualquer modificação.

Diferentemente, o regime consagrado no art.º 14.º do RJEOP não exige qualquer modificação superveniente da realidade; na verdade, as situações naquele previstas respeitam, essencialmente, a uma incorrecta representação ou apreensão da realidade por parte do autor do projecto e a determinadas inexactidões (e não a todas), igualmente incorridas por aquele, na elaboração das diversas peças (escritas e desenhadas) que constituem o projecto. Assim, e como se alcança do positivado nas duas alíneas do seu n.º 1, o preceito em análise só consente a arguição de erros e omissões do projecto que decorram:

- Da verificação de “diferenças entre as condições locais existentes e as previstas” no projecto ou entre os dados em que este se baseia (exs. estudos geotécnicos, levantamentos hidrográficos) e a realidade (al. a) do n.º 1 do art.º 14.º);
- De “erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas-resumo de quantidades de trabalhos, por se verificarem divergências entre estas e o que resulta das restantes peças do projecto” (al. b) do n.º 1 do art.º 14.º), ou seja, de divergências atinentes à informação constante numa das peças escritas do projecto (as “folhas de medições”, cf. art.º 63.º n.º 2 al. b) do RJEOP) e aquela que resulta das restantes peças que o constituem, como sejam a memória

indissociabilidade entre a empreitada e os «trabalhos a mais»: estes surgem no decurso da execução da obra, resultam de circunstâncias imprevistas e têm como finalidade tornar perfeita e coerente a obra iniciada. Poder-se-á dizer que sem estes trabalhos a empreitada ficaria deficientemente concluída, finalizaria sem que o resultado final correspondesse às expectativas criadas com a contratação da obra (...). O que se introduzem são alterações, modificações acessórias, instrumentais à perfeita concretização do objecto - a empreitada, a obra anteriormente contratada”.

⁽⁹³⁾ Mas não necessariamente como se alcança do disposto no art.º 26.º n.º 6 do RJEOP.



descritiva, cálculos justificativos e peças desenhadas (cf. art.º 63.º n.ºs 2 al. a) e 3) do RJEOP).

Daí que no Relato⁽⁹⁴⁾ presente à entidade auditada se tenha afirmado que *“A norma supra transcrita não compreende assim defeitos do projecto por violação das regras das legis artis consagradas em legislação avulsa, soluções de projecto técnica e ou conceptualmente desajustadas aos dados que serviram de base à elaboração desse mesmo projecto, introdução de melhorias (por razões funcionais, estéticas, etc) ou ainda erros ou omissões grosseiras do projecto, ainda que atinentes aos pressupostos indicados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 14.º.”*

Refira-se ainda que os “erros e omissões” tanto podem ser arguidos pelo empreiteiro num prazo certo (art.º 14.º n.º 1) como pelo Dono da Obra e pelo empreiteiro em qualquer altura da realização dos trabalhos desde que tais erros e ou omissões não fossem passíveis de serem detectados mais cedo (cf. art.º 14.º n.ºs 2 e 5 do RJEOP).

Cabe agora questionar se, de facto, o legislador consagrou os regimes em referência por admitir *“que as entidades adjudicantes, num ou noutro caso, não procedem com a devida diligência”*, como perfilhado pela entidade auditada. No que respeita ao regime dos *“Trabalhos a Mais”* a resposta é claramente negativa, já que a *ratio legis* subjacente àqueles pressupõe sempre a verificação de uma *“circunstância imprevista”* e, como tal, completamente alheia à conduta/vontade das partes contratantes.

No que concerne ao regime dos “erros e omissões” a resposta a dar exige ainda, em obediência ao critério interpretativo fixado no citado art.º 9.º n.º 1 do Código Civil, que se atente que tal regime só é atendível no âmbito de empreitadas remuneradas por *“Preço Global”* (como resulta da inserção sistemática do art.º 14.º no Capítulo I do Título II do DL n.º 59/99), isto é, daquelas em que o seu preço é previamente determinado para todos os trabalhos a executar (cf. art.º 9.º n.º 1 do RJEOP⁽⁹⁵⁾). Consequentemente *“Se, realizados todos os trabalhos, subsistir ainda um saldo a favor do empreiteiro, ser-lhe-á pago com a última liquidação”* (cf. art.º 17.º n.º 5 do RJEOP) independentemente do registado nos autos de medição elaborados. O funcionamento deste sistema remuneratório, abreviadamente descrito, explica que no art.º 10.º do RJEOP o legislador tenha determinado que *“O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalhos”*. Porém, não seria justo fazer recair sobre o empreiteiro os encargos financeiros resultantes de eventuais erros e omissões de um projecto em cuja

⁽⁹⁴⁾ Cf. Capítulo IV, p. I, pág. 16 do Relato.

⁽⁹⁵⁾ O qual estatui que *“Entende-se por preço global a empreitada cujo montante da remuneração, correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra ou parte da obra objecto do contrato, é previamente fixado”*.



Tribunal de Contas

elaboração não participou nem foi chamado a pronunciar-se sobre a sua correcção e exactidão em fase contratual anterior⁽⁹⁶⁾.

Daí que, caso o empreiteiro reclame dentro do prazo previsto no art.º 14.º n.º 1 ou, ainda que reclame extemporaneamente, demonstre a impossibilidade referida no n.º 2 do mesmo artigo, as despesas consequentes da rectificação de erros e omissões do projecto serão suportadas pelo Dono da Obra⁽⁹⁷⁾, cf. art.º 15.º n.º 1 do RJEOP.

Do exposto conclui-se que a *ratio legis* subjacente ao regime dos “erros e omissões” se prende com o sistema remuneratório em que se insere e não com a admissibilidade de uma menor diligência das entidades adjudicantes na elaboração de projectos das obras que visam promover.

Acresce que a tese sustentada pela entidade auditada não seria coerente com:

- O disposto no art.º 107.º n.º 1 al. d) do RJEOP, o qual impõe ao Dono da Obra a obrigação de não adjudicar “*Quando, por grave circunstância superveniente, tenha de proceder-se à revisão e alteração do projecto posto a concurso*”;
- A existência de regulamentação específica sobre a elaboração de projectos de obras públicas e cálculo dos honorários devidos aos respectivos autores, constante nas “*Instruções para o cálculo dos honorários referentes aos projectos de Obras Públicas*”, aprovadas por Portaria dos Ministérios das Obras Públicas e das Comunicações de 07.02.1972, pub. no suplemento ao Diário do Governo, 2.ª Série, n.º 35, de 11.02.1972⁽⁹⁸⁾, a observar no âmbito do RJEOP por força do disposto no seu art.º 62.º n.º 6.

Por último refira-se que a qualidade (ou a sua falta) dos projectos de obras públicas tem sido frequentemente apontada por vários quadrantes científicos⁽⁹⁹⁾, bem como pela 1.ª Secção do TC que, de forma unânime e pacífica tem considerado que “*O lançamento de obras públicas exige, além do mais, projectos rigorosos. Só com projectos rigorosos, que definam*

⁽⁹⁶⁾ Diferentemente do previsto no projecto de Código dos Contratos Públicos, cf. se extrai da apreciação crítica tecida sobre aquele por Lino Torgal no artigo “*A empreitada de obras públicas no Código dos Contratos Públicos - breve nota sobre algumas das principais novidades*”, pub. in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 64, Julho/Agosto, 2007.

⁽⁹⁷⁾ Também o Dono da Obra pode proceder a rectificações de erros e omissões do projecto por si patenteado “*em qualquer altura da execução*” dos trabalhos desde que demonstre que lhe era objectivamente impossível detectar tais erros e ou omissões mais cedo, cf. resulta do disposto no art.º 14.º n.º 5 do RJEOP. Em anotação ao citado preceito Jorge Andrade da Silva clarifica que tal “*faculdade está limitada aos erros e omissões do projecto revelados por elementos que não estavam ao seu alcance quando o elaborou, por só com o processo da execução se tornarem conhecidos*”, cf. Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 7.ª Edição, Almedina - 2001 (pág. 66).

⁽⁹⁸⁾ Posteriormente alterada pela Portaria de 22.11.1974, pub. no Diário do Governo, 2.ª Série, n.º 2, de 03.01.1975 e Portaria de 27.01.1986, pub. no DR, 2.ª Série, n.º 53, de 05.03.1986.

⁽⁹⁹⁾ Assim, Miguel Catela entende que “*(...) qualquer projecto, seja qual for o modelo contratual em que venha a ser aplicado, tem de ser correctamente elaborado. Tem de ser coerente, e descrever o resultado desejado do trabalho imobiliário em termos suficientes*”, cf. artigo (pág. 128) publicado na Revista do TC n.º 36, Julho/Dezembro de 2001; Fernando Ferreira Santo e outros, in “*Edifícios - Visão Integrada de Projectos e Obras*”, Ingenium Edições, Lda, Lisboa, 2002, afirma que “*Não é aceitável e justo, atribuir-se apenas às empresas de construção a responsabilidade pelo significativo acréscimo dos custos das obras, atingindo por vezes valores elevadíssimos, conforme tem sido divulgado em diversas obras públicas. Há que reconhecer que muitos desses trabalhos porque não previstos no objecto inicial da empreitada não são a mais, mas complementares da obra. A responsabilidade por estes acréscimos, muitas vezes inevitáveis, dependem essencialmente da qualidade dos projectos (...)*” (pág. 29); também A. Correia dos Reis, in “*Organização e Gestão de Obras*”, Edições Técnicas E.T.L, Lda, 2007, anota que “*A qualidade dos projectos é condição necessária para a garantia do cumprimento de custos, dos prazos e da qualidade (...)*” (pág. 45), ou ainda que “*A qualidade dos projectos é sem dúvida a base de credibilidade e do rigor desejáveis na execução das obras*” (pág. 66).



Tribunal de Contas

*com clareza o que se quer construir e em que condições, pode funcionar, em termos aceitáveis, a concorrência” - cf. entre outros, Acs. de 1.ª instância n.ºs 192/05 (de 24 de Novembro), 150/06 (de 9 de Maio), 104/06 e 116/06 (ambos de 4 de Abril), acrescentando os 2 últimos Arestos citados que “(...) as autarquias, nos casos em que encomendam os projectos⁽¹⁰⁰⁾, não podem limitar-se a encará-los como algo que não seja da sua conta, **devendo antes exercer sobre eles a adequada revisão para que se possa saber se são os adequados à obra a levar a efeito**”⁽¹⁰¹⁾. Em síntese “(...) a verdade é que compete às entidades públicas que lançam empreitadas a responsabilidade de se assegurarem de que os projectos correspondem às necessidades a que visam acorrer. Um **projecto adequado e actualizado em relação às necessidades é peça essencial no combate às conhecidas «derrapagens» dos custos das obras públicas, obtidas através do recurso constante aos «trabalhos a mais».** Na verdade, e como já se referiu em outra ocasião (Acórdão n.º 8/2004) «não pode fazer-se dos trabalhos a mais um instrumento de utilização sistemática e sem outro condicionamento que não o simples limite quantitativo» (que, de resto, se considera já como de utilização obrigatória) e, muito menos, «um método errático de execução das obras, ao sabor de improvisos ou de um caudal ininterrupto de sugestões de última hora»”, como afirmado no Ac. do Plenário n.º 26/2005, de 25 de Outubro (RO n.º 7/05).*

São também numerosas as decisões da 1.ª Secção que aludem à obrigação do Dono da Obra “**ser diligente e por isso, antes de pôr uma obra a concurso, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso**”, cf. Acs. de 1.ª instância n.ºs 55/06 e 70/06 (ambos de 21 de Fevereiro) e do Plenário n.ºs 8/03, de 18.02 (RO n.º 5/03 - SRM), 48/03, de 18.11 (RO n.º 37/03 - SRM), 7/06, de 01.02 (RO n.º 24/2005) e 15/06, de 03.03 (RO n.º 17/2005). Anote-se, aliás que a jurisprudência da 1.ª Secção acima citada não é estranha à entidade auditada considerando o teor do Ac. do Plenário n.º 2/05, de 25 de Janeiro⁽¹⁰²⁾, proferido no RO n.º 27/04, que reapreciou a decisão de recusa de visto (Ac. n.º 154/04, de 9 de Novembro) a um contrato adicional⁽¹⁰³⁾ (proc. de visto n.º 1567/04).

Por conseguinte, e contrariamente ao entendimento perfilhado pela entidade auditada, faz todo o sentido o Tribunal de Contas não aplicar o regime do art.º 14.º do RJEOP “às hipóteses em que as causas determinantes dos trabalhos pudessem ter sido facilmente previstas (e por isso removidas) se, antes do lançamento do concurso, a entidade adjudicante tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto”.

⁽¹⁰⁰⁾ Como terá sucedido em relação aos projectos das especialidades identificadas no p. I da Parte II do Relatório.

⁽¹⁰¹⁾ Também do teor do Ac. n.º 121/05, de 28.06, se extrai o mencionado dever de prévia revisão do projecto, cf. se alcança da seguinte afirmação “É obvio que a autarquia perante erros aparentemente tão grosseiros, não deixará de apurar as responsabilidades correspondentes, não só ao nível do projecto em si mesmo, como ao nível da revisão a que necessariamente foi sujeito por parte dos serviços, antes de ser lançado, com base nele, o concurso público”.

⁽¹⁰²⁾ Saliente-se ainda que a data (25.01.2005) do supra citado Ac. n.º 2/05 é anterior às datas em que o executivo camarário deliberou adjudicar os “Trabalhos a Mais” objecto dos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais (adjudicados em 21.06.2005, 12.01.2006 e 01.02.2005, respectivamente).

⁽¹⁰³⁾ Adicional ao contrato de empreitada “Acesso ao Porto de Faro - Trecho Dois”, celebrado entre a CMF e a empresa Manuel Joaquim Pinto, S.A. pelo valor de € 231.520,67 (sem IVA). Além de mencionar a obrigação de diligência citada no texto supra reproduzido, o dito Ac. n.º 2/05 refere ainda, com interesse na matéria em apreço, o seguinte: “Tendo decorrido tanto tempo entre a execução do projecto e o lançamento da empreitada era obrigação do dono da obra, antes do início da empreitada, certificar-se se o projecto se mantinha ou não actualizado, designadamente se respeitava as normas legais em vigor (...)”.



Tribunal de Contas

❖ “Para além do exposto, pretende-se ainda sustentar que muito mais do que o regime dos artigos 26º (trabalhos a mais) e 14º do RJEOP (reclamação quanto a erros e omissões do projecto), **para a materialidade em análise surge verdadeiramente determinante o regime constante do artigo 45º do RJEOP**, que tem por epígrafe “Controlo de custos de obras publicas”. Com efeito, diz-se no seu número 1 que (...). **Em suma: a norma do artigo 45º/1 do RJEOP funciona como uma norma habilitante do ajuste directo de trabalhos ao empreiteiro do contrato de empreitada.** (...) Sendo evidente, até porque a lei não faz qualquer distinção a tal propósito, que cabem aí — na fórmula “alteração do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo” — as alterações que se destinem a corrigir deficiências e/ou imprecisões técnicas, **designadamente, para sanar eventuais ilegalidades do projecto** (em aspectos em que este não desse cumprimento as leis aplicáveis), as alterações **que se destinam a compatibilizar as diversas especificações dos projectos de especialidades, bem como as alterações que se destinem a introduzir melhorias** (necessárias ou úteis) na obra publica (...). Daí que, mesmo que esse Tribunal de Contas não considere que as obras em causa se subsumem no regime dos artigos 26º e 14º do RJEOP, isso em nada afectaria a legitimidade e legalidade dos Adicionais em análise, **uma vez que se trata aqui de obras ou de alterações ao projecto, seja da iniciativa do Município de Faro, seja da iniciativa do empreiteiro, cujo valor acumulado não excede 25% da despesa estipulada no contrato de empreitada inicial (...)**”.

Apesar da redacção da argumentação supra transcrita não ser suficientemente clara, afigura-se que, em última análise, a entidade auditada invoca como norma habilitante dos ajustes directos referentes aos trabalhos objecto dos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais o positivado no art.º 45.º n.º 1 do RJEOP⁽¹⁰⁴⁾.

No entanto, e como já assinalado em diversos Arestos da 1.ª Secção deste Tribunal, “Este preceito [art.º 45.º n.º 1] não é por si fundamento legal autorizador da realização de trabalhos a mais. Ele **apenas fixa um limite quantitativo** para a realização de trabalhos a mais, e não só. **A norma habilitante é o art.º 26.º do mesmo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, cujos requisitos, como já deixamos dito, não se verificam no caso dos trabalhos em apreço. O que o art.º 45.º, n.º 1 significa é que mesmo que verificados os requisitos do art.º 26.º, caso os trabalhos a mais excedessem 25% do valor inicial da empreitada eles não poderiam ser adjudicados por ajuste directo ao empreiteiro que está em obra mas teriam, mesmo assim, que ser submetidos ao procedimento pré-adjudicatório que em função do valor fosse legalmente exigido**”, cf. Ac. da 1.ª instância n.º 215/06, de 4 de Julho. No Doute Ac. a apreciação expendida cingiu-se à co-relação entre o n.º 1 dos art.ºs 26.º e 45.º do RJEOP que é, porém, extensível a todas as situações previstas nos n.ºs 1 e 5 do citado art.º 45.º, como melhor explicitado no Ac. n.º 47/02, de 21 de Maio, seguidamente reproduzido: “(...) o art.º 45.º do Dec-Lei n.º 59/99, na sua deliberada intenção de evitar as famigeradas «derrapagens» de custos, **torna o seu regime aplicável não só aos «trabalhos a mais» propriamente ditos como a todas as outras causas de empolamento dos custos das empreitadas, tais como erros e omissões, alterações, etc.**”.

⁽¹⁰⁴⁾ Dispositivo legal que, no Relato presente à entidade auditada, apenas foi mencionado na nota de rodapé n.º 43 (pág. 15).



e até mesmo (cfr. n.º 5) - como se disse - «os custos acrescidos ao preço global de uma empreitada de obras públicas decorrentes do incumprimento pelo dono da obra de disposições legais e regulamentares aplicáveis». *Ib idem* no Ac. n.º 8/04, de 8 de Junho (RO n.º 35/03 - SRM) o qual, depois de indicar os requisitos exigidos no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP declara que os trabalhos poderão ser adjudicados “Desde que - e a ressalva não é de somenos - o valor desses trabalhos, adicionados ao das **outras despesas previstas nos n.ºs 1 e 5 do artigo 45.º do mesmo diploma, não excedam 25% do valor contratual. Isto é, mesmo que todos os requisitos estejam presentes, se o valor dos trabalhos exceder o limite acima mencionado, desaparece o salvo-conduto que permitia ao dono da obra adjudicar os trabalhos sem o procedimento que ao caso coubesse**”. Sobre o limite quantitativo fixado no preceito em referência vide ainda o Ac. do Plenário n.º 26/2005, de 25 de Outubro (RO n.º 7/05), anteriormente reproduzido (parcialmente).

Ante o exposto não se adere ao entendimento sufragado pela entidade auditada.

III - A EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA EM CASO DE MERA NEGLIGÊNCIA

Na matéria em referência salientam-se as objecções infra citadas formulando-se, na sua sequência, as observações que se oferecem pertinentes.

❖ “(...) *todos os vereadores que votaram favoravelmente a celebração dos Adicionais n.ºs 7 a 9, por adjudicação directa com o empreiteiro, e só o fizeram porque, como é evidente, não representaram sequer que fosse exigível, num caso destes, um procedimento concursal. A hipótese de abrir um concurso publico para a realização de trabalhos, por um outro empreiteiro, a executar exactamente no mesmo espaço físico onde se encontrava já a trabalhar um primeiro (com todos os problemas técnicos e jurídicos que isso pode provocar), era e é uma hipótese que o simples bom senso afastava como alternativa ou sequer hipótese para solucionar a necessidade detectada, tanto mais que o executivo farenses esteve sempre convencido de que, havendo necessidade ou conveniência da realização de certas obras, a sua adjudicação ao empreiteiro era, mais do que uma possibilidade, mas uma obrigação legal sua*”.

O aduzido pela entidade auditada suscita os seguintes comentários:

- O afastamento, com base no “bom senso”, da contratação de um outro empreiteiro para executar os trabalhos compreendidos nos 7.º a 9.º Adicionais no espaço físico abrangido pela edificação do Teatro não é consistente com a constatação de que em momento anterior a CMF adquiriu os serviços de construção das empresas *Tyco Integrated Systems (Portugal), Unipessoal, Lda, Oele - Instalações Eléctricas e Mecânicas, S.A. e Consdep, Engenharia e Construção, S.A.* ao abrigo dos contratos de empreitada relativos à “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” e aos “Arranjos Exteriores do Teatro Municipal de Faro”, como assinalado no p. I da Parte II do Relatório;



Tribunal de Contas

• Não se divisa qual a base legal - nem a entidade auditada a adianta — que sustentou a convicção, expressa nas alegações acima reproduzidas — “*de que, havendo necessidade ou conveniência da realização de certas obras, a sua adjudicação ao empreiteiro era, mais do que uma possibilidade, mas **uma obrigação legal sua***” quando, nos principais diplomas que regulam a contratação pública e, em geral, os contratos administrativos, o regime regra é, precisamente, o do concurso público (cf. art.^{os} 47.º n.º 1 do RJEOP, 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06 e 183.º do CPA).

❖ “*Não só tal representaria uma poupança para o erário publico, atenta a desnecessidade de paragem de obra e conseqüente dever de indemnização que passaria a assistir ao empreiteiro da obra, como representaria a uma melhor defesa do interesse publico na eficaz e apta conclusão da obra, pois é evidente que melhor que ninguém seria o empreiteiro que melhor concretizaria na obra a deficiência detectada no decurso dos trabalhos*”.

O afirmado pela entidade auditada suscita as seguintes observações:

- Considerando que os “*Trabalhos a Mais*” objecto dos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais foram adjudicados (em 21.06.2005, 12.01.2006 e 01.02.2005, respectivamente) em datas próximas da data em que ocorreu a recepção provisória da obra (19.07.2005) não se divisa a razão pela qual a CME teria necessariamente de suspender a execução dos restantes trabalhos contratuais⁽¹⁰⁵⁾ até que o(s) empreiteiro(s) seleccionado(s) pela CMF na sequência de um procedimento concursal iniciasse(m) a execução dos novos trabalhos⁽¹⁰⁶⁾;
- A adjudicação dos mencionados “*Trabalhos a Mais*” por ajuste directo não consubstancia, em tese, um procedimento favorável à alegada “*poupança para o erário público*” atendendo a que “*A ausência de concorrência (...) entre outros inconvenientes, gera a impossibilidade de apreciar outras propostas, eventualmente de valor mais baixo (...)*”, como observado nos Acs. da 1.ª Secção (em 1.ª instância) n.^{os} 80/06 (de 7 de Março) e 181/06 (de 6 de Junho)⁽¹⁰⁷⁾;
- A “*melhor defesa do interesse público*” concretiza-se, antes de mais, pela observância do procedimento pré-contratual que ao caso couber nos termos previstos na lei (RJEOP) como decorre da vinculação de toda a actividade administrativa desenvolvida ao princípio da legalidade, previsto nos art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP, 7.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (aplicável às empreitadas de obras públicas por força do disposto no seu art.º 4.º n.º 1 al. a) e 3.º n.º 1 do CPA.

❖ “*Só por isso, toda essa realidade representaria uma total ausência de consciência quanto a uma eventual ilegalidade da actuação do executivo. (...) Mas essa circunstância é ainda reforçada com um outro aspecto evidente (...). Com efeito, é possível constatar que as*

⁽¹⁰⁵⁾ De reduzida expressão material uma vez que a obra se encontrava em fase de conclusão.

⁽¹⁰⁶⁾ Isto é, dos trabalhos compreendidos nos 7.º a 9.º Adicionais.

⁽¹⁰⁷⁾ Ou, como referido no Ac. n.º 179/04, de 21 de Dezembro, “*Ao prescindir-se de toda a concorrência, estão criadas as condições para a celebração de um contrato potencialmente menos vantajoso para a autarquia (...)*”.



deliberações camarárias em causa foram tomadas na sequência (e com fundamento) em informações técnicas e em pareceres jurídicos dos serviços da Câmara Municipal de Faro, que, por não aparentarem qualquer erro grosseiro ou manifesto, aos olhos e conhecimentos não especializados dos seus membros igualmente não foram objecto de qualquer contestação na apreciação que deles se fez e no seguimento que se lhes deu. De facto, basta compulsar o procedimento administrativo que lhe está subjacente para verificar que todas as deliberações tomadas, foram precedidas de informação da fiscalização contratada para a empreitada em causa, sobre as quais incidiu apreciação autónoma do Departamento, no caso por via de uma apreciação técnico legal da sua Directora de Departamento, sempre sustentando a legalidade da actuação, de ajuste directo, por conformidade com o regime legal constante do RJEOP. (...) Esse documento merecia análise autónoma Justificativa pelo responsável do Departamento Especializada na Câmara Municipal de Faro para a análise técnica e jurídica da proposta aprovada pela Fiscalização. (...) Foi por conseguinte, convencidos desse incontestado enquadramento jurídico-técnico, (...) que o executivo farese deliberou a sua adjudicação, nos termos melhor constantes da documentação existente nos autos”.

O alegado suscita os seguintes comentários:

- a) Na documentação integrada no processo de auditoria não se divisa quaisquer “*pareceres jurídicos dos serviços da Câmara Municipal de Faro*”, sendo que as referências legais ao enquadramento jurídico dos TBM em apreço constam unicamente das comunicações elaboradas pela FGP, empresa contratada para exercer as funções de fiscalização elencadas no art.º 180.º do RJEOP, cf. anteriormente informado pela entidade auditada⁽¹⁰⁸⁾. E, como se alcança do teor das várias alíneas daquele preceito, trata-se de funções que visam essencialmente assegurar a observância, pelo empreiteiro, da qualidade da obra contratada, ou seja, funções de natureza eminentemente técnica (e não, também, jurídica)⁽¹⁰⁹⁾;
- b) Atentas as competências fixadas às diversas unidades orgânicas do município no “*Sistema de Controlo Interno*” publicitado no Edital n.º 145/2002⁽¹¹⁰⁾, também não é líquido que o departamento vocacionado para informar sobre a conformidade legal dos procedimentos adjudicatórios a adoptar fosse o DOEM⁽¹¹¹⁾;

⁽¹⁰⁸⁾ Cf. teor do p. 2 da Inf. do DOEM datada de 24.01.2007, remetida em anexo ao Of. da CMF n.º 3419, de 13.02.2007.

⁽¹⁰⁹⁾ Verificar a implantação da obra, as condições do terreno, as características da obra, aprovar os materiais a aplicar, verificar os métodos construtivos, a observância dos prazos, do Plano de Trabalhos, averiguar se foram infringidas disposições contratuais e legais, informar da necessidade de estabelecer serventias e sobre todas as questões que surjam ou lhe sejam postas pelo empreiteiro, transmitir ordens, etc.

⁽¹¹⁰⁾ Pub. no DR, 2.ª S., n.º 80, apêndice 42, de 05.04.2002.

⁽¹¹¹⁾ Assim, e em relação ao DOEM, a al. a) do p. B5 (do Cap. I) do “*Sistema de Controlo Interno*” acima identificado estalui que lhe compete “*Prestar apoio técnico aos órgãos autárquicos, quando solicitado*” e a al. c) que deverá “*Assegurar a execução das obras por empreitada ou por administração directa, efectuando a respectiva programação, planeamento e fiscalização em face das orientações superiores*”. Quanto à Divisão de Obras Municipais (integrada no DOEM) a al. b) do p. B5.1 estalui que lhe cabe “*Assegurar, organizar, controlar e executar todos os processos relativos a obras municipais a executar por empreitadas de acordo com as opções do plano e face às orientações superiores, promovendo o lançamento e acompanhamento total dos respectivos concursos e processos*”. Na verdade, a unidade orgânica da Autarquia com competência em apreço (jurídica) será o Gabinete de Apoio Jurídico e Contencioso, ao qual compete “*(...) em geral, prestar informação técnico-jurídica sobre quaisquer questões ou processos que lhe sejam submetidos pela Câmara, presidente da Câmara, vereadores ou dirigentes e chefias municipais (...)*” (cf. p.A2 do Cap. I) e, em particular, “*Prestar assessoria jurídica ao executivo e aos serviços municipais*” (cf. al. a) do p.A2 do Cap. I) e “*Assegurar e concorrer para o aperfeiçoamento técnico-jurídico dos actos administrativos municipais*” (cf. al. b) do p.A2 do Cap. I).



Tribunal de Contas

c) No que concerne à invocada “*apreciação técnico legal*” dos TBM formulada pela Directora do DOEM, a Eng.^a Virgínia Maria Lampreia Pereira de Abreu⁽¹¹²⁾, há que, previamente, indagar se o conteúdo daquela (apreciação) concluía “*de modo expreso e claro sobre todas as questões*” (cf. art.º 99.º n.º 1 do CPA) técnico-jurídicas em termos tais que tornasse irrelevante o apontado nas duas alíneas anteriores. Para o efeito transcreve-se, em relação a cada um dos Adicionais, a mencionada “*apreciação*”, consubstanciada em três despachos redigidos sobre as comunicações da FGP infra indicadas e numa informação do DOEM:

- Com. n.º CO 29.01/L071 (de 25.05.2005) da FGP (7.º Adicional) - Despacho exarado em 03.06.2005: “*Não se vê inconveniente na aprovação dos presentes trabalhos a mais, devendo os mesmos serem aprovados em reunião. Propõe-se ainda a dispensa de estudo, realizada por entidade externa e independente, conforme disposto no ponto 3 do art.º 45.º do Dec-Lei 59/99, de 2 de Março, dado que o valor acumulado dos trabalhos a mais não excedem 15% do valor do contrato da empreitada. À consideração superior*”;
- Com. n.º CO 29.01/L075 (de 07.10.2005) da FGP (8.º Adicional): Despacho proferido em 10.10.2005: “*Ex.º Sr. Presidente: Não se vê inconveniente na aprovação do presente processo de trabalhos a mais, deixando à consideração superior a aprovação dos mesmos, logo que possível*”;
- Com. n.º CO 29.01/L063 (de 15.12.2004) da FGP (9.º Adicional): Despacho exarado em 22.12.2004: “*O presente processo foi analisado pelo DOEM não se vê inconveniente na sua aprovação. À consideração superior*”. Ainda em relação ao mesmo Adicional, o DOEM elaborou posteriormente uma informação (datada de 04.01.2005) subscrita pela sua Directora em 01.02.2005. Na citada informação refere-se que “*O presente processo de trabalhos a mais surge na sequência de alterações introduzidas ao projecto, tanto por parte desta Câmara como por parte dos projectistas, de forma a otimizar o futuro funcionamento do Teatro Municipal*” e, depois de se sintetizar as alterações em causa, acrescenta-se “*É quanto me cumpre informar e deixar à consideração superior*”.

Do supra mencionado observa-se que a “*apreciação*” ínsita nos despachos exarados reconduz-se à formula “*não se vê inconveniente*” e que na indicada informação do DOEM não se expressa sequer qualquer juízo valorativo (concordante ou discordante) sobre os trabalhos naquela sintetizados. A única menção de cariz jurídico feita pela referida Directora reporta-se a normas de controlo de custos da obra (art.º 45.º do RJEOP) e não a normas reguladoras de procedimentos contratuais o que, pelos motivos indicados na anterior al. b) nem será censurável. Por conseguinte afigura-se excessiva a afirmação, manifestada pela entidade auditada nas suas alegações, de que todas as deliberações do executivo camarário assentaram na “*apreciação técnico legal da sua Directora de Departamento, sempre sustentando a legalidade da actuação, de ajuste directo, por conformidade com o regime legal constante do RJEOP*”.

⁽¹¹²⁾ Nomeada em 01.03.2004 e 27.06.2005, cf. documentado nos termos de posse facultados pela entidade auditada.



Tribunal de Contas

❖ Por último a entidade auditada conclui que *“Ora, nos termos do disposto no artigo 65º/8 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas — na versão introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto —, mais concretamente, o disposto na sua alínea a), o Tribunal de Contas pode «relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando... se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência». E, todos os pressupostos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade pretendida assacar encontram-se demonstrados nos autos. Com efeito, no caso em apreço, por um lado, está em causa uma infracção financeira apenas passível de multa (...) e, por outro lado, é seguro que a falta só é imputada aos visados a «título de negligência»”.*

Salvaguardado o respeito que merece a opinião supra, não se pode concluir, com suficiente certeza e segurança jurídicas, que as infracções financeiras apontadas no p. II da Parte VII só podem ser imputadas aos responsáveis a título de negligência considerando, cumulativamente:

- Que, à data dos actos adjudicatórios referentes aos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais a entidade auditada já havia sido notificada do teor do Ac. do Plenário n.º 2/02, de 25 de Janeiro⁽¹¹³⁾, que explicita o sentido e alcance do regime previsto no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP, em particular o conceito de *“circunstância imprevista”*;
- Todo o exposto no presente ponto (*“III – A exclusão da responsabilidade sancionatória em caso de negligência”*).

⁽¹¹³⁾ Ac. melhor identificado no p. III da Parte III a propósito da legalidade do *“adicional n.º 46”* integrado no lote de trabalhos objecto do 9.º contrato Adicional.



PARTE V

CONCLUSÕES

Do Relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis da entidade auditada no âmbito do exercício do contraditório formulam-se as seguintes conclusões:

1. O conhecimento das razões concretas (de ordem técnica, de oportunidade, estética ou outras) que determinaram a Autarquia a assumir mais encargos financeiros foi prejudicado pela insuficiente fundamentação da adjudicação de alguns “*trabalhos a mais*” integrados nos 7.º e 8.º Adicionais ao contrato inicialmente celebrado com a *CME - Construção e Manutenção Electromecânica, S.A.*;
2. A CMF autorizou a realização de trabalhos não previstos no projecto de execução (concurado) da obra ao abrigo dos regimes previstos nos artigos 14.º e 26.º do RJEOP sem que estivessem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito naqueles enunciados, como revelado pela factualidade subjacente a tais trabalhos, reconduzível às seguintes situações:
 - a) Deficiente articulação/coordenação, no plano técnico, dos trabalhos previstos nos projectos integrados nos 3 contratos de empreitada — “Construção do Teatro Municipal de Faro”, “Mecânica de Cena do Teatro Municipal de Faro” e “Arranjos Exteriores do Teatro Municipal de Faro” — celebrados pela Autarquia com vista à edificação do Teatro Municipal de Faro, suprida em obra através da realização de mais trabalhos, citando-se, a título meramente indicativo: o corte do revestimento de paredes para embutir quadros eléctricos fornecidos no âmbito da empreitada de “Mecânica de Cena” (integrados no 7.º Adicional), a pintura de paredes e tectos da sala de ensaios por exigência da instalação projectada na empreitada “Mecânica de Cena” e a execução de passeio no exterior do edifício não previsto na empreitada dos “Arranjos Exteriores” (inclusos no 8.º Adicional) e alterações da instalação eléctrica projectada a fim de a adequar às necessidades de quadros de energia dos sistemas cénicos previstos na empreitada de “Mecânica de Cena” (compreendidos no 9.º Adicional).

A mesma insuficiência de coordenação, no plano temporal, ditou a execução de alguns trabalhos extra-contratuais destacando-se, neste ponto, a reposição do revestimento de paredes (integrados no 7.º Adicional) e a reparação do pavimento da plateia e de pinturas em vários espaços interiores do edifício em consequência da ulterior montagem de cadeiras, mobiliário e equipamento administrativo adquiridos pelo Município no âmbito de outros contratos (inclusos no 8.º Adicional);



- b) Existência de deficiências técnicas e desajustamentos (ou incompatibilidades) entre diferentes projectos parcelares (das especialidades) constitutivos do projecto geral de execução do Teatro Municipal de Faro, supridas através da introdução de alterações aos citados documentos técnicos e execução dos consequentes trabalhos durante a edificação daquele. De entre as situações verificadas salientam-se o redimensionamento de compartimentos para a instalação dos sistemas de AVAC previstos (incluídos no 7.º Adicional), a substituição de anéis intumescentes (incluso no 9.º Adicional) e execução de trabalhos diversos para cumprimento da legislação aplicável a nível de segurança contra risco de incêndio (previstos nos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais);
 - c) Introdução de alterações a projectos da especialidade correspondentes a melhorias fundadas em razões de ordem diversa (funcional, técnica, estética) geradoras de trabalhos suplementares, citando-se, exemplificadamente, a substituição de estores de comando manual por monitorizado (integrado no 7.º Adicional) e a alteração do acabamento do terraço do bar dos artistas criando-se uma área pavimentada a tijoleira e outra revestida a relva (previsto no 8.º Adicional);
 - d) Redefinição funcional de alguns espaços/zonas do Teatro durante a sua construção, determinando a execução de mais trabalhos como, por ex., a criação de 2 (dois) camarotes presidenciais através da adaptação dos espaços destinados a régies (integrados no 7.º Adicional);
 - e) Realização de trabalhos extra-contratuais por razões técnicas e económicas, salientando-se, neste domínio, a aquisição e montagem de um sistema de intrusão e circuito fechado de TV (integrado no 9.º Adicional).
3. Em consequência do mencionado no número anterior constatou-se:
- 3.1. Uma assinalável descaracterização do objecto do contrato de empreitada inicial durante a sua fase de execução, dificilmente conciliável com (a) o maior rigor exigido no RJEOP na elaboração de projectos de empreitadas remuneradas por “*preço global*” e (b) com a não aceitação, no procedimento concursal que antecedeu a celebração daquele contrato, de soluções variantes à prefigurada no projecto da obra naquele patenteado;
 - 3.2. A não sujeição do preço dos trabalhos objecto dos 7.º, 8.º e 9.º Adicionais a prévia consulta do mercado de obras públicas inviabilizando assim a obtenção, para os mesmos trabalhos, de preços eventualmente mais vantajosos para o erário público.



PARTE VI

RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões enunciadas na Parte antecedente formulam-se as seguintes recomendações:

1. Em momento anterior à elaboração dos projectos de execução dos empreendimentos ou obras pretendidas, a Autarquia deverá equacionar exaustivamente os objectivos/fins, características orgânicas e funcionais que aqueles deverão apresentar;
2. Os projectos de execução de obras públicas deverão apresentar maior rigor/precisão, em particular no quadro de empreitadas remuneradas por “*preço global*”, independentemente daqueles serem (ou não) elaborados pelos competentes serviços da edilidade;
3. Na fase preparatória de qualquer procedimento pré-contratual de uma empreitada, a Autarquia deverá realizar a adequada revisão do respectivo projecto da obra, verificando, nomeadamente:
 - 3.1. A coerência da informação constante nos diversos projectos parcelares (das especialidades) constitutivos do projecto geral de execução, a fim de assegurar a compatibilização daqueles na fase da sua elaboração (função normalmente cometida a um Coordenador do Projecto) e não em obra; a mesma coerência deverá ser garantida em relação a projectos de obras conexas ou susceptíveis de serem condicionadas pelas soluções definidas no projecto geral de execução da obra principal;
 - 3.2. Se o projecto geral de execução elaborado observa todas as normas legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra (exs. urbanização, vias de comunicação) em causa;
4. A gestão das diferentes frentes de trabalhos atinentes a empreitadas interdependentes e ou a executar no(s) mesmo(s) local(ais) deverá ser programada em tempo oportuno, a fim de obviar à demolição de trabalhos já executados no âmbito de uma (ou mais) delas;
5. As alterações introduzidas em projectos de obras deverão ser precedidas de informações que fundamentem, em termos jurídicos, técnicos e financeiros, as modificações propostas;
6. Nos casos em que os projectos sejam adquiridos ao exterior o Município não deverá recorrer à figura dos “*trabalhos a mais*” para legitimar correcções técnicas e ou introdução de melhorias nos projectos ou qualidade dos materiais a colocar em obra. Neste domínio deverá, preliminarmente, averiguar o grau de responsabilidade do(s)



Tribunal de Contas

projectista(s) por erros e ou omissões dos trabalhos descritos nas várias peças que os constituem;

7. Apenas se deverá recorrer à contratação de mais trabalhos ao abrigo do disposto nos art.^{os} 14.º e 26.º do RJEOP se estiverem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito estabelecidos nestes preceitos legais.



PARTE VII

EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

I - Introdução

Ao longo da Parte III do Relatório em apreço são evidenciadas situações violadoras de normas legais e regulamentares, que resultam, essencialmente, da adjudicação de mais trabalhos à empreitada mediante ajuste directo, previsto nos art.^{os} 14.º e 26.º do RJEOP sem, contudo, se encontrarem reunidos os pressupostos de facto e de direito exigidos nos citados normativos. Tais situações, devidamente assinaladas na Parte III, são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos no art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detectadas, **susceptíveis de consubstanciar 3 (três) infracções financeiras sancionatórias, tipificadas na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC**, cuja imputabilidade se processou de acordo com o disposto nos art.^{os} 61.º e 62.º da mesma lei (por força do disposto no seu art.º 67.º n.º 3), constando no Anexo C ao Relatório o mapa destas infracções.

II - Responsabilidade Sancionatória (art.º 65.º n.º 1 al. b) da LOPTC)

2.1. Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa) dos “Trabalhos a Mais” indicados no p. I da Parte III, no montante de € 250.451,10 (com IVA)⁽¹¹⁴⁾, por se alicerçar em procedimento diverso (ajuste directo) do prescrito no art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP e em dissonância com os princípios da concorrência, igualdade e transparência (cf. art.^{os} 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA) nos termos evidenciados no mesmo ponto (I). A eventual responsabilidade recai sobre os membros da CMF que, em reunião ordinária de 21 de Junho de 2005 (cf. p. 456/05 da respectiva acta narrativa⁽¹¹⁵⁾), **deliberaram⁽¹¹⁶⁾** o citado acto, identificados no quadro seguinte.

⁽¹¹⁴⁾ Valor mencionado no texto do 7.º contrato Adicional e na Informação de cabimento datada de 27.02.2006.

⁽¹¹⁵⁾ Em que o Vereador Paulo Jorge dos Santos Neves não esteve presente como declarado pela edilidade na al. b) do n.º 1 do seu Of. n.º 14.902, de 09.07.2007, em resposta ao solicitado no Of. da DGTC n.º 9898, de 29.06.2007.

⁽¹¹⁶⁾ Por maioria, com a abstenção dos Srs. Vereadores Augusto Bessa Pinto Miranda e João Manuel Godinho Marques.



Quadro 8 - Responsáveis indiciados (reunião de 21.06.2005)

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
José Adriano Gago Vitorino
Helena Maria de Sousa Louro d'Oliveira
Carlos Fernando Chimeno de Jesus Alvito
Augusto Bessa Pinto Miranda
João Manuel Godinho Marques
Paulo Jorge Neves dos Santos

2.2. Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa) dos “Trabalhos a Mais” descritos no p. II da Parte III, na importância de € 310.409,89 (com IVA), por inobservância do procedimento legalmente imposto para a sua prática — concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio — em violação do disposto no art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP e desconforme aos princípios da concorrência, igualdade e transparência (cf. art.ºs 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA) nos termos evidenciados no mesmo ponto (II). A eventual responsabilidade é imputável aos membros da CMF que, em reunião ordinária de 12 de Janeiro de 2006 (cf. p. 29/06 da respectiva acta narrativa⁽¹⁷⁾), deliberaram por unanimidade o citado acto, e que a seguir se identificam.

Quadro 9 - Responsáveis indiciados (reunião de 12.01.2006)

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
José Apolinário Nunes Portada
Augusto Bessa Pinto Miranda
Beatriz Maria Palma Aleixo Cabrita
João Manuel Godinho Marques
José Adriano Gago Vitorino
Helena Maria de Sousa Louro d'Oliveira

2.3. Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa) dos “Trabalhos a Mais” indicados no p. III da Parte III, no montante de € 189.497,26 (com IVA), por se alicerçar em procedimento diverso (ajuste directo) do prescrito no art.º 48.º n.º 2 al. a) do RJEOP e em dissonância com os princípios da concorrência, igualdade e transparência (cf. art.ºs 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA) nos termos evidenciados no mesmo ponto (III). A eventual responsabilidade recai sobre os membros da CMF que, em reunião ordinária de 1 de Fevereiro de 2005 (cf. p. 73/05

⁽¹⁷⁾ Como confirmado pela CMF na al. c) do n.º 1 do seu Of. n.º 14.902, de 09.07.2007.



Tribunal de Contas

da respectiva acta narrativa⁽¹¹⁸⁾), deliberaram por unanimidade o citado acto, seguidamente identificados.

Quadro 10 - Responsáveis indiciados (reunião de 01.02.2005)

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
José Adriano Gago Vitorino
Helena Maria de Sousa Louro d'Oliveira
Paulo Jorge Neves dos Santos
Carlos Fernando Chimeno de Jesus Alvito
Augusto Bessa Pinto Miranda
João Manuel Godinho Marques
Paulo Jorge dos Santos Neves

As situações descritas nos anteriores n.ºs 2.1, 2.2 e 2.3 contrariam as normas neles referidas sendo susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sancionável com multa de montante variável, balizada pelos limites⁽¹¹⁹⁾ fixados nos n.ºs 2 a 5 do art.º 65.º da citada lei, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/06, de 29 de Agosto, e 35/07, de 13 de Agosto, aplicando-se ao caso o regime mais favorável nos termos evidenciados no quadro seguinte.

Quadro 11 - Valores das multas mais favoráveis⁽¹²⁰⁾ para cada um dos eventuais responsáveis por cada uma das infracções financeiras indicadas nos anteriores n.ºs 2.1, 2.2 e 2.3 com base nos vencimentos/remunerações⁽¹²¹⁾ por aqueles auferidas em 2005 e 2006:

Identificação dos Responsáveis	Data(s) da(s) infracção(ões)	Montante da(s) Multa(s)	
		Limite(s) Mínimo(s) (€)	Limite(s) Máximo(s) (€)
José Adriano Gago Vitorino	01.02.05; 21.06.05	1.335 (15 UC)	13.350 (150 UC)
	12.01.06	101,17 (½ do venc. liquido mensal)	1.011,66 (½ do venc. liquido anual)
Helena Maria de Sousa Louro d'Oliveira	01.02.05; 21.06.05	1.022,64 (½ do venc. liquido mensal)	13.350 (150 UC)
	12.01.06	72,21 (½ do venc. liquido mensal)	794,30 (½ do venc. liquido anual)

⁽¹¹⁸⁾ E corroborado pela entidade auditada na al. a) do n.º 1 do seu Of. n.º 14.902, de 09.07.2007.

⁽¹¹⁹⁾ Limites que se aferem, no âmbito da redacção inicial da Lei n.º 98/97, por metade do vencimento líquido mensal - *limite mínimo* - e por metade do vencimento líquido anual - *limite máximo* - dos responsáveis tendo, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passado a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (€ 1.335) e, como limite máximo, o montante correspondente a 150 UC (€ 13.350). No triénio 2005 - 2007 o valor da UC correspondeu a € 89 tendo tal montante sido actualizado para € 96 no triénio 2007 - 2009.

⁽¹²⁰⁾ Considerando os seguintes aspectos: (I) As remunerações e subsídios previstos no Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, com todas as alterações efectuadas incluindo a protagonizada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, que republicou o Estatuto em anexo, cuja al. c) do n.º 1 do seu art.º 7.º foi entretanto revogado pela Lei n.º 53-F/06, de 20.12.2006); (II) O disposto no art.º 62.º n.º 1 da LAL, o qual estatui que "A câmara municipal tem uma reunião ordinária semanal, salvo se reconhecer conveniência em que se efectue quinzenalmente"; (III) No cálculo do vencimento líquido mensal referente a membros do órgão executivo do Município que exerceram funções em regime de permanência e não permanência no mesmo período anual, optou-se por somar todos os valores e aplicar a todo o período [anual] a variável 14 mensalidades (12 meses + subsídio de férias + subsídio de Natal). No caso dos eleitos locais que, no período anual, só exerceram funções em regime de não permanência, optou-se por aplicar a variável número de meses em que auferiram as senhas de presença.

⁽¹²¹⁾ Indicadas nos documentos enviados em anexo ao Of. da CMF n.º 14.902, de 09.07.2007 em execução do solicitado no n.º 2 do Of. da DGTC n.º 9898, de 29.06.2007.



Tribunal de Contas

Identificação dos Responsáveis	Data(s) da(s) infração(ões)	Montante da(s) Multa(s)	
		Limite(s) Mínimo(s) (€)	Limite(s) Máximo(s) (€)
Paulo Jorge Neves dos Santos	01.02.05; 21.06.05	1.066,79 (½ do venc. liquido mensal)	13.350 (150 UC)
Carlos Fernando Chimeno de Jesus Alvito	01.02.05; 21.06.05	1.138,26 (½ do venc. liquido mensal)	13.350 (150 UC)
Augusto Bessa Pinto Miranda	01.02.05; 21.06.05	304,62 (½ do venc. liquido mensal)	4.264,67 (½ do venc. liquido anual)
	12.01.06	1.141,16 (½ do venc. liquido mensal)	13.350 (150 UC)
José Apolinário Nunes Portada	12.01.06	1.335 (15 UC)	13.350 (150 UC)
Beatriz Maria Palma Aleixo Cabrita	12.01.06	88,47 (½ do venc. liquido mensal)	973,20 (½ do venc. liquido anual)
João Manuel Godinho Marques	01.02.05; 21.06.05	330,29 (½ do venc. liquido mensal)	4.624,11 (½ do venc. liquido anual)
	12.01.06	1.228,97 (½ do venc. liquido mensal)	13.350 (150 UC)
Paulo Jorge dos Santos Neves	01.02.05	77,61 (½ do venc. liquido mensal)	776,10 (½ do venc. liquido anual)

Anote-se que não se verificou, entretanto, que os responsáveis indiciados tenham efectuado o pagamento voluntário das multas pelo seu valor mínimo, apesar de notificados para o efeito em momento anterior da Acção.

PARTE VIII

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido à vista do Ministério Público (MP), à luz do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer considerando, em síntese, “*que nenhuma censura nos merece a análise de todas as questões de legalidade, constantes do presente projecto de Relatório, propondo-se a sua aprovação nos precisos termos em que se encontra formulado*”.



PARTE IX

DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.^a Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, ao abrigo do art.º 77.º n.º 2 al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia a inobservância de normas legais na adjudicação de “*trabalhos a mais*” à empreitada e identifica as correspondentes infracções financeiras incorridas e eventuais responsáveis pelas mesmas.
2. Aprovar as recomendações formuladas na Parte VI do presente Relatório.
3. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Faro em € 133,44 ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, Dr. Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita;
 - 4.2. Ao Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Faro, Luís Manuel Fernandes Coelho;
 - 4.3. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Faro, José Apolinário Nunes Portada;
 - 4.4. Aos responsáveis a quem foi notificado o Relato, os Vereadores Augusto Bessa Pinto Miranda, João Manuel Godinho Marques, José Adriano Gago Vitorino, Paulo Jorge Neves dos Santos, Beatriz Maria Palma Aleixo Cabrita, Helena Maria de Sousa Louro d’Oliveira e ex-Vereadores Paulo Jorge dos Santos Neves e Carlos Fernando Chimeno de Jesus Alvito;
 - 4.5. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela Área das Autarquias Locais.
5. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório e seus Anexos na Internet.



Lisboa, 3 de Junho de 2008.

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

António Santos Soares, relator (com declaração de voto anexa)

Helena Abreu Lopes

Helena Ferreira Lopes



Voto de Vencido

Processo n.º 6/2006 – AUDIT. 1.ª S.

Votei vencido, quanto ao montante de emolumentos devidos pelo Município de Faro, por entender que os emolumentos deveriam ter sido fixados ao abrigo do disposto no artigo 10.º, n.º 1, do Regime jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) anexo ao DL n.º 66/96 de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 139/99 de 28 de Agosto, e não ao abrigo do artigo 18.º, do mesmo diploma legal, como fez vencimento.

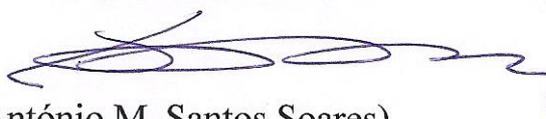
Na verdade, estamos perante a emissão de um relatório que põe termo a uma acção de fiscalização concomitante, motivo pelo qual, e salvo o devido respeito, os emolumentos devidos deveriam ter sido fixados entre o valor mínimo de 5 vezes o VR e o valor máximo de 50 vezes o VR, de harmonia com o disposto no mencionado artigo 10.º, n.º 1 do RJETC.

O artigo 18.º, do Regime anexo ao citado DL n.º 66/96, refere-se a emolumentos devidos por decisões proferidas em quaisquer outros processos, designadamente de averiguações ou inquéritos no âmbito da fiscalização prévia, de fixação de débitos dos responsáveis quando haja omissão de contas e de extinção de responsabilidades, o que não é o caso vertente.

Assim, o valor mínimo dos emolumentos devidos, no caso *sub judice*, corresponde a **1668,00 €** em conformidade com o disposto, conjugadamente, nos artigos 10.º, n.º 1, 11.º, n.º 1 e 2.º, n.º 3.º, do referido Regime Jurídico anexo ao DL n.º 66/96 de 31 de Maio, na redacção introduzida pela mencionada Lei n.º 139/99.

Lisboa, 03 de Junho de 2008.

O Juiz Conselheiro



(António M. Santos Soares)



Tribunal de Contas



FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC

ANEXO A





Anexo A

CARACTERIZAÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS CONTRATOS ADICIONAIS N.ºS 1 A 6

Quadro 1

Ad.	Adjud. CMF em	Documentos (fundamentação) invocados	Normas invocadas (do RJEOP)		
1	22.06.2004	Inf. do DOEM de 25.05.2004 Comunic. da FGP F29.01/F118 de 20.05.2004	Art.º 14.º n.º 1 - Erros e Omissões		
Descrição:			Erros (TBM)	Omissões (TBM)	Tbm (Erros)
Projecto de Arquitectura			35.773,68	1.272,74	
Projecto de Fundações e Estruturas				227.267,07	12.264,60
Projecto de Sistemas de Climatização			18.397,98	2.944,40	
Projecto de Instalações Eléctricas			18.778,46	829,42	
Totais:			72.950,12	232.313,63	12.264,60

Quadro 2

Ad.	Adjud. CMF em	Documentos (fundamentação) invocados	Normas invocadas (do RJEOP)	
2	06.08.2004	Comunic. da FGP CO29.01/L055 de 21.07.2004	Art.ºs 16.º e 26.º	
Descrição:			TBM	Tbm
Juntas de Trabalho			1.990,00	
Alterações em Plintos			96.116,40	
Poliuretano Projectado			34.213,91	11.233,16
Alterações M5			2.985,81	
Reforço das Armaduras			1.400,63	
Aumento das Cotas dos Muros			10.585,12	
Totais:			147.291,87	11.233,16

Quadro 3

Ad.	Adjud. CMF em	Documentos (fundamentação) invocados	Normas invocadas (do RJEOP)	
3	31.08.2004	Comunic. da FGP F29.01/F154 de 30.07.2004	Art.ºs 16.º e 26.º	
Descrição:			TBM	
Aumento das cotas dos muros em betão			1.246,49	
Totais:			1.246,49	

Quadro 4

Ad.	Adjud. CMF em	Documentos (fundamentação) invocados	Normas invocadas (do RJEOP)	
4	16.09.2004	Comunic. da FGP F29.01/F155 de 30.07.2004	Art.ºs 16.º e 26.º	
Descrição:			TBM	
Alterações em laje no Piso 0 do Corpo C			3.360,66	
Totais:			3.360,66	

Quadro 5

Ad.	Adjud. CMF em	Documentos (fundamentação) invocados	Normas invocadas (do RJEOP)	
5	09.11.2004	Inf. do DOEM de 05.11.2004 Comunic. (<i>lista</i>) da FGP de 20.10.2004	" trabalhos a mais não previstos"	
Descrição:			TBM	
Instalações Eléctricas - Alterações - alimentação de secadores (Ad. 11A)			414,60	
Guardas Metálicas (Ad. 13)			95.391,19	
Amaciamento de blocos (Ad. 18)			10.248,82	
Alterações na Pala do Corpo C (Ad. 20A)			9.487,27	
Aditamento de Instalações Eléctricas (Ad. 23)			39.032,37	
Elevador Eléctrico no Corpo A (Ad. 26A)			6.400,00	
Alteração de atenuadores no Foyer (Ad. 30A)			24.320,00	
Alteração de atenuadores acústicos no piso -2 (AD. 32A)			1.585,76	
Aditamento ao proj. de Instalações de Climatização (Ads. n.ºs 35 e 36A)			12.568,31	
Climatização de Compartmento Sala Direcção Técnica (Ad. 40)			3.056,26	
Substituição de betonilha de regularização por microbetão (Ad. 45)			4.317,08	
Supressão de tecto falso em gesso cartonado no piso -1 (Ad. 47)			305,86	
Totais:			207.127,52	

Quadro 6

Ad.	Adjud. CMF em	Documentos (fundamentação) invocados	Normas invocadas (do RJEOP)	
6	16.09.2004	Comunic. da FGP F29/01/F156 de 30.07.2004	Art.ºs 16.º e 29.º	
Descrição:			TBM	
Demolição de Cachorros			1.937,25	
Totais:			1.937,25	

ANEXO B





Sua referência:

Sua comunicação:

Ofício nº:

022398 16-10 '07 15:06

Nossa referência:

Data: 15/10/2007

Ao

TRIBUNAL DE CONTAS

Direcção-Geral

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Acção de fiscalização concomitante relativa à Empreitada de “CONSTRUÇÃO DO TEATRO MUNICIPAL DE FARO – 7º a 9º Contratos Adicionais Proc. n.º 6/2006 – AUDIT. 1ª Secção

Ex.mos Senhores,

No seguimento da notificação remetida por V. Exas. a fim de me pronunciar, nos termos previstos no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o conteúdo do *Relato de Auditoria* do processo supra mencionado, venho pela remeter a V. Exas. a resposta que o mesmo me merece, conforme documento que se anexa à presente.

Com os meus melhores cumprimentos,

Presidente da Câmara

(José Apolinário)



DTTC 17 10'07 20352

Proc.n.º 6/2006
1ª Secção DCC

EX.MO SENHOR
CONSELHEIRO DO
TRIBUNAL DE CONTAS

Confrontados com o teor da fundamentação constante do *Relato de Auditoria* comunicado, pretendem os aí visados contestar *in totum* as conclusões alcançadas, que no seu entender se baseiam em pressupostos não consentâneos com a disciplina legal prevista no Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (doravante também denominado REOP).

Para além dessa realidade, verifica-se ainda que os Ex.mos Senhores Auditores, autores do *Relato* em causa, procedem a uma qualificação técnica dos diversos aspectos dos *Adicionais* em análise – recorde-se Adicionais 7º a 9º à Empreitada “Construção do Teatro Municipal de Faro” – que se opõe em absoluto a todas as informações e relatórios de análise constantes do processo administrativo a eles respeitante, informações e relatórios esses, que correspondem aos documentos e pressupostos de decisão nos quais os visados, por não serem especialistas, nem o deverem ser, vieram a assentar todas as decisões de contratação dos adicionais em causa.

Por isso se dirá, que esta não é nem a sede nem o momento processual para discutir essa qualificação técnica, para a qual os visados não possuem sequer capacidade técnica específica.



Mas, julga-se, já será o momento para invocar a circunstância de terem baseado as deliberações em causa precisamente nessas informações técnicas e pareceres, que por não aparentarem qualquer erro grosseiro ou manifesto, aos olhos e conhecimentos não especializados dos membros do órgão executivo municipal que deliberou a contracção dos trabalhos em análise, e por não terem sido objecto de qualquer contestação na apreciação que deles se fez e no seguimento que se lhe deu – antes se inserirem num argumentário técnico e legal já exposto nos Adicionais 1º a 6º que, contrariamente aos ora apreciados, mereceram visto em 1/10/2004 e 21/10/2005 – permitirão dar por verificadas as circunstâncias susceptíveis de excluir a responsabilidade sancionatória dos intervenientes visados, nos termos previstos no art. 65º, n.º 8 da LOPTC.

Senão vejamos:

I - Da legalidade da contratação por ajuste directo, qualquer que seja a subsunção jurídica que dela se faça:

Efectivamente, conforme se constata do *Relato de Auditoria* em apreço verifica-se que o mesmo pugna essencialmente pela não admissão da possibilidade de enquadrar os trabalhos subjacentes aos Adicionais 7º a 9º nas figuras legais previstas no art. 26º e 14º do RJEOP.

Conclui nesses termos por sustentar que os trabalhos realizados se destinaram a corrigir deficiências e ou imprecisões técnicas e por isso não correspondem a “trabalhos a mais” no sentido técnico previsto no art. 26º do RJEOP, por lhes faltar a característica da “imprevisibilidade” prevista no n.º 1 do citado normativo.

E, conclui igualmente nesse sentido, com base no entendimento exposto de que a apenas e se pode lançar mão da figura de erros e omissões constante do art. 14º do RJEOP, e da consequente possibilidade de contratação de trabalhos por



ajuste directo, num apertadíssimo espectro de casos, em que estes surjam após uma revisão cuidadosa do projecto, tomada antes do lançamento do concurso.

Ora, crê-se que com semelhantes pressupostos se está a subverter a disciplina legal resultante do RJEOP, a confundir verdadeiramente institutos legais distintos e a proceder-se a uma redução não permitida do âmbito de actuação legal permitida pelo citado RJEOP.

Com efeito, contrariamente ao sustentado pelo *Relato de Auditoria*, entende-se que o regime dos trabalhos realizados na sequência de erros ou omissões do projecto não é idêntico nem se confunde com o regime dos “*trabalhos a mais*”.

Por essa razão, não podem os visados subscrever a ideia que transversalmente percorre todo o mencionado *Relato*, segundo o qual aqueles primeiros trabalhos (recorde-se, realizados na sequência da detecção de erros ou omissões) só seriam legítimos e legais se se verificassem as condições e pressupostos enunciados no artigo 26º do RJEOP.

Assim o sustentam porque o regime do artigo 14º é distinto e autónomo do regime do artigo 26º, podendo por isso dar-se o caso de existirem trabalhos legítimos à luz do artigo 14º, embora, se analisados à luz do artigo 26º (dos *trabalhos a mais*), carecessem de idêntica legitimidade e legalidade.

Assim, se existiram trabalhos que se tenham tornado necessários ou convenientes na sequência da detecção e rectificação de erros ou omissões do projecto (sejam no regime do artigo 14º/1, seja no regime do artigo 14º/2), é quanto basta para afirmar a sua plena legalidade, e por essa via da plena legalidade dos Adicionais, não sendo, por conseguinte, necessário averiguar se os mesmos resultaram de circunstância imprevistas ou de qualquer outro motivo legalmente atendível.



Afirmar o contrário, permitiria dar corpo a um verdadeiro absurdo jurídico, não consentido pelo Lei.

Efectivamente, se o legislador quisesse que os trabalhos realizados na sequência da detecção de erros ou omissões do projecto tivessem o mesmo regime dos trabalhos a mais, tê-lo-ia dito, ou seja, não teria certamente elaborado duas normas autónomas e diferentes para o efeito, que, ainda por cima, não efectuem qualquer remissão entre elas.

Acresce ao exposto que devem reputar-se de totalmente incorrectas as proposições que trespassam toda a fundamentação no *Relato de Auditoria* (destacando-se, por mero exemplo, a constante a fls. 24 e a fls. 30), segundo as quais será de afastar o regime do artigo 14º do RJEOP quando as causas determinantes dos trabalhos pudessem ter sido facilmente previstas (e por isso removidas) se, antes do lançamento do concurso, a entidade adjudicante tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto.

Desde logo assim não será, porque por via de semelhante argumento os Srs. Auditores verdadeiramente presumem, sem para tanto possuírem qualquer prova, que a entidade adjudicante não procedeu com a devida diligência no momento da aprovação dos documentos do concurso, designadamente do caderno de encargos (e seus anexos).

Depois, porque essa afirmação constante do *Relato de Auditoria* contraria a própria previsão do legislador, acabando por lhe retirar todo e qualquer sentido minimamente útil.



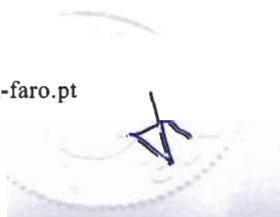
Com efeito, tendo o legislador tido o cuidado de prever, nos artigos 14º a 26º do RJEOP, um regime específico aplicável aos trabalhos realizados na sequência da rectificação de erros ou omissões do projecto, então necessariamente, de um lado, admitiu que as entidades adjudicantes, num ou noutro caso, não procedem com a devida diligência, e porque, de outro lado, não quis que nesses casos fosse prejudicado o interesse público da boa e atempada realização da obra, permitindo — como resulta claramente desses preceitos — que os trabalhos que surjam por esses motivos (de erros e omissões do projecto) sejam, por via de regra, adjudicados sem demora ao empreiteiro do contrato de empreitada.

Nestes termos, não faz nenhum sentido o Tribunal de Contas não aplicar o regime do artigo 14º do RJEOP às hipóteses em que as causas determinantes dos trabalhos pudessem ter sido facilmente previstas (e por isso removidas) se, antes do lançamento do concurso, a entidade adjudicante tivesse procedido a uma revisão minimamente cuidadosa do projecto, quando é evidente que o regime desse preceito legal está posto a título principal justamente para essas hipóteses.

Admitir isso, ou seja, sustentar a tese constante do *Relato de Auditoria*, seria admitir que o Tribunal de Contas pudesse “dar o dito (pelos legislador) por não dito”.

Para além do exposto, pretende-se ainda sustentar que muito mais do que o regime dos artigos 26º (*trabalhos a mais*) e 14º do RJEOP (reclamação quanto a *erros e omissões do projecto*), para a materialidade em análise surge verdadeiramente determinante o regime constante do artigo 45º do RJEOP, que tem por epígrafe “*Controlo de custos de obras públicas*”.

Com efeito, diz-se no seu número 1 que “*o dono da obra não poderá, em caso algum, autorizar a realização de trabalhos a mais previstos no artigo 26º,*



alterações do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos, da iniciativa do empreiteiro caso o seu valor acumulado durante a execução de uma empreitada exceda 25% do valor do contrato de empreitada de obras públicas de que são resultantes.”

Resulta claramente daí que, até esse valor, o dono da obra pode, nas hipótese elencadas nesse preceito, adjudicar os trabalhos em causa directamente ao empreiteiro, sem necessidade de qualquer procedimento concursal.

É de resto o que decorre com toda a evidência do número 4 desse artigo 45º, quando diz que *“os trabalhos previstos no nº 1 que excedam a percentagem nessa disposição prevista só poderão ser adjudicados mediante a aplicação do procedimento que ao caso couber, nos termos previstos no artigo 47º e demais legislação aplicável”* — com efeito, se esses trabalhos devem ser adjudicados (só têm de ser adjudicados) mediante a aplicação de um procedimento concursal quando excedam os tais 25%, é porque até esse montante eles podem ser adjudicados directamente ao empreiteiro sem quaisquer problemas de legalidade.

Em suma: a norma do artigo 45º/1 do RJEOP funciona como uma norma habilitante do ajuste directo de trabalhos ao empreiteiro do contrato de empreitada.

Por outro lado, decorre também claramente desse preceito do RJEOP que o legislador considera legal e legítima a contratação, por ajuste directo ao empreiteiro, de obras de valor igual ou inferior a 25% do valor do contrato de empreitada, desde que tais obras resultem:

— de “trabalhos a mais previstos no artigo 26º”;



- de “alterações ao projecto, variantes ou alteração ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro”;
- de “alteração do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo”.

Ora, esta última alternativa significa que são admitidas alterações ao projecto por iniciativa do dono da obra — que não obedecem nem se sujeitam, claro, ao regime dos trabalhos a mais, tanto que este é objecto de previsão legal diferenciada e autónoma, logo na parte inicial do artigo 45º/1 — e que essas alterações não têm necessariamente de resultar de erros ou omissões do projecto, por isso que o legislador diz que tais alterações são de atender, para todos os efeitos, “ainda que decorrentes de erros ou omissões do mesmo”, podendo portanto ter esse fundamento ou outro qualquer (neste sentido, ver também Jorge Andrade da Silva, Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 2004, p. 131, ponto 6).

Sendo evidente, até porque a lei não faz qualquer distinção a tal propósito, que cabem aí — na fórmula “alteração do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo” — as alterações que se destinem a corrigir deficiências e/ou imprecisões técnicas, designadamente, para sanar eventuais ilegalidades do projecto (em aspectos em que este não desse cumprimento às leis aplicáveis), as alterações que se destinam a compatibilizar as diversas especificações dos projectos de especialidades, bem como as alterações que se destinem a introduzir melhorias (necessárias ou úteis) na obra pública - tal como como aconteceu no caso dos Adicionais 7º a 9º, como é pacificamente assumido no Relato de Auditoria,

Daí que, mesmo que esse Tribunal de Contas não considere que as obras em causa se subsumem no regime dos artigos 26º e 14º do RJEOP, isso em nada afectaria a legitimidade e legalidade dos *Adicionais* em análise, uma vez que se trata aqui de obras ou de alterações ao projecto, seja da iniciativa do Município

de Faro, seja da iniciativa do empreiteiro, cujo valor acumulado não excede 25% da despesa estipulada no contrato de empreitada inicial (ver quadro 4, constante de fls. 11 do Relato da Auditoria).

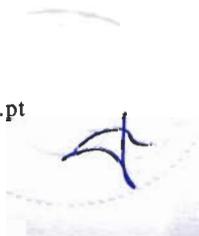
Sendo evidente, além disso, que, nestas hipóteses de alterações ao projecto por iniciativa do dono da obra ou por iniciativa do empreiteiro, é completamente indiferente ou irrelevante saber se o motivo que as determinou se deve ou não a uma circunstância imprevista.

É que, como se sabe, só no caso dos trabalhos a mais é que o legislador estabeleceu como requisito de legalidade o facto de eles assentarem numa “circunstância imprevista” (artigo 26º/1 do RJEOP) — e aqui não estamos, como todos sabem, no domínio dos trabalhos a mais, mas no domínio de alterações ao projecto por iniciativa do dono da obra ou por iniciativa do empreiteiro.

E, cabendo ao Tribunal de Contas, como qualquer outro Tribunal, aplicar o Direito, o melhor Direito, sem sujeição ao que as partes tiverem sobre ele alegado, pouco interesse ou relevância terá na apreciação desta matéria a qualificação que a Câmara Municipal de Faro até à data tem invocado como fundamento da legalidade dos ora analisados Adicionais.

II - A exclusão da responsabilidade sancionatória em caso de mera negligência:

Conforme foi possível apurar em sede de acção de fiscalização levada a cabo e vem identificado ao longo da fundamentação fáctica a que o *Relato* procede, todos os vereadores que votaram favoravelmente a celebração dos Adicionais nºs 7 a 9, por adjudicação directa com o empreiteiro, só o fizeram porque, como é evidente, não representaram sequer que fosse exigível, num caso destes, um procedimento concursal



A hipótese de abrir um concurso público para a realização de trabalhos, por um outro empreiteiro, a executar exactamente no mesmo espaço físico onde se encontrava já a trabalhar um primeiro (com todos os problemas técnicos e jurídicos que isso pode provocar), era e é uma hipótese que o simples bom senso afastava como alternativa ou sequer hipótese para solucionar a necessidade detectada, tanto mais que o executivo farenses esteve sempre convencido de que, havendo necessidade ou conveniência da realização de certas obras, a sua adjudicação ao empreiteiro era, mais do que uma possibilidade, mas uma obrigação legal sua.

Não só tal representaria uma poupança para o erário público, atenta a desnecessidade de paragem de obra e conseqüente dever de indemnização que passaria a assistir ao empreiteiro da obra, como representaria a uma melhor defesa do interesse público na eficaz e apta conclusão da obra, pois é evidente que melhor que ninguém seria o empreiteiro que melhor concretizaria na obra a deficiência detectada no decurso dos trabalhos.

Só por isso, toda essa realidade representaria uma total ausência de consciência quanto a uma eventual ilegalidade da actuação do executivo.

Mas essa circunstância é ainda reforçado com um outro aspecto evidente, e que o Relato de Auditoria, ele próprio materializou, e até adiantou na sua fundamentação.

Com efeito, é possível constatar que as deliberações camarárias em causa foram tomadas na sequência (e com fundamento) em informações técnicas e em pareceres jurídicos dos serviços da Câmara Municipal de Faro, que, por não aparentarem qualquer erro grosseiro ou manifesto, aos olhos e conhecimentos não especializados dos seus membros igualmente não foram objecto de



qualquer contestação na apreciação que deles se fez e no seguimento que se lhes deu.

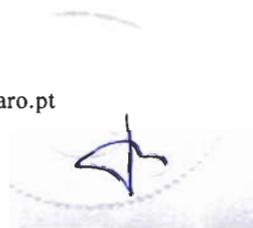
De facto, basta compulsar o procedimento administrativo que lhe está subjacente para verificar que todas as deliberações tomadas, foram precedidas de informação da fiscalização contratada para a empreitada em causa, sobre as quais incidiu apreciação autónoma do Departamento, no caso por via de uma apreciação técnico legal da sua Directora de Departamento, sempre sustentando a legalidade da actuação, de ajuste directo, por conformidade com o regime legal constante do RJEOP.

Com efeito, após a detecção da necessidade por parte do empreiteiro, seguia-se um demorado procedimento de verificação da necessidade, que, regra geral, terminava com um longo e extenso documento elaborado pela fiscalização contratada – no caso a empresa FGP – Engenharia Civil, Lda. – a denominada “*Memória Descritiva e Justificativa*” que se pronunciava acerca da justificação da intervenção necessária, bem como acerca do seu preço.

Esse documento merecia análise autónoma justificativa pelo responsável do Departamento Especializada na Câmara Municipal de Faro para a análise técnica e jurídica da proposta aprovada pela Fiscalização.

Apenas caso existisse dupla coincidência de posições a proposta era submetida a reunião de Câmara a proposta de adjudicação, que assim assentava nas informações e pareceres prévios emitidos.

Assim aconteceu relativamente ao Adicional n.º 7, que teve informação favorável da Fiscalização através de memória descritiva e justificativa detalhada de 25/5/2005 e parecer da Directora do Departamento de Obras em 3/6/2005.



Assim aconteceu relativamente ao Adicional n.º 8, que teve informação favorável da Fiscalização através de memória descritiva e justificativa detalhada de 07/10/2005 e parecer da Directora do Departamento de Obras e Equipamentos Municipais em 10/10/2005.

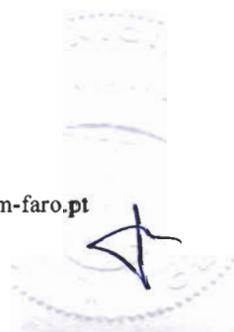
E, assim aconteceu relativamente ao Adicional n.º 9, que teve informação favorável da Fiscalização através de memória descritiva e justificativa detalhada de 15/12/2004 e parecer da Directora do Departamento de Obras em 22/12/2004.

Foi por conseguinte, convencidos desse incontestado enquadramento jurídico - técnico, que pugnavam pela existência de objecto para o ajuste directo e pela própria admissibilidade legal da modalidade de contratação seguida, que o executivo farenses deliberou a sua adjudicação, nos termos melhor constantes da documentação existente nos autos.

Ora, nos termos do disposto no artigo 65º/8 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas — na versão introduzida pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto —, mais concretamente, o disposto na sua alínea a), o Tribunal de Contas pode *“relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando ... se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”*.

E, todos os pressupostos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade pretendida assacaram encontram-se demonstrados nos autos.

Com efeito, no caso em apreço, por um lado, está em causa uma infracção financeira apenas passível de multa — como resulta do próprio Capítulo V do Relato da Auditoria — e, por outro lado, é seguro que a falta só é imputada aos visados a “título de negligência”.



III - Conclusão:

a) Os visados pelo Relato entendem que inexistente qualquer infracção financeira susceptível de ser sancionada com a aplicação de uma multa:

aa) o objecto que esteve na base da contratação por ajuste directo nos Adicionais 7º a 9º poderia ser objecto de ajuste directo ao empreiteiro da obra, tal como resulta do art. 14º e artigo 45º do RJEOP.

b) Ainda que assim não seja entendido, o que apenas se admite como mera hipótese de raciocínio, sempre se encontram evidenciados nos autos os pressupostos para a exclusão da responsabilidade sancionatória dos visados:

bb) os visados não agiram com culpa, e mesmo a modalidade imputada, culpa leve ou negligência, permite, atenta a factualidade provada, que seja relevada a responsabilidade financeira pelas apontadas infracções.

Termos em que respeitosamente se requer a V. Exas. que seja considerado, ordenando-se o arquivamento dos autos, ou, caso assim não seja entendido, sempre ser relevada a responsabilidade financeira dos visados.

O Presidente da Câmara



(José Apolinário)

ANEXO C





Anexo C

MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Mapa de infracções financeiras

Parte do Relatório	Factos	Normas Violadas	Tipo de Responsabilidade	Responsáveis
Parte III, p. I	Adopção de procedimento adjudicatório (ajuste directo) de “Trabalhos a Mais” diverso do legalmente exigido	Art.ºs 48.º n.º 2 al. b) do DL n.º 59/99, de 02.03, 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP, e 5.º e 6.º do CPA	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08	Os indicados no quadro 8 incluso na Parte VII, cf. Delib. de 21.06.2005, tendo-se absterido os Vereadores Augusto Bessa Pinto Miranda e João Manuel Godinho Marques
Parte III, p. II	Adopção de procedimento adjudicatório (ajuste directo) de “Trabalhos a Mais” diverso do legalmente exigido	Art.ºs 48.º n.º 2 al. b) do DL n.º 59/99, de 02.03, 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP, e 5.º e 6.º do CPA	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08	Os indicados no quadro 9 inserto na Parte VII, cf. Delib. de 12.01.2006, tomada por unanimidade
Parte III, p. III	Adopção de procedimento adjudicatório (ajuste directo) de “Trabalhos a Mais” diverso do legalmente exigido	Art.ºs 48.º n.º 2 al. b) do DL n.º 59/99, de 02.03, 81.º al. f) e 266.º n.º 2 da CRP, e 5.º e 6.º do CPA	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08	Os indicados no quadro 10 incluso na Parte VII, cf. Delib. de 01.02.2005, tomada por unanimidade