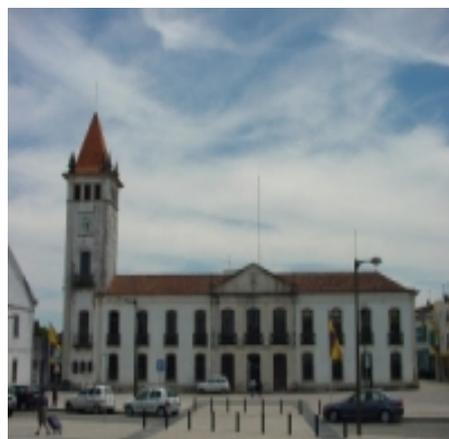


# RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/11

Proc. n.º 7/2009  
1.ª Secção DCC



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA  
MUNICIPAL DE CANTANHEDE NO ÂMBITO DO 1.º  
CONTRATO ADICIONAL AO CONTRATO DE EMPREITADA  
RELATIVO AO “PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE”

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA, 2011





## ÍNDICE

SIGLAS .....	2	
GLOSSÁRIO DO GOLFE .....	2	
<b>PARTE I - ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO</b>		
I – INTRODUÇÃO .....	3	
II – ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	3	
III – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	3	
IV – CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS .....	4	
<b>PARTE II – FINANCIAMENTO E CONSTRUÇÃO DO PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE</b>		
I – FINANCIAMENTO DO PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE .....	5	
II – O CONTRATO DE EMPREITADA DO PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE: SUA FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO .....	6	
III – A EXECUÇÃO DO CONTRATO:		
a) O tempo gasto na realização da Obra .....	7	
b) O custo da Empreitada .....	8	
<b>PARTE III – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA</b>		
I – OS TRABALHOS A MAIS OBJECTO DO CONTRATO ADICIONAL .....	10	
II – OS TRABALHOS A MAIS REFERENTES AOS “CAMPOS DE FUTEBOL” .....	11	
III – OS TRABALHOS A MAIS REFERENTES À “ACADEMIA DE GOLFE” .....	13	
IV – ILEGALIDADES INDICIADAS NA ADJUDICAÇÃO DOS TRABALHOS DESCRITOS NOS PONTOS II E III .....	18	
<b>PARTE IV – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO</b> .....		19
<b>PARTE V – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS</b>		
I – INTRODUÇÃO .....	28	
II – RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA .....	28	
<b>PARTE VI – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....		30
<b>PARTE VII – CONCLUSÕES</b> .....		31
<b>PARTE VIII – RECOMENDAÇÕES</b> .....		32
<b>PARTE IX – DECISÃO</b> .....		33
FICHA TÉCNICA .....	34	
<b>ANEXOS:</b>		
Anexo I – Obras e fornecimentos conexos com o Parque Desportivo de Cantanhede .....	37	
Anexo II – Trabalhos contratuais executados .....	39	
Anexo III – Descrição dos “Trabalhos a Mais” incluídos no Adicional .....	40	
Anexo IV – Esclarecimentos prestados pela CMC no processo de auditoria .....	43	
Anexo V – Mapa de Infracções Financeiras Indiciadas .....	46	
Anexo VI – Alegações dos Responsáveis .....	47	



## Siglas

Ac.	Acórdão
Cap.	Capítulo
CCP	Código dos Contratos Públicos <sup>(1)</sup>
CE	Caderno de Encargos
CMC	Câmara Municipal de Cantanhede
CPA	Código do Procedimento Administrativo <sup>(2)</sup>
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DOM	Departamento de Obras Municipais
DR	Diário da República
Inf.	Informação
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas <sup>(3)</sup>
LAL	Lei das Autarquias Locais <sup>(4)</sup>
LFL	Lei das Finanças Locais <sup>(5)</sup>
LPU	Lista de Preços Unitários
MDJ	Memória Descritiva e Justificativa
Of.	Ofício
OP	Ordem de pagamento
p.	Ponto
PGR	Procuradoria-Geral da República
PC	Programa de Concurso
Proc.	Processo
pub.	Publicado
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas <sup>(6)</sup>
RO	Recurso Ordinário
TBM	Trabalhos a Mais
TBm	Trabalhos a Menos
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta

## Glossário do Golfe

<i>Bunker</i>	Banco de areia que funciona como obstáculo.
<i>Fairway</i>	Terreno regular no centro do campo, entre o <i>tee</i> e o <i>green</i> , onde a relva é cortada aproximadamente a 12 mm.
<i>Green</i>	Área de relva mais fina, compacta e rente, onde está situado o buraco.
<i>Pitch &amp; Putt</i>	Modalidade amadora de golfe, com regulamentos específicos.
<i>Tee</i>	Local onde é dada a primeira tacada em buraco; também designa o nome do pino de plástico ou madeira que sustenta a bola na primeira tacada de cada buraco.

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

<sup>(2)</sup> DL n.º 442/91, de 15.11, alterado pelos DL's n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01.

<sup>(3)</sup> Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04.

<sup>(4)</sup> Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11.01 e 67/2007, de 31.12.

<sup>(5)</sup> Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04 e 55-A/2010, de 31.12.

<sup>(6)</sup> DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/2000, de 27.07, DL n.º 13/2002, de 19.02 e DL n.º 245/2003, de 07.10.



## Parte I

### Enquadramento da Acção

#### I - INTRODUÇÃO

Em Abril de 2008, a Câmara Municipal de Cantanhede (CMC) remeteu<sup>(7)</sup> ao Tribunal de Contas o 1.º Adicional ao contrato de empreitada do “Parque Desportivo de Cantanhede”, celebrado em Novembro de 2006 com um consórcio de empreiteiros nos termos adiante descritos.

Efectuado um estudo preliminar pelo DCC àquele Adicional, foi determinada a realização de uma auditoria (Proc. Audit. n.º 7/2009) incidente sobre o dito contrato adicional, em conformidade com a deliberação tomada pelo Plenário da 1.ª Secção do TC ao abrigo do disposto nos art.ºs 49.º, n.º 1, al. a) *in fine*, e 77.º, n.º 2, al. c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

#### II – ÂMBITO E OBJECTIVOS

De acordo com o teor do *Plano Global da Acção de Fiscalização*, os objectivos da presente *Acção* consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do Adicional ao contrato da empreitada do “Parque Desportivo de Cantanhede” e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades.

#### III – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Visando o cumprimento dos objectivos antes enunciados, a *Acção de Fiscalização* (adiante identificada de *Acção*) desenvolveu-se segundo as seguintes fases:

- a) Planeamento da *Acção*;
- b) Trabalho de Campo;
- c) Elaboração do relato de auditoria;
- d) Audição dos Responsáveis sobre a matéria versada no relato antes mencionado.

Os trabalhos desenvolvidos nas fases indicadas nas als. a) e b) foram oportunamente descritos no relato de auditoria, que aqui se dão por reproduzidos. Efectuado o estudo dos elementos coligidos naquelas fases, formulou-se um conjunto de observações, condensadas no referido relato, o qual foi notificado aos responsáveis nele indicados para se pronunciarem sobre o seu teor.

Seguiu-se o estudo da(s) resposta(s) apresentada(s), secundado pela elaboração do presente relatório, em que as recomendações insertas na Parte VIII, surgem como corolário lógico das

<sup>(7)</sup> A coberto do seu Of. n.º 5288, de 17.04.2008.



observações constantes na Parte III, formuladas com base nos elementos recolhidos durante a Acção. São ainda enunciadas as ilegalidades passíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos na LOPTC.

## IV – CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS

A formação e execução do Adicional objecto da Acção obedeceu ao regime jurídico fixado no DL n.º 59/99, de 02.03 (RJEOP), entretanto revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 18/2008, de 29.01 — diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP), em vigor desde 30.07.2008. Ponderando, no entanto, que as recomendações deste Tribunal visam não só contribuir para suprimir ou corrigir situações irregulares, constatadas nas suas acções de controlo, mas também para prevenir a sua ocorrência no futuro, afigurou-se oportuno, quer no corpo do presente relatório, quer nas suas recomendações finais, considerar o regime estabelecido no Código sempre que se revelou pertinente.



Por último, cumpre notar que no presente documento:

- Se remeteu para os seus anexos a descrição de alguns elementos que corroboram ou demonstram o afirmado no seu texto;
- O texto apresentado em destacado (ou “*Bold*”) é da iniciativa dos seus autores salvo expressa indicação em contrário;
- Todas as decisões (sentenças e acórdãos) deste Tribunal citadas podem ser consultadas na Internet ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).



## Parte II

### Financiamento e construção do Parque Desportivo de Cantanhede

#### I – FINANCIAMENTO DO PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE

O financiamento das obras objecto do contrato de empreitada do Parque Desportivo de Cantanhede — adiante sintetizado — foi obtido através da celebração, em 05.12.2006, do contrato de locação financeira imobiliária<sup>(8)</sup>, no qual figuram como partes o Município de Cantanhede (locatário) e a *Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A.* (locador). Pelo referido contrato (com o n.º 321660), a *Caixa* comprometeu-se a conceder à CMC um financiamento global de € 3.320.877,00, destinado a financiar:

- A compra de um terreno<sup>(9)</sup>, no valor de € 1.300.000,00;
- A construção do Parque Desportivo de Cantanhede, no valor de € 2.020.877,00<sup>(10)</sup>.

Em relação ao terreno supra referenciado, cumpre notar que a CMC era a titular do respectivo direito de propriedade, entretanto adquirido pela *Caixa* sob proposta daquela autarquia, que o poderá readquirir no termo do prazo de vigência do contrato de locação<sup>(11)</sup>, mediante o pagamento do valor residual de € 166.043,85.

O prazo da locação foi estipulado em 180 meses sendo que, nos primeiros 18, a renda (mensal) a pagar pela CMC à *Caixa* se cinge aos juros do financiamento convencionado. Nos 162 meses subsequentes, a renda passa a compreender o capital e juros, no valor previsto de € 23.610,06/mês. De referir que o pagamento, pela *Caixa*, das verbas concernentes aos trabalhos de construção do Parque previstos no contrato de empreitada descrito no ponto (II) seguinte, depende de prévia concordância da CMC com o teor das facturas emitidas pelo(s) empreiteiro(s) responsável(eis) pela sua execução, devendo a autarquia diligenciar ainda o seu subsequente envio àquela instituição financeira de crédito para efeitos de pagamento.

O mencionado contrato de locação financeira foi submetido ao TC para efeitos de fiscalização prévia (proc. de visto n.º 2110/2006), tendo obtido o competente “Visto” em 09.05.2007.

Resumidas as condições contratuais mais relevantes, salienta-se que, entretanto, o financiamento contratado foi alvo de uma amortização antecipada, no montante de € 846.557,81<sup>(12)</sup>, visando a compra — concretizada por escritura lavrada em 23.12.2008 — da

<sup>(8)</sup> Regulado pelo DL n.º 265/97, de 02.10, alterado pelos DL's n.ºs 285/2001, de 03.11 e 30/2008, de 25.02.

<sup>(9)</sup> Correspondente a um lote de terreno com a área de 100.163,00 m<sup>2</sup>, situado em zona desportiva de Cantanhede, freguesia e concelho de Cantanhede.

<sup>(10)</sup> Valor com IVA à taxa de 21%, cf. teor do p. 3 do Of. da CMC n.º 2752, de 02.03.2007, incluso no proc. de visto n.º 2110/2006.

<sup>(11)</sup> Face à estrutura do negócio, está-se perante um contrato de locação financeira repositiva ou *lease back*, mencionado, por ex., no Ac. 23/2007 do Plenário da 1.ª Secção do TC, de 17.12.2007 (proferido no RO n.º 19/2007), nos termos que a seguir se reproduzem: “O *lease-back* assume-se como um tipo da locação financeira típica, que é assim caracterizado pela doutrina: «O proprietário de um bem (por via de regra, um imóvel...) vende-o a uma instituição de crédito, sendo que, em seguida, entre os mesmos contraentes é celebrado um contrato de locação financeira. Em princípio, a falta de disponibilidade financeira do proprietário original surge como um dos motivos para a conclusão deste negócio. Na verdade, com o valor patrimonial gerado pela alienação da coisa, o vendedor, agora locatário, passa a dispor de uma soma avultada que pode utilizar na sua actividade. Obtém assim liquidez a partir de algo que existia já no seu património, sem perder a disponibilidade da coisa»”.

<sup>(12)</sup> Esta quantia (€ 846.557,81) integra o valor correspondente aos trabalhos de construção do campo de relva sintética (€ 716.557,81, com IVA à taxa de 20%) e ao da compra do terreno onde se encontra edificado o referido campo (€ 130.000,00), (continua na pág. seguinte)



parcela de terreno (com a área de 10.000 m<sup>2</sup>) onde já se encontra implantado o campo de relva sintética. A aquisição efectuada prende-se<sup>(13)</sup> com a candidatura do projecto atinente à construção do campo em relva sintética, apresentada pela CMC, aos fundos disponibilizados pelo III Quadro Comunitário de Apoio, no âmbito do qual se exige que o proponente seja titular do direito de propriedade plena da infra-estrutura objecto do projecto.

## II - O CONTRATO DE EMPREITADA DO PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE: SUA FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

A formação do contrato em referência foi precedida de concurso público na sequência da deliberação autorizadora da CMC ocorrida em reunião de 24.05.2005, na qual foram ainda aprovadas as diversas peças instrutórias daquele procedimento (projecto<sup>(14)</sup>, PC, CE e plano de segurança). Da MDJ do projecto extrai-se que a empreitada tem por objecto a concretização das seguintes intervenções:

- Zona verde ampla (*open space*), de lazer, em superfície relvada, com área aproximada de 35.000 m<sup>2</sup>;
- Um campo multi-usos de relva sintética (135 m x 74 m<sup>2</sup> = 9.990,00 m<sup>2</sup>), vedado, para a realização de provas e competições internacionais;
- Implantação de um campo de futebol principal, composto por um relvado natural (117 m x 74 m<sup>2</sup> = 8.658,00 m<sup>2</sup>) vedado, para a realização de provas e competições internacionais;
- Zona envolvente do campo de futebol principal em suave talude revestido a relva;
- Zonas pedonais de circulação e lazer, pavimentadas;
- Construção de um parque de estacionamento para 500 lugares destinados a veículos ligeiros e 11 lugares para veículos pesados de passageiros;
- Instalações das redes de abastecimento de águas, esgotos e pluviais;
- Instalação do sistema de iluminação público.

Em síntese, pretende-se a edificação de um espaço de lazer que permita, em simultâneo, a prática de uma actividade desportiva — o futebol — dotado das correspondentes infra-estruturas<sup>(15)</sup>.

Realizadas as formalidades integradas no concurso promovido, a obra foi adjudicada, pelo executivo municipal em reunião de 17.10.2006, à proposta (datada de 29.09.2005) apresentada pelo consórcio formado pelas empresas *Tecnovia, Sociedade de Empreitadas, S.A.* e *Tecnovia Açores, Sociedade de Empreitadas, S.A.* (doravante consórcio Empreiteiro).

Em 23.11.2006, foi celebrado o respectivo contrato de empreitada (com o n.º 16/2006), do qual emergem como principais obrigações:

como indicado na escritura do contrato de compra e venda celebrado entre a CMC e a *Caixa* em 23.12.2008. Além do mencionado montante de € 846.557,81 (cujo pagamento foi autorizado em 23.12.2008, cf. OP n.º 10460/2008) e de despesas relativas ao processo, a CMC pagou ainda uma penalização pelo reembolso antecipado, no valor de € 10.158,70, com IVA (cf. teor do recibo n.º 300136082, emitido pela *Caixa* em 23.12.2008, cujo pagamento foi autorizado na mesma data, como evidenciado na OP n.º 10458/2008). Os documentos citados foram disponibilizados pela CMC nos anexos 1 e 10 do seu Of. n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(13)</sup> Como informado pela CMC no p. 1 do seu Of. n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(14)</sup> O projecto da obra foi elaborado pelos serviços da autarquia (com excepção do projecto relativo à rede de águas e saneamento, da autoria da *Inova – Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede, E.M.*) e integra, entre outras, uma MDJ, datada de 20.05.2005, e o Mapa de Medições, com data de 23.05.2005.

<sup>(15)</sup> Neste domínio, salienta-se que na MDJ do projecto se excluiu expressamente a execução dos trabalhos de construção de uma bancada central coberta e de blocos de instalações sanitárias, balneários e vestiários, a realizar em momento ulterior.



- ✓ A realização da obra pelo preço de €1.670.145,73, sem IVA, devendo a facturação ser efectuada em nome da “Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A.” (cláusula 3.<sup>a</sup>);
- ✓ A execução dos trabalhos no prazo de 365 dias (cláusula 4.<sup>a</sup>).

Dos documentos insertos no contrato resulta ainda que a empreitada seria remunerada por série de preços<sup>(16)</sup>, regulada, em especial, nos art.<sup>os</sup> 18.<sup>o</sup> a 21.<sup>o</sup> do RJEOP. Por último, cumpre assinalar que, segundo a LPU<sup>(17)</sup> inclusa na sua proposta (de 29.09.2005), o consórcio Empreiteiro vinculou-se a executar os trabalhos que a seguir se indicam pelos seguintes preços (sem IVA) parcelares totais:

Quadro n.º 1

CAP	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES (€)
1.	MOVIMENTO DE TERRAS	128.142,95
2.	REDE DE DRENAGEM PLUVIAL	71.472,97
3.	REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	19.034,10
4.	REDE DE ÁGUAS RESIDUAIS DOMÉSTICAS	36.136,90
5.	PAVIMENTAÇÃO	192.462,00
6.	OBRAS ACESSÓRIAS	80.965,20
7.	MUROS DE VEDAÇÃO	37.020,00
8.	CORDÃO NATURAL DE PROTECÇÃO NA ENVOLVENTE DO CAMPO RELVADO NATURAL	38.027,11
9.	ARBORIZAÇÃO DOS ESTACIONAMENTOS	15.004,12
10.	CAMPO RELVADO NATURAL	43.681,00
11.	SISTEMA DE DRENAGEM DO CAMPO DE RELVA NATURAL	84.077,00
12.	SISTEMA DE REGA	30.394,91
13.	RELVADO NATURAL - OPEN SPACE -	144.786,34
14.	FURO DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA <sup>(18)</sup>	148.380,23
15.	CAMPO RELVADO SINTÉTICO	518.811,07
16.	EQUIPAMENTO DE SINALIZAÇÃO E SEGURANÇA	7.327,18
17.	EQUIPAMENTOS <sup>(19)</sup>	17.538,76
18.	FUNDAÇÕES DE BANCADA <sup>(20)</sup>	24.563,56
19.	DIVERSOS	32.320,33
<b>TOTAL GERAL:</b>		<b>1.670.145,73</b>

Atendendo a que a despesa associada à obra seria financiada através do contrato de locação financeira resumido no ponto anterior, a 1.<sup>a</sup> Secção do TC não se pronunciou sobre a legalidade do contrato de empreitada em referência, cf. teor da sua Decisão (n.º 297/2007), proferida no proc. de visto n.º 2080/2006.

### III – A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE EMPREITADA

#### a) O tempo gasto na realização da Obra

Pelos motivos mencionados na Parte seguinte, a consignação da obra ocorreu em 01.10.2007<sup>(21)</sup> e não no “*prazo máximo de 22 dias úteis*” contados a partir da data da

<sup>(16)</sup> Cf. resulta do teor do p. III.1.2 do anúncio de abertura do concurso pub. no DR, p. 10.1 do PC, p. 2.2.1, al. a), das disposições gerais do CE e p. 13.1 das cláusulas técnicas especiais do CE.

<sup>(17)</sup> Menção ao documento indicado no art.º 73.º, n.º 1, al. b), do RJEOP.

<sup>(18)</sup> Com a finalidade de reduzir os custos da rega dos campos, cf. pág. 19 da MDJ da proposta adjudicada.

<sup>(19)</sup> Compreende o fornecimento e colocação de balizas para futebol, bandeirolas de canto, cabines de suplente e do 4.º árbitro, cf. pág. 45 da MDJ da proposta adjudicada.

<sup>(20)</sup> Fundações para receber a bancada e edifício de apoio, a construir numa 2.<sup>a</sup> fase, cf. pág. 20 da MDJ da proposta adjudicada.

<sup>(21)</sup> Como provado pelo respectivo auto, remetido em anexo ao Of. da CMC n.º 14156, de 07.10.2008.



celebração do contrato inicial (23.11.2006) — como fixado no seu texto (cláusula 5.<sup>a</sup>) e no RJEOP (art.º 152.º, n.º 1) — “prazo” esse cujo termo recairia em 28.12.2006.

A conclusão da obra decorreu de forma faseada, mediante 2 recepções provisórias parciais, efectuadas em 07.04.2009 e 22.05.2009<sup>(22)</sup>.

Ponderado o momento em que se iniciou a execução dos trabalhos e a data da última recepção provisória realizada, constata-se que, objectivamente, decorreram 598 dias, observando-se assim um desvio de 233 dias (equivalente a cerca de 7 meses e meio) em relação ao prazo de execução estipulado no contrato inicial (365 dias). No entanto, este prazo foi objecto de 3 prorrogações, nos termos que seguir se especificam<sup>(23)</sup>:

- 1.<sup>a</sup> - 88 dias (de 01.10.2008 a 27.12.2008), devido à realização dos “trabalhos a mais” compreendidos no Adicional (adiante analisado), ao abrigo do disposto no art.º 151.º, n.º 2, do RJEOP;
- 2.<sup>a</sup> - 34 dias (de 28.12.2008 a 30.01.2009), em virtude de condições climatéricas desfavoráveis e a atraso na entrega de alguns materiais provenientes da Bélgica;
- 3.<sup>a</sup> - 44 dias (de 31.01.2009 a 15.03.2009), devido a condições atmosféricas adversas.

Considerando as prorrogações de prazo supra indicadas — no total de 166 dias — conclui-se que **a execução da obra sofreu um atraso de 67 dias**<sup>(24)</sup>, inexistindo no proc. de auditoria quaisquer elementos que o justifiquem.

## **b) O custo da Empreitada**

No contexto da matéria objecto da presente exposição, há que atender ao seguinte conjunto de factos:

- a) Na zona abrangida pela empreitada auditada, foram realizadas intervenções ao abrigo de outras contratações — de empreitada, de aquisição de bens e de serviços — promovidas pela autarquia, identificadas nos quadros 1 e 2 do anexo I do relatório;
- b) As quantidades previstas (no projecto e na proposta adjudicada) para alguns trabalhos contratuais revelaram-se, nuns casos, sobrestimadas e, noutro, insuficientes<sup>(25)</sup>, determinando a realização de, respectivamente, - € 110.584,09 e + € 113.695,34 (valores sem IVA) de trabalhos, nos termos evidenciados no quadro 1 do anexo II;
- c) Aos trabalhos previstos no contrato inicial da empreitada acresceram outros, formalizados

<sup>(22)</sup> Cf. documentado nos autos de recepção provisória anexos ao Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(23)</sup> De acordo com o declarado pela CMC no p. 4 do seu Of. n.º 12402, de 18.09.2009 e documentos anexos àquele ofício. As mencionadas prorrogações de prazo foram deferidas pela CMC - seguindo a ordem indicada no texto – nas reuniões realizadas em 16.09.2008, 06.01.2009 e 03.03.2009, sendo as 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> prorrogações concedidas a título gracioso (e sem qualquer incidência no cálculo de eventuais revisões de preços), como elucidado no p. 3 daquele ofício.

<sup>(24)</sup> Apurado nos seguintes termos: 598 dias (prazo real) – [365 dias (prazo inicial) + 166 dias (prorrogações de prazo autorizadas)].

<sup>(25)</sup> Recorde-se que se trata de uma empreitada por série de preços, ou seja, aquela em que “(...) a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas”, cf. art.º 18.º, do RJEOP. Por conseguinte, “o preço final só é conhecido após a conclusão da obra através do produto da aplicação dessas série de preços às quantidades de trabalhos efectivamente realizados, determinados através de medição (...)”, cf. Jorge Andrade da Silva in *Empreitadas de Obras Públicas*, pub. na Revista do TC n.º 33, Janeiro/Junho 2000, pág. 85. No mesmo sentido vide Diogo Freitas do Amaral e Rui Medeiros em parecer pub. in *Obras Públicas – Do pagamento do Prémio pela Conclusão Antecipada da Empreitada*, Azeredo Perdigão & Pereira de Almeida (2001) pág. 60.



- no Adicional adiante apreciado, no valor total de € 401.319,22 (sem IVA);
- d) No decurso da execução dos trabalhos incluídos no Adicional antes mencionado também se apurou um excesso no volume previsto para certa espécie de trabalhos, o que originou a não execução de - €3.111,24 (sem IVA).

Considerando os elementos antes referenciados, observa-se que o custo final<sup>(26)</sup> da empreitada se cifrou em € 2.071.464,96<sup>(27)</sup> (sem IVA) nos termos sumariados no quadro que se segue.

Quadro n.º 2 – Custo final da empreitada

	VALOR	TRABALHOS NÃO EXECUTADOS	ACRÉSCIMO DE TRABALHOS	SALDO
<b>CONTRATO INICIAL</b>	1.670.145,73	110.584,09	113.695,34	1.673.256,98
<b>ADICIONAL</b>	401.319,22	3.111,24		398.207,98
<b>TOTAL DA EMPREITADA:</b>				<b>2.071.464,96</b>

**O acréscimo de encargos verificado decorreu, essencialmente, dos “trabalhos a mais” contratualizados no citado Adicional, que representaram 24,03% do preço inicial da empreitada** — valor percentual muito próximo do limite (25%<sup>(28)</sup>) até ao qual o legislador do RJEOP consentia a adjudicação de mais trabalhos por ajuste directo (cf. art.º 45.º, n.º 1, do RJEOP). E, pelas razões explanadas na Parte III (p. III), é legalmente controverso que parte daqueles (trabalhos a mais) tenha, efectivamente, alguma identidade com a obra objecto do primitivo contrato de empreitada.

Por último, salienta-se que o investimento autárquico realizado no projecto do “Parque Desportivo de Cantanhede” não se esgotou nos referidos € 2.071.464,96, como evidenciado pelos compromissos financeiros associados ao conjunto de contratações indicadas nos quadros 1 e 2 do anexo I deste documento.

<sup>(26)</sup> Com exclusão dos custos atinentes a revisões de preços.

<sup>(27)</sup> Cf. montante inscrito no mapa incluído no Anexo 6 que acompanhou o Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(28)</sup> Limite ora elevado para 50% com o CCP, cf. seu art.º 370.º, n.º 2, al. d). Todavia, tal limite cinge-se a 25% quando se trate de TBM concernentes a “obras cuja execução seja afectada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade” e “obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis”, cf. art.º 370.º, n.º 3, do CCP e a 5% quando respeitem aos restantes tipos de obras, cf. n.º 2, al. c), do mesmo dispositivo legal.



## Parte III

### Observações da Auditoria

#### I - OS “TRABALHOS A MAIS” OBJECTO DO CONTRATO ADICIONAL

O Adicional em referência foi celebrado na sequência da matéria de facto que a seguir se resume.

Pela Inf. do DOM n.º 24/08, de 14.03.2008, foi proposta a aprovação de alterações ao projecto da obra, das quais resultam “trabalhos a mais” no valor total de **€401.319,22** (sem IVA), descritos numa listagem (de 4 fls) apensa àquela informação — reproduzida no quadro apresentado no anexo III. Dos fundamentos de facto constantes na mesma informação, extrai-se que aqueles têm por finalidade:

- i) Ampliar o campo de relva sintética em mais 2.954 m<sup>2</sup>, por forma a que a sua configuração (que de rectangular passará para quadrilátera) permita a sua utilização em simultâneo por vários grupos de jovens no âmbito da formação desportiva, desiderato que envolve a execução de mais € 151.206,60 (sem IVA) de trabalhos;
- ii) Dotar a ampla zona verde (*open space*) projectada de condições que permitam a sua utilização por praticantes de golfe (da Academia Municipal de Golfe), o que exige a realização de trabalhos no valor de € 250.112,62 (sem IVA).

Um breve parêntesis para referir que, por mera comodidade de exposição, os TBM referenciados em i) e ii) são, doravante, identificados de “Campos de Futebol” e “Academia de Golfe”, respectivamente.

Em reunião de 18.03.2008, a CMC deliberou, por unanimidade, adjudicar ao consórcio Empreiteiro os referidos “trabalhos a mais” nos termos propostos na citada Inf. do DOM n.º 24/08, bem como aprovar a dispensa da realização do estudo mencionado no art.º 45.º, n.º 2, do RJEOP. E, em 11.04.2008, as partes celebraram o respectivo contrato adicional, pelo valor total de € 401.319,22 (sem IVA), a suportar por verbas do orçamento municipal.

Como já referido, o valor do Adicional representou 24,03% do valor inicial da empreitada, constatando-se ainda que a maior parte (€ 353.224,78, sem IVA) dos preços dos “trabalhos a mais” nele previstos foram acordados *ex novo* com o consórcio Empreiteiro, como detalhado no quadro seguinte.

Quadro 3 – Natureza dos preços dos “trabalhos a mais” incluídos no Adicional

	CAMPOS DE FUTEBOL	ACADEMIA DE GOLFE	VALORES PARCIAS	%
PREÇOS CONTRATUAIS	46.809,00	1.285,44	48.094,44	11,98
PREÇOS NOVOS	104.397,60	248.827,18	353.224,78	88,02
<b>TOTAIS:</b>	151.206,60	250.112,62	401.319,22	

Resumidos os aspectos materiais e financeiros dos “trabalhos a mais” incluídos no Adicional e as formalidades que precederam a sua outorga apresenta-se, nos pontos seguintes, a análise da conformidade legal do respectivo acto adjudicatório — deliberado pela CMC em reunião de



18.03.2008 — que integrou a fundamentação expandida na Inf. do DOM n.º 24/08, de 14.03.2008. Antes, porém, anota-se que **nem o texto desta informação nem o da decisão de adjudicação tomada** — este último vertido na acta narrativa daquela reunião — **aludem aos respectivos “fundamentos de direito”<sup>(29)</sup>, contrariamente ao exigido no art.º 125.º, n.º 1, do CPA.** No entanto, na análise efectuada, atendeu-se ao regime previsto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP considerando, cumulativamente, a terminologia usada (“trabalhos a mais”) em diversa documentação instrutória do Adicional e a menção àquele preceito legal nos esclarecimentos<sup>(30)</sup> prestados pela entidade auditada.

## II - OS TRABALHOS A MAIS REFERENTES AOS “CAMPOS DE FUTEBOL”

Os trabalhos em apreciação, no valor total de € 151.206,60 (sem IVA), respeitam à ampliação do campo de relva sintética (em mais 2.954 m<sup>2</sup>), justificada na Inf. do DOM n.º 24/08 (de 14.03.2008), nos termos que se seguem (reprodução):

“O projecto contempla, no essencial, a execução de:

- 1 campo de jogos em relvado natural para a prática de futebol de 11 que será o campo principal.
- 1 relvado sintético, espaço de treinos, com as dimensões de 135m x 71m, para a prática de futebol de 11 e com a possibilidade de se subdividir em 3 campos de futebol de 7. No projecto está previsto apenas a execução de marcações para o futebol de 11 e as marcações para os de futebol de sete seriam depois pintadas consoante a utilização.
- Um espaço designado 'open space', com cerca de 50.000 m<sup>2</sup>, em relva natural com a intenção de ter uma utilização lazer/desportiva polivalente.

Com excepção do ‘open space’ **todo o restante espaço desportivo pressupunha filosofia idêntica ao parque desportivo da Tocha<sup>(31)</sup>, inaugurado em Fevereiro de 2007.**

1.) Ora acontece que, **passado um ano de utilização** do complexo da Tocha, em que a grande aposta do Município é na ‘**formação**’, tem-se verificado que **não é prático nem funcional a configuração proposta no projecto** para o relvado sintético, sendo de toda a conveniência que, em vez de se apresentar ‘esticado’ até aos 135 metros, **não podendo haver simultaneidade de utilização**, se

<sup>(29)</sup> Exs., art.ºs 14.º, 26.º ou 30.º do RJEOP. Como apontado no Relatório n.º 8/2010-1.ª S., atinente à “Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados” (proc. n.º 18/2010-1.ª S.), “Estas insuficiências [de fundamentação de facto e de direito] prejudicam a transparência das situações, a sua correcta qualificação e uma clara imputação das responsabilidades”, cf. pág. 73 daquele documento, disponível para consulta em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>(30)</sup> Menção ao teor do n.º XI do p. 9 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(31)</sup> Alusão à obra compreendida no contrato de empreitada objecto do proc. de visto n.º 2913/2004, homologado conforme pela 1.ª Secção do TC em 09.02.2005. Os elementos instrutórios daquele proc. evidenciam que, após a realização de concurso público, a CMC celebrou (em 09.12.2004) com o consórcio Manuel Rodrigues Gouveia, S.A. e Prioridade, Construção de Vias de Comunicação, Lda, o contrato referente à construção do “Parque Desportivo da Tocha”. Os trabalhos naquele inclusos deveriam ser executados no prazo de 365 dias mediante o pagamento de € 1.398.333,82, sem IVA. De acordo com o anúncio de abertura do mencionado concurso (pub. no DR, 3.ª S., n.º 45, de 23.02.2004), o contrato compreenderia a realização dos seguintes trabalhos: “Modulação de terreno, infra-estruturas (arruamentos, estacionamentos, passeios e redes subterrâneas), muros vedação, campo relvado incluindo depósito de água, campo relva sintética, vedações campo relva sintética, execução de bancadas pré-fabricadas (apenas fundação, estrutura, lajes e cobertura), equipamentos, sinalização e segurança”. Face ao prazo e data da outorga do dito contrato, o Parque deveria encontrar-se concluído em finais de 2005, princípios de 2006. Porém, apurou-se que aquela infra-estrutura foi objecto de outra intervenção, efectuada ao abrigo de um contrato de empreitada celebrado com a Sociedade de Construções Marvoense, Lda, em 08.11.2005, cf. documentado no proc. de visto n.º 2860/05 (homologado conforme em 30.01.2006). Este contrato teve por objecto a execução dos balneários do “Parque Desportivo da Tocha”, a concretizar no prazo de 180 dias mediante o pagamento de € 359.958,50 (sem IVA). No entanto, aquele contrato viria a ser modificado por acordo das partes, formalizado num Adicional (no valor de € 53.669,79, IVA excluído) cuja legalidade não foi, contudo, objecto da fiscalização prévia cometida à 1.ª Secção do TC, como se extrai da decisão (devolvido não sujeito a visto) proferida em 21.09.2006 no proc. de visto n.º 1513/06. A factualidade sintetizada corrobora a similitude dos trabalhos previstos para os 2 parques desportivos (da Tocha e de Cantanhede) e poderá explicar o facto do Parque Desportivo da Tocha só ter sido inaugurado em Fevereiro de 2007, como alegado na Inf. do DOM n.º 24/08, de 14.03.2008.



execute um espaço mais quadrilátero que permita treinos ao mesmo tempo das equipas juniores ou seniores (campo de 11) e das equipas das escolinhas/iniciados (campo de sete). Mas para assim ser há necessidade de se executar cerca de 12.554 m<sup>2</sup> de relva sintética, que se traduzem **em mais 2.954 m<sup>2</sup>** além do que estava previsto. **Este aumento do tapete sintético permitirá uma multifuncionalidade muito mais adequada à função pretendida** que é a utilização por um grande número de jovens na área da formação” (sublinhado original).

Nos esclarecimentos prestados em Outubro de 2008<sup>(32)</sup>, a entidade auditada retomou a argumentação antes reproduzida em moldes mais desenvolvidos que, por razões de economia expositiva, se encontram reproduzidos no anexo IV. E, em Setembro de 2009, a entidade prestou ainda informações complementares<sup>(33)</sup> tendentes à clarificação de alguns aspectos da matéria de facto subjacente aos presentes trabalhos.

Dos elementos antes indicados retira-se que a ampliação do campo de relva sintética resultou de uma alteração à forma prevista no projecto da obra para aquele campo que, de rectangular passou para uma configuração em “L”<sup>(34)</sup>. A individualização dos espaços viabilizada pela nova configuração do campo possibilita a prática de futebol 11 e futebol 7 em simultâneo, o que não sucederia se se mantivesse o formato inicial, como evidenciado pela experiência entretanto colhida noutra parque desportivo concelhio — o Parque Desportivo da Tocha, inaugurado cerca de sete meses e meio<sup>(35)</sup> antes do início dos trabalhos do Parque Desportivo de Cantanhede. Em suma, a nova configuração do campo proporciona uma funcionalidade mais adequada aos fins pretendidos e uma maior rentabilidade dos espaços disponíveis.

Do exposto, observa-se que os trabalhos em causa respeitam à mesma empreitada e que a sua execução, ainda que autonomizável da obra edificada ao abrigo do contrato inicial da empreitada, se afigura necessária à finalização daquela, como exigido no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP. Porém, na situação sub judice, não se divisa a verificação de uma “circunstância imprevista” — pressuposto igualmente exigido no referido art.º 26, n.º 1 — delimitada, de forma constante e pacífica pela 1.ª Secção do TC, como *“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”*, cf. Acs. de 1.ª instância da 1.ª Secção do TC n.ºs 2/2006 (de 9 de Janeiro), 47/2006 (de 7 de Fevereiro), 49/2006, 52/2006 e 53/2006 (todos de 14 de Fevereiro), 73/2006 (de 3 de Março), 94/2006 (de 21 de Março), 121/2006 (de 4 de Abril), 127/2006 e 128/2006 (ambos de 19 de Abril), 164/2006 e 165/2006 (ambos de 11 de Maio), 166/2006, 167/2006 e 168/2006 (todos de 16 de Maio), 171/2006 (de 23 de Maio) e 190/2006 (de 6 de Junho).

<sup>(32)</sup> Menção aos esclarecimentos prestados na al. b) do Of. da CMC n.º 14156, de 07.10.2008.

<sup>(33)</sup> Referência às declarações prestadas nos p. 5, 6 e 7 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009. Das referidas declarações salientam-se as prestadas no p. 5, das quais se conclui que os trabalhos contratuais eliminados, indicados no quadro incluso no anexo II do relatório, resultaram da execução dos TBM versados no texto supra.

<sup>(34)</sup> Cf. p. 5 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(35)</sup> Período de tempo decorrido entre a inauguração do Parque Desportivo da Tocha (ocorrida em 17.02.2007, cf. teor da fl. 5 do articulado oferecido pelos responsáveis em sede de contraditório, adiante analisado) e o início dos trabalhos de construção do Parque Desportivo de Cantanhede (iniciados em 01.10.2007).



Impõe-se um breve parêntesis para salientar que a definição de “trabalhos a mais” constante no citado art.º 26.º foi retomada no art.º 370.º, n.º 1, do CCP, cuja redacção “*é em tudo semelhante à do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”, como observado por José Manuel Oliveira Antunes<sup>(36)</sup>. No mesmo sentido se pronuncia Rui Medeiros ao afirmar que “(...) *a delimitação literal dos trabalhos a mais no novo diploma não se afasta substancialmente daquela que estava acolhida no RJEOP/99 e que ainda hoje consta da Directiva n.º 2004/18/CE (...)*”<sup>(37)</sup>, entendimento igualmente sufragado pela 3.ª Secção deste Tribunal como se colhe, por ex., do teor do seu Ac. n.º 04/2009, de 26.10.2009, proferido no RO n.º 04-JFR/2009.

Regressando à análise dos trabalhos verifica-se, face aos fundamentos oferecidos pela entidade auditada, que não se alude a quaisquer razões que obstassem, *ab initio*, à correcta configuração do campo de relva sintética. Por outras palavras, a realidade existente antes e durante a execução da empreitada não registou quaisquer mutações, motivadas pela ocorrência superveniente de circunstâncias imprevistas<sup>(38)</sup>.

Ponderada a matéria de facto explanada, conclui-se que estes trabalhos resultam de um “erro” (traduzido na inadequada configuração do campo) do projecto inicial da obra — entendimento reforçado pela relativa simplicidade técnica de projectos de infra-estruturas desportivas de natureza igual à do projecto da obra contratada e pela verificação de desadequações funcionais análogas às ora invocadas noutro complexo desportivo concelhio (o Parque Desportivo da Tocha), de conteúdo programático e filosofia de utilização sensivelmente idêntico ao do projecto do Parque Desportivo de Cantanhede<sup>(39)</sup>.

Pelas razões antes enunciadas, a adjudicação dos trabalhos em causa por ajuste directo ao abrigo do regime previsto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, não é juridicamente admissível.

### III - OS TRABALHOS A MAIS REFERENTES À “ACADEMIA DE GOLFE”

Os trabalhos em referência, no valor total de €250.112,62 (sem IVA), visaram adaptar o amplo espaço relvado (*open space*) projectado a um campo de golfe de 9 buracos (um “Pitch & Putt”). Os motivos que presidiram à referida adaptação são mencionados na Inf. do DOM n.º 24/08 (de 14.03.2008), na qual se afirma o seguinte (transcrição):

“2.) Atendendo à aposta do Município na criação de condições de polivalência para uma prática desportiva mais abrangente, numa perspectiva inovadora e dinâmica, propõe-se dotar o espaço 'open space' com características que permitem a sua utilização pelos praticantes de golfe (Academia Municipal de Golfe). Esta possibilidade surge como uma óptima

<sup>(36)</sup> Na obra intitulada *Código dos Contratos Públicos – Regime de Erros e Omissões*, Almedina (2009), pág. 155.

<sup>(37)</sup> Cf. autor citado no texto in *Estudos de Contratação Pública – II* (“O controlo de custos nas empreitadas de obras públicas através do novo regime de trabalhos de suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais”), Coimbra Ed. (2010), pág. 453.

<sup>(38)</sup> Como, por ex., se após a celebração do contrato inicial, a população destinatária do Parque tivesse sofrido uma alteração inesperada na sua composição etária (devida, por ex., a fluxos migratórios), ou se tivessem sido alterados os regulamentos desportivos que disciplinam a prática de futebol (impondo, por ex., novas dimensões para os respectivos campos).

<sup>(39)</sup> Cf. esclarecimentos prestados na al. b) do Of. da CMC n.º 14156, de 07.10.2008, transcritos no anexo IV do relatório.



## Tribunal de Contas

oportunidade de **aproveitamento desse grande parque** verde previsto no projecto, numa **óptica de racionalização dos trabalhos** previstos na empreitada. **Por uma questão de economia e de garantia em termos de execução** propõe-se que sejam executados os trabalhos descritos em anexo (...)."

Convidada a concretizar as “circunstâncias imprevistas” determinantes dos presentes TBM, a entidade auditada apresentou, em Outubro de 2008<sup>(40)</sup>, os esclarecimentos transcritos no anexo IV, os quais revelam, em síntese, que a execução de um campo de golfe na área (de 35.000 m<sup>2</sup>) primitivamente idealizada como um “*espaço de lazer e fruição pública ao ar livre*”<sup>(41)</sup> teve por fim proporcionar à comunidade local a prática de outras modalidades desportivas (o golfe) nessa mesma área, e que a inclusão dos trabalhos necessários a esse desiderato no contrato da empreitada fiscalizada se deveu a razões técnicas (racionalização dos trabalhos), de economia e garantia da obra.

Nos esclarecimentos prestados em Setembro de 2009 — reproduzidos no anexo IV deste documento — a entidade auditada clarificou as aludidas razões técnicas e económicas nos termos que a seguir se resumem<sup>(42)</sup> e que de imediato se comentam:

a) [razões técnicas] A realização dos trabalhos atinentes ao campo de golfe em momento posterior à execução dos trabalhos previstos para o *open space* implicaria a danificação destes últimos. Os trabalhos que, tecnicamente, podiam ser autonomizados, foram objecto dos contratos de empreitada<sup>(43)</sup> e de fornecimento identificados nos quadros representados no anexo I do relatório.

As razões técnicas invocadas são, em tese, passíveis de ser contornadas mediante a alteração da sequência da realização dos trabalhos do Parque prevista no Plano (definitivo) de Trabalhos. Por outras palavras, a entidade auditada não demonstra que os trabalhos da empreitada do Parque não poderiam principiar pela realização dos respeitantes ao campo multi-usos de relva sintética, enquanto outro empreiteiro, ao abrigo de um contrato de empreitada distinto, assegurava a concretização dos atinentes ao campo de golfe.

b) [razões económicas] Nesta sede, a entidade auditada alega a atribuição de uma indemnização ao consórcio Empreiteiro em virtude da suspensão/interrupção da empreitada – determinada pelo prazo subjacente à realização de um concurso tendente à contratação dos trabalhos do campo de golfe – e “uma adjudicação mais cara”<sup>(44)</sup> destes trabalhos.

Refira-se que a maior onerosidade imputada a uma nova adjudicação no seio de um concurso não é procedente considerando, cumulativamente, que a maior parte dos preços dos TBM (€ 248.827,18, cf. quadro 3 incluso no p. I) foi acordada *ex novo* com o consórcio Empreiteiro e que, num ambiente concorrencial, a Administração dispõe, potencialmente, de mais oportunidades de obter, para a execução dos mesmos trabalhos, ofertas de preço mais favoráveis para o erário público. No tocante à alegada indemnização, a constituição

<sup>(40)</sup> Cf. al. b) do Of. da CMC n.º 14156, de 07.10.2008.

<sup>(41)</sup> Cf. afirmado no n.º VIII do p. 9 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009, transcrito no anexo IV do relatório.

<sup>(42)</sup> Com base no exposto nos n.ºs IV, VI, VII, X e XII do p. 9 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(43)</sup> Dos quais se salientam todos os que respeitam à Academia Municipal de Golfe (Club house, muro perimental e cortina arbórea), indicados no quadro 1 do anexo I.

<sup>(44)</sup> Cf. n.º VII do p. 9 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.



desta obrigação na esfera jurídica da CMC<sup>(45)</sup> só se verificaria se não fosse exequível alterar o Plano de Trabalhos nos termos expressos na alínea anterior o que, como assinalado, não foi demonstrado.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegaram um maior leque de motivos técnicos e económicos cuja análise pormenorizada foi remetida para a Parte IV do relatório, adiante apresentada.

Antes de se prosseguir a exposição da matéria objecto do presente ponto, interessa ter presente que se apurou<sup>(46)</sup> que, entre a celebração do contrato inicial da empreitada (23.11.2006) e a consignação (01.10.2007), o projecto da obra naquele integrado foi alterado por forma a contemplar os trabalhos necessários à concretização do campo de golfe. Tal alteração, que concorreu para o atraso na consignação da obra assinalado na Parte II [p. III, al. a)], foi efectuada pela empresa All For Golf — empresa a quem, em 05.07.2007, haviam sido adjudicados os serviços concernentes à elaboração do projecto de alterações<sup>(47)</sup> à obra, como se conclui da contratação indicada no quadro 2 do anexo I sob a designação “*Execução do Projecto da Especialidade para a Academia Municipal de Golfe*”.

Retomando a análise e no que respeita à identificação da “circunstância imprevista” exigida no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, há que atender ao declarado na parte introdutória dos esclarecimentos prestados pela CMC em Setembro de 2009<sup>(48)</sup>, que a seguir se reproduz:

“**Entretanto** foi lançado ao Município de Cantanhede, pela Federação Portuguesa de Golfe, o **repto** para a realização de um campo de golfe de 9 buracos, um Pitch & Putt. A **7 de Março de 2008**, no decurso da visita ao Município de Cantanhede, do Exm.º Senhor Secretário de Estado do Desporto, Dr. Laurentino Dias, foi formalizada a **celebração de um protocolo entre a Federação Portuguesa de Golfe**, representada pelo seu Presidente, Eng.º Manuel Agrellos, e o **Município de Cantanhede**, ao abrigo da qual foi constituída a Comissão Nacional de Pitch & Putt, em que a sede nacional ficaria sediada em Cantanhede, em instalações a ceder pelo Município (...).”

Mais adiante nos mesmos esclarecimentos, a edilidade acrescentaria<sup>(49)</sup> que “*o desafio lançado a Cantanhede pela Federação Portuguesa de Golfe, são por si só, circunstâncias inesperadas e inopinadas e, em sentido económico, técnico e funcional, julgamos que se enquadram na «circunstância imprevista» do artigo 26.º do DL 59/99, de 2 de Março, uma vez que não se estava em condições de as prever antes do lançamento do concurso*”. Salvaguardado o respeito que merece a opinião manifestada, as razões que a seguir se enunciam obstam ao seu acolhimento:

<sup>(45)</sup> Vide, entre outros, os art.ºs 154.º, n.º 2, 158.º e 190.º do RJEOP.

<sup>(46)</sup> Com base nas declarações prestadas pela CMC na al. a) do seu Of. n.º 14156, de 07.10.2008 e no p. 3 do seu Of. n.º 12402, de 18.09.2009, bem como no teor do Of. da DGTC n.º DECOP/UAT II/2522/07, de 10.05.2007. Sobre a matéria, não contestada pelos responsáveis no contraditório realizado (cf. teor do seu articulado, reproduzido no anexo VI), vide, em especial, a exposição formulada nas págs. 16 e 17 do relato, a propósito do motivo subjacente à realização da consignação em 01.10.2007.

<sup>(47)</sup> Projecto (de alterações) do qual se dispõe apenas da MDJ do “Campo de Golfe do Parque Desportivo de Cantanhede”, de 6 fls, datada de “Junho de 2007”, remetida em anexo ao Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(48)</sup> Menção ao Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(49)</sup> Referência ao n.º XI do p. 9 do ofício identificado na nota de rodapé anterior.



## Tribunal de Contas

- O facto de tal “repto” ou “desafio” ter sido formulado em 2007<sup>(50)</sup> pela Federação Portuguesa de Golfe só seria qualificável como “circunstância imprevista” se a edilidade demonstrasse que aquele (“repto” ou “desafio”) não poderia ter sido por si lançado, em momento anterior, àquela Federação;
- À data da celebração (07.03.2008) do citado Protocolo com a Federação Portuguesa de Golfe, a CMC já havia adjudicado (em 05.07.2007) à *All For Golf - Consultoria de Projectos de Golf, Unipessoal*, os serviços de “*Execução do Projecto da Especialidade para a Academia Municipal de Golfe*” (vide quadro 2 do anexo I).

Atento o exposto, não é juridicamente possível considerar que a realização dos “trabalhos a mais” em apreço se tornou necessária na sequência da uma “*circunstância imprevista*” ocorrida durante a execução da obra nos termos e para os efeitos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, nem que os mesmos trabalhos “*não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra*”, como positivado na al. a) do mesmo número e preceito legal.

Acresce que, ponderados os fins de interesse público subjacentes à obra (lazer e fomento de actividades desportivas) e os componentes principais (área *open space*, zonas pedonais de circulação e campos para a prática de futebol) previstos no respectivo projecto para a concretização daqueles (fins), conclui-se que os trabalhos atinentes ao campo de golfe não se destinam “*à realização da mesma empreitada*” nem são “*estritamente necessários ao seu acabamento*”, como exigido no art.º 26.º, n.º 1, al. b), do RJEOP. Na verdade, tais trabalhos inserem-se antes no projecto de investimento designado “*Construção da Academia Municipal de Golfe*”<sup>(51)</sup> formando, conjuntamente com os trabalhos referentes ao “Club house”, “muro perimental” e “cortina arbórea” (vide quadro 1 do anexo I), um todo integrado, articulado e autónomo. Para este entendimento concorre a ponderação dos seguintes aspectos:

- Os “trabalhos a mais” relativos ao “Campo de Golfe”, no valor de € 262.618,25 com IVA<sup>(52)</sup>, foram suportados por verbas orçamentais afectas ao projecto “*Construção da Academia Municipal de Golfe*”; diferentemente, os TBM atinentes aos “Campos de Futebol” (analisados no ponto anterior), no valor de € 158.766,93 com IVA<sup>(53)</sup>, foram suportados pelo projecto “*Parque Desportivo de Cantanhede*”, cf. teor das informações de cabimento reportadas a 17 e 18 de Março de 2008, anexas ao contrato adicional;
- A elaboração de um projecto autónomo por uma empresa especialmente contratada para o efeito, “*coordenado e acompanhado pelos técnicos da especialidade ligados à Federação Portuguesa de Golfe*”, como alegado<sup>(54)</sup> pela entidade auditada, diversamente do verificado com projecto patenteado no concurso, “*de autoria dos técnicos do Município*”<sup>(55)</sup>;
- A distinta natureza de alguns “trabalhos a mais” face aos inicialmente projectados,

<sup>(50)</sup> Cf. ano (2007) indicado na fl. 8 do articulado oferecido pelos responsáveis no contraditório, analisado na Parte IV do relatório.

<sup>(51)</sup> Como confirmado pelos responsáveis em sede de contraditório (adiante apresentado) ao alegarem, para o que ora interessa, que o projecto da Academia Municipal de Golfe se repartia por duas componentes, correspondentes às estruturas de apoio (Club house, muro perimental e cortina arbórea) e o relvado para a prática de golfe, cf. teor da fl. 8 do seu articulado.

<sup>(52)</sup> IVA à taxa de 5%, apurada sobre o montante de € 250.112,62.

<sup>(53)</sup> IVA à taxa de 5%, calculada sobre a importância de € 151.206,60.

<sup>(54)</sup> Na parte introdutória do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(55)</sup> Como também afirmado na parte introdutória do ofício indicado na nota de rodapé anterior.



destacando-se os referentes à “base green”, “relva sintética greenes”, “base tee”, “relva sintética tee” e “bunker de areia” que, no seu conjunto, ascendem a €225.575,68 (sem IVA), como evidenciado no quadro incluso no anexo III.

Como resulta de várias disposições legais, a introdução de alterações às prestações a que o consórcio Empreiteiro se vinculou por força do contrato celebrado terão sempre que respeitar o objecto daquele, não podendo consubstanciar uma inovação contratual ou, dito de outro modo, efeitos jurídicos dispensáveis à concretização do seu objecto como decorre, em última instância, do poder de modificação unilateral da Administração consagrado no art.º 180.º, al. a), do CPA<sup>(56)</sup>. Se assim não suceder, estar-se-á perante trabalhos extra contratuais ou “obra nova”, caracterizada pelo conselho consultivo da PGR<sup>(57)</sup> como a “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 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”. Consequentemente, a sua adjudicação ao abrigo do regime fixado no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, não é admissível, como preconizado pelo Plenário da 1.ª Secção nos seus Acs. n.ºs 48/2003, de 18.11.2003 (proferido no RO n.º 37/2003), 17/2004, de 04.11.2004 (tirado no RO n.º 23/2004) e 15/2006, de 03.03.2006 (proferido no RO n.º 17/2005), ou ainda no seu Ac. de 1.ª instância n.º 175/2005, de 03.11.2005 (emitido no proc. de visto n.º 1271/2005).

Da análise dos elementos citados ao longo do texto, extrai-se que a génese dos presentes “trabalhos a mais” advém de uma insuficiente ponderação da realização do interesse público que determinou a edilidade a lançar o concurso que precedeu a formação do contrato inicial, a qual se reflectiu na solução de obra plasmada no correspondente projecto.

Uma breve nota para comentar o enquadramento jurídico preconizado pela entidade auditada – erros e omissões<sup>(58)</sup> – para os TBM de ampliação do depósito de água que, dos 80 m<sup>3</sup> de água útil iniciais, passou para os 300 m<sup>3</sup> (cfr. quadro 1 inserto no anexo III), a fim de fazer face à necessidade de água diária para a rega dos espaços verdes “caso haja algum problema com o «furo» que provoque interrupção da rega”<sup>(59)</sup>. Além do regime dos “erros e omissões” previsto no art.º 14.º do RJEOP não se aplicar<sup>(60)</sup> a empreitadas por série de peças — como é o caso da presente — o “erro” alegado não decorre da verificação de “diferenças entre as condições

<sup>(56)</sup> Ora no art.º 302.º, al. c), do CCP, limitado nos termos prescritos no art.º 313.º, n.º 1, do mesmo Código.

<sup>(57)</sup> No parecer n.º 40/87 (pub. no DR, 2.ª Série, n.º 219, de 23.09.1987), incidente sobre a natureza da adjudicação provisória, a uma associação informal de empresas, da concepção e construção de uma unidade hospitalar e as consequências dele derivadas para o Estado em resultado da não celebração do respectivo contrato. A definição avançada naquele parecer baseou-se no regime previsto no art.º 22.º do DL n.º 48871, de 19.02.1969, cuja redacção, na vertente em análise (respeitarem à mesma empreitada), se manteve nos diplomas legais que lhe sucederam (DL n.º 235/86, de 18.08 e DL n.º 405/93, de 10.12). De referir que a jurisprudência da 1.ª Secção do TC delimitou o conceito de “obra nova” por interpretação à *contrário* do positivado no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, cf. seus Acs. 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).

<sup>(58)</sup> Apesar da edilidade não indicar a norma legal aplicável presume-se, face à terminologia empregue (erros e omissões), que se reporta ao regime constante no art.º 14.º, n.º 1, do RJEOP.

<sup>(59)</sup> Cf. expresso no n.º V do p. 9 do Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009.

<sup>(60)</sup> Considerando a inserção do art.º 14.º no Cap. I do Título II do RJEOP, limitado ao regime das empreitadas por preço global (art.ºs 9.º a 17.º).



*locais existentes e as previstas*” no projecto ou entre os dados em que este se baseia (ex. estudos geotécnicos) e a realidade [art.º 14.º, n.º 1, al. b)], nem 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)] e aquela que resulta das restantes peças que o constituem [art.º 14.º, n.º 1, al. b)], como se conclui da justificação apresentada para a realização da mencionada ampliação do depósito. Ante o abreviadamente descrito, o enquadramento jurídico sugerido não é susceptível de merecer acolhimento.

Do exposto, conclui-se que os “trabalhos a mais” analisados não resultaram da verificação de uma “*circunstância imprevista*” nem eram necessários à concretização da “*mesma empreitada*”, o que obsta a que a sua adjudicação se filie no disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

#### **IV - ILEGALIDADES INDICIADAS NA ADJUDICAÇÃO DOS TRABALHOS INDICADOS NOS PONTOS II E III**

Nos pontos II e III descreveram-se as alterações à obra objecto do contrato de empreitada inicial, correspondentes, resumidamente, à reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol (p. II, no valor de € 151.206,60, sem IVA) e à adaptação da zona verde afecta a lazer à prática de golfe amador (p. III, no valor de € 250.112,60, sem IVA). O conjunto de trabalhos associados às referidas alterações, no montante total de € 401.319,22 (sem IVA), foi adjudicado por ajuste directo ao consórcio Empreiteiro ao abrigo do disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP e ulteriormente formalizados num Adicional. No entanto, tal enquadramento jurídico não se revelou, pelas razões explicitadas em cada um daqueles pontos, consentâneo com a matéria de facto analisada, impedindo, conseqüentemente, a aplicação do regime previsto naquele dispositivo legal.

Por conseguinte e ponderada a despesa — € 401.319,22 (sem IVA) — subjacente à mencionada adjudicação, constata-se que a contratação daqueles trabalhos deveria ter sido antecedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, como decorre do estipulado no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do RJEOP<sup>(61)</sup>.

Atento o exposto, conclui-se que, além da inobservância do citado art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, foi ainda preterido o procedimento previsto no art.º 48.º, n.º 2, al. a) do mesmo regime (RJEOP), sendo o seu afastamento contrário aos princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência, consagrados nos art.ºs 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 1 e 5.º, n.º 1 do CPA, e art.ºs 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06 [aplicável às empreitadas *ex vi* do seu art.º 4.º, n.º 1, al. a)].

<sup>(61)</sup> Por confronto com o valor indicado na al. b) do n.º 2 do art.º 48.º do RJEOP, pelo que, quando o valor do contrato fosse igual ou superior a € 124.699,47 (sem IVA), a sua formação deveria ser antecedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio. Idênticos procedimentos — concurso público ou limitado por prévia qualificação — são exigidos pelo CCP quando o valor do contrato seja igual ou superior a € 150.000, sendo que, caso aquele (valor) exceda os € 4.845.000 [cf. valor definido no art.º 7.º, al. c) da Directiva 2004/18/CE, de 31.03, após a alteração efectuada pelo art.º 2.º, n.º 1, al. c) do Regulamento CE n.º 1177/2009, de 30.11], tais procedimentos deverão ser publicitados no mercado comunitário, cf. art.º 19.º, al. b) do mesmo Código.



## Parte IV

### Análise do Contraditório

Em Abril de 2010, o relato de auditoria foi enviado<sup>(62)</sup> à entidade auditada e aos responsáveis nele indicados para, querendo, exercerem os direitos de audiência e defesa que lhes assiste nos termos do disposto no art.º 13.º da LOPTC. Todos se pronunciaram sobre o referido relato em articulado conjunto<sup>(63)</sup> — constando no anexo VI uma versão integral do mesmo —, cujos comentários foram devidamente apreciados e ponderados pelo Tribunal, sendo que, os que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito foram já considerados na elaboração do texto final deste relatório.

A análise do contraditório que a seguir se apresenta foi sistematizada segundo as observações que mereceram reparos por parte dos notificados do relato mas que, pelos motivos sequentemente enunciados, não foram suficientes para afastar os juízos de ilegalidade que recaíram sobre as situações versadas na anterior Parte do relatório.

Assim, os responsáveis principiam por apontar ao relato *“uma visão redutora do projecto «Parque Desportivo de Cantanhede», porque considerou que o mesmo apenas se destinava a prática do futebol, por a execução do mesmo ter começado pela construção de campos de futebol, quando, como resulta da própria designação, pode e deve abranger outros desportos”*<sup>(64)</sup> (fl. 2 do articulado). De acordo com o declarado, o objecto do contrato de empreitada é balizado pela designação dada à própria empreitada (*“Parque Desportivo de Cantanhede”*) pelo que, em tese, esta poderia compreender a execução de infraestruturas necessárias à realização de quaisquer práticas desportivas.

Dispõe o art.º 2.º, n.º 3, do RJEOP, que um contrato de empreitada tem *“por **objecto** quer a execução quer conjuntamente a concepção e execução das **obras mencionadas no n.º 1 do artigo 1.º**, bem como das obras ou trabalhos que se enquadrem nas subcategorias previstas no diploma*<sup>(65)</sup> *que estabelece o regime do acesso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas”*. E, nos termos do referido art.º 1.º, n.º 1, tais obras ou trabalhos (operações materiais de transformação) poderão respeitar à *“construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adaptação, beneficiação e demolição de bens imóveis, destinadas a preencher, por si mesmas, uma função económica ou técnica”*<sup>(66)</sup>.

<sup>(62)</sup> Como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 7218 a 7222, todos de 29.04.2010.

<sup>(63)</sup> Articulado de 12 fls., elaborado por advogado com poderes para o efeito, cf. teor das 5 procurações àquele anexas, subscritas pelos responsáveis, a saber, João Carlos Vidaurre Pais de Moura, José António da Costa Pinheiro, Pedro António Vaz Cardoso, Sónia Margarida Mendes Barbosa e Icília Maria de Jesus Moço Gomes.

<sup>(64)</sup> Reparo reiterado na fl. 8 do articulado (*“Que se destinam à realização da mesma obra, resulta do facto de a empreitada ser a da construção do Complexo Desportivo de Cantanhede, que não se restringe ao futebol, como pretende o relatório de auditoria”*), pelo que os comentários formulados no texto supra são extensíveis àquele.

<sup>(65)</sup> Diploma correspondente ao DL n.º 12/2004, de 09.01, alterado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01.

<sup>(66)</sup> Sobre o preenchimento da função económica e técnica do conceito de obra, Rita Ramalho afirma que *“É a especial finalidade técnica ou económica a que a obra pública se destina que determina que esta seja encarada como uma unidade técnica (ex., os trabalhos realizados num complexo desportivo ou num porto). Assim, do mesmo modo que existe uma ligação funcional entre os diferentes elementos que compreendem a obra pública, determinada pela específica finalidade a que a mesma se destina, também o conjunto de trabalhos que na mesma estão compreendidos não podem ser vistos isoladamente, mas como um todo* (continua na pág. seguinte)



## Tribunal de Contas

O objecto é, assim, definido a partir de um conjunto de trabalhos, funcionalmente interligados, destinados a satisfazer “as *necessidades indicadas pelo dono da obra*”, cf. parte final do citado art.º 2.º, n.º 3. Tal conjunto de trabalhos é enunciado de forma genérica na memória ou nota descritiva do projecto e discriminado nas suas folhas de medições [cf. art.º 63.º, n.º 2, als. a) e b), do RJEOP] sendo que, por força do disposto no art.º 117.º do RJEOP, o projecto integra, conjuntamente com o caderno de encargos e outros elementos patenteados no procedimento pré-contratual promovido, o contrato de empreitada subsequentemente celebrado. Dito isto, constata-se que na MDJ e Mapa de Medições do projecto<sup>(67)</sup> da obra auditada apenas se inscreveram trabalhos destinados à criação das condições necessárias à prática de uma única modalidade desportiva — o futebol — pelo que não é juridicamente aceitável enquadrar no seu objecto trabalhos tendentes à viabilização da prática de outras modalidades desportivas. O exposto encontra eco na jurisprudência da 1.ª Secção deste Tribunal como, por ex., no Ac. 81/99, de 23.11.1999<sup>(68)</sup>, proferido no RO n.º 36/99 (recurso do Ac. de 21.09.1999, emitido no proc. de visto n.º 11649/99), no qual se declara que “(...) *para que determinados trabalhos possam ser qualificados como trabalhos a mais* [à luz do disposto no art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 405/93, de 10.12] *deverão os mesmos ser enquadráveis no objecto do contrato de empreitada inicial. E «objecto do contrato» deverá ser aquele que resulta do respectivo programa e projecto, bem como do competente caderno de encargos. Não é possível, assim, definir o objecto de um contrato de empreitada apenas a partir da designação que lhe tiver sido atribuída, dada a forma normalmente vaga e genérica desta*”.



Sequentemente, os responsáveis assinalam que o relato não considerou que “*a deliberação de adjudicação dos referidos trabalhos a mais foi tomada tendo por base uma informação da Directora do Departamento de Obras Municipais, de 14/3/2008, na qual esses trabalhos são considerados trabalhos a mais (...). Nenhum dos autarcas ora considerados responsáveis tem formação académica, técnica ou jurídica que lhe permita aquilatar da conformidade legal ou jurídica da informação prestada pelo Director de Departamento em causa sobre a qualificação dos trabalhos a realizar, sendo-lhes exigível apenas que actuem em conformidade com a lei face à qualificação dada pelos serviços aos mesmos trabalhos. Com efeito, Aos ora respondentes caberá apenas verificar essa CONFORMIDADE, em termos de procedimento a seguir, considerando os dados objectivos, nomeadamente valores desses trabalhos e a sua conformidade com o disposto no art.º 45.º do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP), bem como a existência de cabimento orçamental para o efeito. (...)*” (fls. 2 e 3 do articulado).

Apresenta-se conveniente começar por referir que, contrariamente ao alegado, o relato de auditoria aludiu, por diversas vezes, à “*informação da Directora*<sup>(69)</sup> *do Departamento de Obras Municipais, de 14/3/2008*”, abreviadamente designada naquele (e neste) documento de “*Inf. do*

*integrado, articulado e autónomo*”, cf. autora citada in “*O Contrato de Subempreitada de Obras Públicas*”, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa (2003), págs. 44 e 45.

<sup>(67)</sup> Projecto integrado no contrato inicial da empreitada (de 23.11.2006), cf. positivado na sua cláusula segunda.

<sup>(68)</sup> Ac. pub. na *Colectânea de Acórdãos do Tribunal de Contas 1999/2000*, disponível para consulta em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>(69)</sup> A Eng.ª Civil Anabela Barosa Lourenço.



DOM n.º 24/08, de 14.03.2008” – vide, em especial, o p. I do Cap. III do relato, págs. 11 e 12. No entanto, não se lhe conferiu a relevância que os responsáveis lhe atribuem ponderando o seguinte:

- Nos termos do disposto no art.º 54.º, n.º 1, al. q), da LAL, é à câmara municipal que compete “Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a **adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços**” nos termos regulados no art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 08.06<sup>(70)</sup>, sem prejuízo do dever de informação que impende sobre o pessoal dirigente consagrado no art.º 71.º, n.º 1, da LAL;
- Nos termos preceituados no art.º 4.º, al. a), subalínea i), do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/97, de 30.06, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, entretanto alterada pela Lei n.º 53-F/2006, de 20.12), os eleitos locais devem, no exercício das suas funções, “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”.

Concomitantemente, não se divisa o motivo pelo qual os responsáveis entendem que:

- A sua actuação se deveria conformar com “a *qualificação dada pelos serviços aos mesmos trabalhos*”, atendendo a que o teor da dita informação — correspondente a um parecer — não tinha de ser observado pelo executivo camarário na decisão a tomar, como se conclui do estatuído no art.º 98.º, n.º 2, do CPA;
- A conformidade legal que lhes cabe verificar se cinge a “*dados objectivos*” — como o confronto do valor dos TBM com o limite fixado no art.º 45.º, n.º 1, do RJEOP ou com a dotação existente na rubrica orçamental que irá suportar a despesa —, uma vez que o citado art.º 4.º, al. a), subalínea i), do Estatuto dos Eleitos Locais (atrás reproduzido) não institui quaisquer critérios diferenciadores na avaliação, pelos eleitos locais, da “*conformidade legal*” exigida aos seus actos. Por outro lado, tal restrição (“*dados objectivos*”) não poderá fundar-se na sua falta de “*formação académica, técnica ou jurídica*”<sup>(71)</sup>, como invocado, considerando que “*(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções. No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos. Sublinhe-se que não são os Serviços que estão a ser julgados mas os responsáveis financeiros que, livremente, se abalançaram a cargos de gestão autárquica. A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3.ª Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, dos Acórdãos n.ºs 02/07, de 16.05.07 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 48; n.º 03/07, de 27.06.07 in www.tcontas.pt e n.º 02/08, de 13.03.08 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 49*”,

<sup>(70)</sup> O art.º 18.º do DL n.º 197/99 mantém-se em vigor por força do disposto no art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, de 29.01.

<sup>(71)</sup> Justificações frequentemente invocadas pelos gestores das entidades fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, como apontado no Relatório n.º 8/2010-1.ª S., referente à “*Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados*” (proc. n.º 18/2010-1.ª S.), no qual se clarifica a posição deste Tribunal sobre a matéria (vide, em especial, pág. 75 daquele Relatório, disponível em www.tcontas.pt).

como afirmado na Sentença n.º 5/2010, de 30.04 (proferida no proc. n.º 8-JFR/2009). No mesmo sentido vide, ainda, as Sentenças n.ºs 3/2010, de 19.03 (proferida no proc. n.º 10-JRF/2009) e 4/2010, de 31.03 (proferida no proc. n.º 2 JC/2009 – 3.ª Secção) e Ac. da 3.ª Secção n.º 1/2010, de 21.01.2010 (proferido no RO n.º 9-JFR/2009, no âmbito do proc. n.º 4-JFR/2008).

\*

No tocante à legalidade dos “trabalhos a mais” referentes aos “Campos de Futebol”<sup>(72)</sup>, os responsáveis invocam, como “circunstância imprevista”, a desadequação funcional e a reduzida rentabilidade (dos espaços) proporcionada pela configuração do campo de relva sintética prevista no projecto inicial da obra, desvantagens essas extrapoladas a partir do observado no Parque Desportivo da Tocha — entretanto inaugurado (em 17.02.2010) — cujo modelo havia sido adoptado (ou repetido) naquele projecto (do Parque Desportivo de Cantanhede). Consequentemente, entendem que “o decisor, Câmara Municipal de Cantanhede, «não podia, nem devia ter previsto» a necessidade de uma **reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol**, pois era sua firme convicção que o modelo adoptado para o Complexo Desportivo da Tocha seria o adequado para o Complexo Desportivo de Cantanhede. Porém, Como o modelo previsto para o Complexo Desportivo da Tocha se veio a revelar **supervenientemente** inadequado para os objectivos em vista e que era a que se afigura necessária à finalização da empreitada em curso” (fl. 6 do articulado).

O alegado não difere do antes informado pela entidade auditada no processo de auditoria, como se alcança do exposto no p. II do Cap. II do relato contraditado. Anote-se que a invocação do constatado — correspondente à impossibilidade de realização simultânea das várias modalidades de futebol<sup>(73)</sup>— desde a abertura ao público do Parque Desportivo da Tocha apenas explica o “timing” da execução dos “trabalhos a mais” e não as circunstâncias inesperadas que motivaram tal execução. Dito de outra forma, caso o Parque Desportivo da Tocha não tivesse sido edificado ou esta (edificação) coincidissem, em termos temporais, com a do Parque Desportivo de Cantanhede, a necessidade de executar os trabalhos sub judice só teria sido detectada após a conclusão deste último (e não durante a sua realização, como verificado). Permanece, pois, por clarificar, o motivo pelo qual o campo idealizado no projecto do Parque Desportivo de Cantanhede (bem como no da Tocha) não foi, ab initio, configurado em termos de permitir, em condições regulares (ou adequadas), a realização simultânea das várias modalidades de futebol (futebol 7 e futebol 11) previstas desenvolver naquele campo.

<sup>(72)</sup> Menção aos trabalhos objecto da exposição desenvolvida no p. II do Cap. III do relato contraditado (págs. 12, 13 e 14), retomada no p. II da Parte III deste documento.

<sup>(73)</sup> Como se extrai do afirmado a fls. 5 e 6 do articulado (“Foi essa experiência com o Complexo Desportivo da Tocha e as dificuldades que acarretou o desenvolvimento da actividade desportiva no seu primeiro ano de vida - dificuldades essas resultantes da impossibilidade de utilização simultânea do campo para as diferentes modalidades, pois a sua divisão com um risco amarelo revelou-se de nenhuma utilidade para o efeito, impedindo a realização simultânea de jogos oficiais das categorias jovens, pelas confusões que causava, quer ao nível das marcações de campo, quer ao nível da interacção dos diferentes jogos, situação essa que ainda se mantém - que levou o Município a encarar a necessidade de reformular o projecto inicial, situação essa que foi absolutamente imprevisível no momento da celebração do contrato de empreitada, pois se julgava que, como fora executado no Complexo Desportivo da Tocha, a solução preconizada era a adequada”).



Ainda no domínio dos mesmos trabalhos, os responsáveis invocam a doutrina vertida no parecer do conselho consultivo da PGR n.º 40/87<sup>(74)</sup>, argumentando que “*estes trabalhos foram «tornados necessários por sucessivas modificações introduzidas na obra para lhe assegurar a correspondência ou a melhor correspondência ao seu fim» e a sua necessidade só foi conhecida depois da obra adjudicada, contratada, visada e consignada, o que é manifestamente uma situação de imprevisibilidade*” (fl. 6 do articulado). O declarado suscita dois breves comentários:

- 1.º - Desconhecem-se as “*sucessivas modificações introduzidas na obra*” que ditaram a necessidade de realizar os “trabalhos a mais” em causa;
- 2.º - Não é o facto de a necessidade subjacente à realização de “trabalhos a mais” só ter sido conhecida depois da adjudicação, contratação e consignação da obra que é passível de configurar uma “circunstância imprevista” mas sim a insusceptibilidade de previsão dos factos geradores dessa necessidade<sup>(75)</sup> em momento anterior à execução da empreitada.

Face ao descrito, mantêm-se os reparos antes assinalados à adjudicação dos trabalhos em referência.



Mais adiante, os responsáveis pronunciam-se (fls. 8 a 11 do seu articulado) sobre a legalidade da adjudicação dos “trabalhos a mais” referentes à “Academia de Golfe”, censurada no p. III do Cap. III do relato contraditado, págs. 15 a 20 (ib idem no p. III da Parte III deste documento), sustentando a sua conformidade legal em fundamentos idênticos aos antes oferecidos pela entidade auditada no processo de auditoria.

Assim, e “*Quanto à imprevisibilidade, ela resulta do facto de no decorrer do ano de 2007, ter sido lançado o desafio à C. M. de Cantanhede para a execução da Academia Municipal de Golfe, que só com a emissão da declaração<sup>(76)</sup> que se anexa pela Federação Portuguesa de Golfe foi possível pensar na sua concretização. Porém este projecto [da Academia Municipal de Golfe] tinha duas componentes. **As estruturas de apoio** (club house, muro perimental e cortina arbórea) e o **relvado para a prática do golfe**, relvado esse que coincidia com o relvado inicialmente pensado como zona de lazer e designado por «open space»”, cf. alegado na fl. 8 do articulado.*

<sup>(74)</sup> Parecer citado no relato de auditoria no âmbito dos “trabalhos a mais” referentes à Academia de Golfe (vide p. III, Cap. III, págs. 15 a 20) e nas fls. 3 e 6 do articulado apresentado em sede de contraditório. Atente-se que os pareceres emitidos pelo conselho consultivo da PGR não têm eficácia externa, como assinalado por *Sérvulo Correia* ao afirmar que “*Através da homologação dos respectivos pareceres, os membros do Governo emitem, ao fim e ao cabo, directivas destinadas aos serviços deles dependentes. Destes pareceres assim homologados não resulta uma vinculação externa. Os seus efeitos processam-se apenas no âmbito das relações hierárquicas e, eventualmente, na do poder de orientação*”, cf. autor citado in “*A Feitura das Leis*”, Vol. II, INA (1986), pág. 335.

<sup>(75)</sup> No caso concreto, a necessidade corresponde à realização simultânea, em condições regulares, de várias modalidades de futebol no campo de relva sintética. Tal necessidade foi transmitida aos autores do projecto (como se extrai do teor da MDJ daquele documento técnico), mas estes não consagraram uma solução (de projecto) adequada ao solicitado, ao preverem uma configuração rectilínea para o campo, marcações inadequadas, etc.

<sup>(76)</sup> Declaração emitida em 01.10.2007 pela Federação Nacional de Golfe, na qual se afirma, em síntese, que o projecto respeitante à Academia Municipal de Golfe lhe foi submetido (para aprovação, presume-se, mas sem menção da data que teve lugar tal submissão e eventual aprovação) e que a sua promoção reveste “*um importante passo para a modalidade na região centro do País*”.



Do transcrito retiram-se as seguintes conclusões:

- i) O campo de golfe insere-se no projecto de investimento atinente à Academia Municipal de Golfe e não no relativo ao Parque Desportivo de Cantanhede;
- ii) Foi no âmbito do investimento relativo à Academia Municipal de Golfe que se ponderou (*“inicialmente pensado”*) aproveitar o amplo espaço relvado previsto no projecto do Parque Desportivo de Cantanhede para construir o campo de golfe, considerando que o projecto de alterações (da autoria da empresa All For Golf) à obra<sup>(77)</sup> tendente à concretização deste último (campo de golfe) se encontra datado de “Junho de 2007”;
- iii) A génese da construção do campo de golfe radica no “desafio” lançado em 2007 pela Federação Portuguesa de Golfe à CMC para promover o investimento concernente à Academia Municipal de Golfe.

O referido em i) e ii) demonstra que os “trabalhos a mais” em causa não se destinam “à realização da mesma empreitada” nem são “*estritamente necessários ao seu acabamento*”, como imposto pelo n.º 1 do art.º 26 do RJEOP. Sobre a exigência dos trabalhos aditados se integrarem “na mesma empreitada”, releva o antes comentado no texto da presente Parte sobre o seu objecto, que aqui se dá por reproduzido. Na verdade, e como salientado pelo Plenário da 1.ª S. no seu Ac. n.º 17/2004, de 04.11.2004 (tirado no RO n.º 23/2004), “*«mesma empreitada» significa aquela que foi posta a concurso com a definição precisa do respectivo objecto. Todo o tipo de trabalhos que fujam ao objecto concursado não podem considerar-se como fazendo parte da «mesma empreitada». A empreitada posta a concurso não previa a construção do (...), que constituem um conjunto de trabalhos totalmente identificáveis e autónomos. Não pode, depois quando da sua realização, dizer-se que os mesmos integram o objecto da empreitada inicial. A aceitar tal integração, ficaria substancialmente alterado o objecto da empreitada inicial, não podendo falar-se da «mesma empreitada» mas sim de outra diferente*”<sup>(78)</sup>. É que, a não ser assim, abrir-se-ia a porta à reconstrução do contrato inicial na fase da sua execução em termos tais que este deixaria de corresponder às condições essenciais estabelecidas no procedimento que antecedeu a sua celebração, defraudando a concorrência então suscitada e o benefício económico alcançado para o erário público com a adjudicação efectuada, o que legalmente era e continua a ser vedado – cf. art.ºs 106.º do RJEOP, 180.º, al. a), do CPA e 14.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 08.06 [este último aplicado às empreitadas ex vi seu art.º 4.º, n.º 1, al. a)] e, agora, no art.º 313.º, n.º 1, do CCP.

O apontado em iii) evidencia que a realização do campo de golfe foi sugerida por terceiros (a Federação Portuguesa de Golfe) após a celebração do contrato inicial da empreitada e aceite voluntariamente pelo dono da obra (a CMC). Ora, constitui orientação jurisprudencial pacífica da 1.ª Secção do Tribunal de Contas o entendimento de que não são subsumíveis ao conceito de “circunstância imprevista” as alterações ordenadas pelo dono da obra motivadas por sugestões de terceiros, como se colhe, por ex., do seu Ac. (de 1.ª instância) n.º 147/2005, de 10.08.2005<sup>(79)</sup>, ao explicitar que “o que existiu a motivar as alterações em que se

<sup>(77)</sup> Obra objecto da empreitada do Parque Desportivo de Cantanhede.

<sup>(78)</sup> Vide, ainda, com interesse, o Ac. da 1.ª Secção (de 1.ª instância) n.º 175/2005, de 03.11.2005, proferido no proc. de visto n.º 1271/2005.

<sup>(79)</sup> Ac. proferido no proc. de visto n.º 1258/2005, mantido no Ac. n.º 2/2006, de 17.01.2006, tirado no RO n.º 20/2005.



*consubstanciaram os trabalhos a mais, não foram situações que não pudessem ter sido previstas na fase da elaboração do projecto e do lançamento do concurso, mas a vontade do dono da obra que, por sua iniciativa ou mediante sugestões da entidade fiscalizadora, dos projectistas ou do empreiteiro, entendeu adequar algumas soluções e, essencialmente, alargar as funcionalidades (...)*”.

Sequentemente, os responsáveis expõem (fls. 8 a 11 do seu articulado) um conjunto de argumentos tendentes a demonstrar que os trabalhos em causa não podiam ser técnica e economicamente separáveis do contrato da empreitada do Parque Desportivo de Cantanhede, numa alusão implícita ao requisito exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do RJEOP. Adiante-se desde já que, ainda que aqueles (argumentos) fossem atendíveis — o que não sucede pelas razões que a seguir se apresentam — a adjudicação dos “trabalhos a mais” ao abrigo do regime previsto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP permaneceria ilegal ante o não preenchimento de 2 pressupostos (“*mesma empreitada*” e “*circunstância imprevista*”) enunciados naquele normativo, como demonstrado em momento anterior do texto.

Dito isto, verifica-se que as razões de ordem técnica respeitam, em síntese, à utilização de materiais com características díspares e comportamentos diferenciados e à interligação construtiva dos trabalhos de colocação da relva natural com os de colocação da relva sintética dos *tee's* e dos *green's*. Sobre o referido, cumpre apenas notar que a existência de uma interdependência construtiva entre os trabalhos contratuais e os “trabalhos a mais” como a alegada imporia, certamente, uma alteração dos trabalhos (e respectiva sequência de execução) inscritos no Plano de Trabalhos inicial nos termos regulados no art.º 160.º, n.ºs 2 e 3, do RJEOP, o que os responsáveis não demonstram através, por ex., da remessa daquele Plano de Trabalhos reformulado.

As razões de natureza económica resumem-se às que a seguir se indicam e que de imediato se comentam:

a) Menores custos de manutenção do campo de golfe dado o “*carácter inovador da proposta*” referente à sua construção.

O campo de golfe não foi ab initio previsto na empreitada, pelo que não é correcto nem rigoroso confrontar os respectivos custos de manutenção com os associados à manutenção do amplo espaço relvado (*open space*) previsto implantar no Parque. Acresce que, e sem prejuízo da objecção antes formulada, os responsáveis também não comprovam — através da indicação dos correspondentes custos de manutenção — a economia alegadamente alcançada com a concretização do campo de golfe.

b) Beneficiar, em 2008, dos preços referentes aos trabalhos de colocação da relva natural apresentado em 2005 pelo consórcio Empreiteiro (na sua proposta de 29.09.2005) no âmbito do concurso público desenvolvido.

O aduzido não procede por 2 ordens de razões:

1.ª – Os preços apresentados em 2005 não são preços estáticos, como aparentemente resulta do alegado, atendendo a que estão sujeitos a actualização ou revisão



## Tribunal de Contas

ordinária, cf. art.º 199.<sup>o(80)</sup>, n.º 1, do RJEOP, acolhido no p. 3.6 das cláusulas gerais do CE e concretizado no p. 13.15 das cláusulas especiais do mesmo documento;

2.<sup>a</sup> – Não é líquido que, em 2008, e depois de consultado o mercado em conformidade com as regras de contratação prescritas no CCP, outros operadores económicos não oferecessem preços mais competitivos que os propostos em 2005 pelo consórcio Empreiteiro para a realização dos trabalhos antes indicados.

c) Evitar a atribuição de uma indemnização ao consórcio Empreiteiro em consequência da eliminação dos trabalhos respeitantes à implantação da relva natural no espaço previsto com a designação de *open space*.

Nos termos do art.º 35.º, n.º 1, do RJEOP, aquele só teria direito a uma indemnização (correspondente a 10% do valor da diferença verificada) se “*em consequência de alteração ao projecto (...) ou, ainda, de supressão de trabalhos nos termos do artigo 28.º, o empreiteiro execute um volume total de trabalhos de valor inferior em mais de 20% aos que foram objecto do contrato*”. Ora, o valor total (€144.786,34<sup>(81)</sup>, sem IVA) previsto na proposta inicial do consórcio para a execução dos trabalhos respeitantes à colocação do relvado natural no *open space* representa 8,67% do preço inicial da empreitada, o que inviabilizaria a atribuição da mencionada indemnização.

d) Economia obtida com o ajuste directo dos “trabalhos a mais” ponderando que “*Na fixação dos preços dos trabalhos novos foi feita uma rigorosa e cuidada consulta ao mercado, tendo sido impostos ao empreiteiro os preços que essa análise determinava como justos*” (fl. 10 do articulado).

Recorde-se que os “trabalhos novos”, isto é, a preços acordados *ex novo* com o consórcio Empreiteiro, ascenderam à importância de €248.827,18, sem IVA, cf. detalhado no quadro 3 incluso no p. I da Parte III. A “consulta ao mercado” alegadamente promovida — mas não comprovada por quaisquer elementos documentais — não pode ser favoravelmente valorada considerando que, por força do princípio da legalidade consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 1, do CPA e 7.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06 [aplicável às empreitadas *ex vi* seu art.º 4.º, n.º 1, al. al. a)], a entidade auditada encontrava-se vinculada a observar o procedimento tipificado na lei para a contratação daqueles trabalhos, determinável em função do seu valor (€248.827,18, sem IVA). E esse procedimento era o concurso público ou limitado com publicação de anúncio e não outro, cf. resultava do disposto no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do RJEOP.

Sobre as alegadas vantagens financeiras alcançadas através do recurso ao ajuste directo previsto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, cumpre referir que a jurisprudência da 1.<sup>a</sup> Secção do TC não tem acolhido tal tipo de argumentação, como se retira, entre outros, do teor do Ac. do Plenário n.º 35/2002, de 17.12.2002 (proferido no RO n.º 1/2002), no qual se afirma que

<sup>(80)</sup> Disposição legal retomada no art.º 382.º do CCP. No ordenamento jurídico português, a revisão de preços tem sido objecto de regulação em diploma especial, constando, actualmente, do DL n.º 6/2004, de 06.01 (ao qual lhe antecederam o DL n.º 348-A/86, de 16.10, o DL n.º 273-B/75, de 03.06 e o Decreto n.º 47945, de 16.09.1967), cujo art.º 1.º, n.º 2, estatui o seguinte: “*A revisão será obrigatória, com observância do disposto no presente diploma e segundo cláusulas específicas insertas nos cadernos de encargos e nos contratos, e cobre todo o período compreendido entre o mês anterior ao da data limite fixada para a entrega das propostas e a data do termo do prazo de execução contratualmente estabelecido, acrescido das prorrogações legais*”.

<sup>(81)</sup> Cf. valor total indicado no Cap. 13 da LPU inclusa na proposta inicial do consórcio Empreiteiro, detalhada no quadro 1 incluso no p. II da Parte II deste relatório.



*“E também não colhe o argumento de que nenhum outro empreiteiro ofereceria melhores condições. Sendo certo que a adjudicação sem concurso dos trabalhos a mais ao empreiteiro que está em obra tem como fundamento razões de celeridade e economia, o certo é que não pode deixar de ter-se em atenção que tal providência, por excepcional, apenas pode ter lugar nos precisos termos em que a lei a prevê. E, de qualquer forma, sem funcionar a concorrência, sempre será temerário afirmar que ninguém faria os trabalhos em melhores condições”. É que, como apontado no Ac. n.º 179/2004, de 21.12.2004, “Ao prescindir-se de toda a concorrência, estão criadas as condições para a celebração de um contrato potencialmente menos vantajoso para a autarquia (...)” ou, dito de outro modo, “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 (de 1.ª instância) n.ºs 80/2006 (de 07.03.2006) e 181/2006 (de 06.06.2006).*

Por conseguinte, e contrariamente ao sustentado pelos responsáveis, não é juridicamente possível enquadrar a adjudicação dos “trabalhos a mais” referentes à “Academia de Golfe” na previsão do art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.



## Parte V

### Eventuais infracções financeiras evidenciadas

#### I - INTRODUÇÃO

Na Parte III do Relatório foram evidenciadas situações contrárias a normas e princípios legais, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos no art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04). Tais situações, devidamente assinaladas nos pontos II e III da Parte III, resultaram, essencialmente, da adjudicação de mais trabalhos mediante o procedimento de ajuste directo previsto no art.º 26.º do RJEOP sem, contudo, se encontrarem reunidos os pressupostos exigidos no citado normativo.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detectadas, susceptíveis de consubstanciar **a infracção financeira sancionatória tipificada na al. b) do n.º 1 do referido art.º 65.º**, 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 V ao relatório o mapa destas infracções.

#### II - RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa de €401.319,22, sem IVA) dos “trabalhos a mais” referenciados nos pontos II e III da Parte III, por se alicerçar no ajuste directo regulado no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP sem que se encontrassem reunidos todos os pressupostos naquele exigidos, determinando a preterição do procedimento previsto no seu art.º 48.º, n.º 2, al. a), ante o valor da despesa autorizada, evidenciada no p. IV da mesma Parte.

A inobservância deste procedimento colide ainda com os valores tutelados pelos princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência [cf. art.ºs 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 1 e 5.º, n.º 1 do CPA, e art.ºs 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06, aplicável às empreitadas *ex vi* do seu art.º 4.º, n.º 1, al. a)], como assinalado no citado p. IV da Parte III.

As ilegalidades anteriormente mencionadas integram a infracção financeira tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e, como tal, é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros da CMC identificados no mapa incluso no anexo V do relatório que, em reunião de 18.03.2008, deliberaram, por unanimidade, o citado acto.

A eventual condenação na responsabilidade financeira antes referida, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras (cf. art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), implica o pagamento de multa de montante variável balizado



pelos limites fixados nos n.ºs 2<sup>(82)</sup>, 4 e 5 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 48/2006 e 35/2007 de, respectivamente, 29.08.2006 e 13.08.2007.

Anote-se que não se verificou, entretanto, que os responsáveis indiciados tenham efectuado o pagamento voluntário das multas pelo seu valor mínimo, apesar de tal possibilidade ter sido expressamente referida no relato que lhes foi notificado.

---

<sup>(82)</sup> No triénio 2007/2009, até 20.04.2009, o valor de uma UC correspondia a €96,00.



## Parte VI

### Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público nos termos previstos nos n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele magistrado parecer (de 14.02.2011) no qual conclui, em síntese, que os “trabalhos a mais” respeitantes aos Campos de Futebol e à Academia de Golfe não decorreram *“da verificação de qualquer «circunstância imprevista», tal como resulta do disposto no art.º 26.º do RJEOP, interpretado e aplicado de forma a respeitar a sua letra, o seu espírito, as suas finalidades de contenção de acréscimos de custos financeiros e a própria jurisprudência, constante e uniforme, do Tribunal de Contas, sobre esta matéria”*.

No que concerne aos “trabalhos a mais” atinentes à supra mencionada Academia, o mesmo magistrado acrescenta ainda que se está perante *“uma obra estruturalmente nova e completamente destacável da empreitada geral analisada (uma espécie de «obra nova», dentro da «obra velha»), pelo que será insustentável afirmar-se que estes trabalhos disseram respeito «à mesma empreitada» e que «se tornaram estritamente necessários ao seu acabamento» — porque, nenhum destes dois requisitos legais, do art.º 26.º do RJEOP, teve aqui cabimento”*.

Consequentemente, finaliza o seu parecer considerando, *“relativamente às questões da legalidade, observadas no projecto de Relatório, que as mesmas não oferecem quaisquer dúvidas, sobre a sua verificação e sobre a respectiva responsabilização, dos ordenadores da despesa pública, intervenientes na decisão adjudicatória, subjacente à celebração do «contrato adicional» analisado”* e que não descortina, na matéria de facto analisada, *“suficiente fundamento para que o Tribunal possa fazer uso da faculdade relevatória, prevista no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC”* (sublinhados originais).



## Parte VII

### Conclusões

Do relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1 - Entre a data da celebração do contrato de empreitada (23.11.2006) e o início dos respectivos trabalhos (01.10.2007), o projecto da obra foi alterado (por uma entidade exterior à autarquia), por forma a compreender as intervenções necessárias à adaptação da ampla zona verde (*open space*) *ab initio* prevista a um campo de golfe de 9 buracos (um Pitch & Putt);
- 2 - Em consequência do antes referido, o prazo legal e contratual previsto para a consignação da obra não foi observado;
- 3 - No decurso da obra, a entidade auditada autorizou a realização de “trabalhos a mais”, formalizados num Adicional, cujo valor total — €401.319,22, sem IVA — representou 24,03% do valor inicial da empreitada (€1.670.145,73, sem IVA);
- 4 - A transparência da autorização mencionada em 3 foi prejudicada pela não indicação dos respectivos “fundamentos de direito”, mais tarde comunicados pela entidade auditada a este Tribunal;
- 5 - A adjudicação dos mencionados “trabalhos a mais” filiou-se no regime previsto no art.º 26.º do RJEOP sem que se encontrassem preenchidos todos os pressupostos exigidos naquela disposição legal. Na verdade, parte daqueles (no valor de €250.112,62, sem IVA) resultou de uma deficiente ponderação, por parte da entidade auditada na fase que antecedeu o lançamento da empreitada, dos meios ou formas tendentes à realização do interesse público local que pretendia satisfazer — conduzindo à posterior construção do campo de golfe aludido em 1 — e a restante parte (no montante de €151.206,60, sem IVA) da definição de soluções de projecto desajustadas à utilização óptima (simultaneidade de utilização) do campo de relva sintética previsto naquele projecto;
- 6 - O prazo de execução da obra, fixado no contrato em 365 dias, sofreu um desvio considerável — mais 233 dias — para o qual contribuiu a realização dos trabalhos indicada em 3 (+ 88 dias) e a verificação de condições climatéricas desfavoráveis (+ 78 dias), não se tendo apurado as causas justificativas do prazo remanescente (67 dias).



## Parte VIII

### Recomendações

No contexto da matéria exposta e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

- 1 - Na fase de elaboração de projectos de obras públicas, a entidade auditada deverá ponderar exaustivamente os fins a que aquelas se destinam (exs., tempos livres e desporto) e os meios ou formas de os concretizar (exs., passeios pedonais, zonas reservadas a convívio ou lazer, prática de certas modalidades desportivas);
- 2 - Na fase preparatória de um procedimento de formação de um contrato de empreitada, a entidade auditada deverá confirmar a correcção da solução da obra prevista no projecto verificando, entre outros, a sua adequação à utilização prevista para aquela (obra);
- 3 - Salvo se o contrato fixar prazo diverso, a consignação da obra deve estar concluída 30 dias após a sua celebração (art.º 359.º, n.º 1, do CCP) nos termos definidos no(s) respectivo(s) plano(s) inicial e ou final (art.ºs 43.º, n.º 6, e 357.º, n.º 1, do CCP);
- 4 - A fundamentação de actos administrativos que determinem uma modificação da despesa inicialmente contratada deverá enunciar sempre os pressupostos de facto e de direito ponderados [art.ºs 123.º, n.º 1, al. d), e 125.º, n.º 1, do CPA];
- 5 - A entidade auditada apenas deverá recorrer à contratação de “trabalhos a mais” se estiverem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito estabelecidos nas várias alíneas dos n.ºs 1 e 2 do art.º 370.º do CCP;
- 6 - Os Adicionais celebrados a contratos de empreitada de obras públicas que representem um valor acumulado superior a 15% do preço contratual estipulado naqueles devem, em prazo razoável, ser publicitados no portal da Internet dedicado aos contratos públicos (art.º 315.º, n.º 1, do CCP);
- 7 - Durante a realização de obras públicas ao abrigo de contratos de empreitada, a entidade auditada deverá exercer um controlo rigoroso [art.º 305.º, n.º 1, do CCP e art.ºs 16.º, n.º 1, als. b) e d) e 17.º da Lei n.º 31/2009, de, 03.07] dos respectivos prazos de execução, promovendo todas as acções previstas na lei (exs., art.ºs 403.º e 404.º, do CCP) tendentes a obviar a eventuais desvios ou deslizes dos prazos convencionados (nestes se incluindo eventuais prorrogações).



## Parte IX

### Decisão

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

1. Aprovar o presente Relatório, que evidencia ilegalidades na adjudicação de trabalhos a mais, identifica as correspondentes infracções financeiras e os eventuais responsáveis pelo seu cometimento;
2. Aprovar as Recomendações formuladas na Parte VIII;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Cantanhede em 1.716,40 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
  - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, Dr. José Adelmo Gouveia Bordalo Junqueiro;
  - 4.2. A todos os demais responsáveis a quem foi notificado o Relato e que se encontram identificados no mapa representado no anexo V deste Relatório;
  - 4.3. Ao Senhor Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área (VIII) das Autarquias Locais;
5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 1 de Março de 2011.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Helena Abreu Lopes - Relatora

António Santos Soares

João Figueiredo



## FICHA TÉCNICA

<b>EQUIPA</b>	<b>FORMAÇÃO BASE</b>	<b>SERVIÇO</b>
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
<b>COORDENAÇÃO DA EQUIPA</b>		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
<b>SUPERVISÃO</b>		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC

HL

## ***ANEXOS AO RELATÓRIO***





## ANEXO I

### OBRAS E FORNECIMENTOS CONEXOS COM O PARQUE DESPORTIVO DE CANTANHEDE

Quadro 1 – Contratações de obras (promovidas pela CMC por empreitada) conexas com a empreitada do Parque Desportivo de Cantanhede<sup>(83)</sup>

DESIGNAÇÃO	PROCED.	DATA ADJUD.	CO-CONTRATANTE	PREÇO (S/IVA)	PRAZO (DIAS)	CONSIG.	RECEPÇÃO
Construção da Academia Municipal de Golfe - Muro Perimental	Limitado (DL 59/99)	23.05.08	Rosete, Construções, Lda	99.312,48	45	20.06.08	22.06.09
Construção da Academia Municipal de Golfe - Cortina Arbórea	Limitado (DL 59/99)	02.06.08	Marvijardim, Lda	68.236,70	45	05.09.08	
Infra-Estruturas de Energia Eléctrica do Novo Posto de Transformação do Parque Tecnológico e Rede de Iluminação Pública Subterrânea da Zona Envolvente ao Parque Desportivo de Cantanhede	Limitado (DL 59/99)	30.09.08	Barata & Marcelino, Lda	112.656,54	90	17.11.08	
Infra-Estruturas Eléctricas e Telecomunicações - Equipamentos Desportivos e Recreativos - Iluminação dos Campos de Relvado Sintético do Complexo Desportivo de Cantanhede	Ajuste dir. (CCP)	12.03.09	Irmãos Heleno, Lda	72.066,06	30	01.04.09	19.06.09
Construção da Academia Municipal de Golfe - Campo de Golfe Municipal - "Club house"	Ajuste dir. (CCP)	19.06.09	Vicente Construções, Lda	100.000,00	90	22.06.09	Parcial 25.08.09

TOTAL:

452.271,78

Quadro 2 – Fornecimentos de bens e serviços contratados pela CMC conexas com a empreitada do Parque Desportivo de Cantanhede<sup>(83)</sup>

DESIGNAÇÃO	CO-CONTRATANTE	PREÇO (S/IVA)	DATA ADJUD.
Fornecimento e aplicação 430 mt cabo XV 3*35+2*16	Meiribombas Sistemas de Bombeamento e Tratamento de Águas Unipessoal	4.900,00	23.04.08
Execução de Projectos de Especialidades dos Balneários do Parque Desportivo de Cantanhede	Absolute - Estudos e Projectos, Lda	21.800,00	18.06.08
Fornecimento de torres e projectores para os Campos Sintéticos	CORELEC - Comercial Técnica de Iluminação e Energia, Lda	52.231,52	05.11.08
Betão pronto (para as sapatas das torres iluminação) C20/25 S3 D25 com serviço de bombagem	Tecnovia - Sociedade de Empreitadas, S.A.	4.028,29	13.02.09
Acessórios de canalização - Curva +Tubo Corrugado	Carlos Alberto da Fonseca Neto, Lda	54,44	20.02.09
Fornecimento, transporte e montagem de estruturas de Betão	Norviga Pré-Fabricados de Betão, Lda	29.000,00	03.03.09
Tubo Corrugado 200 - 8 Kg	Mário Gonçalves, Lda	312,00	06.03.09
Serviços electricidade - Execução de terras das colunas de iluminação nos campos de relva sintética	Amperpolo - Montagens Eléctricas, Lda	1.242,00	11.03.09
Tampa com aro ferro fundido C250 Luso 60*60 c/CMC	Mário Gonçalves, Lda	251,10	16.03.09
Rede Sombra - Alt. 2 mt	Licínio Neves Oliveira, Lda	480,00	25.03.09
Protecção de 12 postes de electricidade com tubo galvanizado	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	840,00	25.03.09
Fornecimento e aplicação de Gradeamento e escada com chapa anti-derrapante	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	4.992,00	31.03.09
Disjuntor Dpx 4P 250 A 50 Ka Legrand	M.T. - Instalações Técnicas, S.A.	351,00	02.04.09
Diversos acessórios de canalização	Carlos Alberto da Fonseca Neto, Lda	319,61	06.04.09
Diversos acessórios de canalização	Carlos Alberto da Fonseca Neto, Lda	10,50	07.04.09
Diversos acessórios de canalização	Carlos Alberto da Fonseca Neto, Lda	21,00	14.04.09
Borne para cabo DPX250 ER	M.T. - Instalações Técnicas, S.A.	36,00	15.04.09
Aquisição, fornecimento e montagem de	Euromódulo - Sociedade Europeia	63.499,00	25.02.09

<sup>(83)</sup> Cf. dados extraídos do mapa inserto no anexo 2 que acompanhou o Of. da CMC com o n.º 12402, de 18.09.2009.



# Tribunal de Contas

DESIGNAÇÃO	CO-CONTRATANTE	PREÇO (s/IVA)	DATA ADJUD.
módulos-contentores para apoio à prática desportiva	de Pré-Fabricados, Lda		
Vedação em rede plastificada no topo da futura bancada do campo de relvado natural	Serralharia Faim Colete, Lda	3.130,00	18.05.09
Fornecimento e aplicação de gradeamento de protecção	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	1.294,00	24.07.09
Serviço de electricidade geral – interligação de infra-estruturas eléctricas	Amperpolo - Montagens Eléctricas, Lda	917,75	14.08.09
<b>Execução do Projecto de Especialidade para a Academia Municipal de Golfe</b>	ALL For Golf Consultoria de Projectos de Golf Unipessoal	3.400,00	<b>05.07.07</b>
Fornecimento de geomembrana	Eduardo Joaquim Martins de Almeida	4.875,00	19.05.08
Fornecimento e assentamento de filtros e bomba	Eduardo Joaquim Martins de Almeida	5.325,00	09.06.08
Fornecimento e aplicação de vedação em rede plastificada	Serralharia Faim Colete, Lda	2.190,00	18.05.09
Fornecimento e aplicação de 7 postes em tubo de ferro com execução de sapatas	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	4.975,00	19.06.09
Execução de 4 maciços em betão armado para montagem de Outdoors	Irmãos Grilo - Construções, Lda	3.200,00	29.06.09
Fornecimento e montagem de 528 m <sup>2</sup> de rede nylon para vedação da área de lançamento de bolas	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	3.530,00	14.08.09
Fornecimento e colocação de guardas segurança junto do Club House	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	998,00	05.08.09
Fornecimento e aplicação de mastros em tubo inox 6,50*90mm*70mm, para bandeiras, com roldana	Sin-Serralharia Irmãos Nascimento, Lda	1.200,00	27.07.09
Impressão e colocação de vinil no logótipo a aplicar no muro exterior da Academia Municipal de Golfe	Publicant - Publicidade de Cantanhede, Lda	160,00	27.07.09
Execução e montagem de logótipo a aplicar no muro exterior da Academia Municipal de Golfe	Ventiplast - Moldagem de Plásticos, Lda	1.572,00	27.07.09
Execução de ramal de águas e saneamento	INOVA - Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede	1.040,00	14.08.09
Execução de Ponte e Rampa em madeira tratada com deck	Marvijardim - Serviços de Jardinagem, Lda	2.290,00	18.08.09
Execução da rede eléctrica - Infra-estruturas eléctricas do Club House	Amperpolo - Montagens Eléctricas, Lda	431,90	04.08.09
Execução da rede de telecomunicação do Club House	Amperpolo - Montagens Eléctricas, Lda	1.812,74	04.08.09
Execução de infra estruturas eléctricas de iluminação do Lettring do Campo de Golfe	Amperpolo - Montagens Eléctricas, Lda	1.222,30	10.08.09
Pavê rectangular 10*20*5,5 - cor amarelo	Costa & Almeida, Lda	1.540,00	30.07.09

**TOTAL:**

**229.472,15**



## ANEXO II

### TRABALHOS CONTRATUAIS EXECUTADOS<sup>(84)</sup>

Quadro n.º 1 – Reflexo, nos valores totais parcelares dos trabalhos contratuais, das oscilações das respectivas quantidades verificadas em obra

CAP	TRABALHOS CONTRATUAIS PREVISTOS <sup>(85)</sup>	VALORES (€)	MENOS TRABALHOS	MAIS TRABALHOS
1.	MOVIMENTO DE TERRAS	128.142,95		
2.	REDE DE DRENAGEM PLUVIAL	71.472,97	16.266,70	
3.	REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	19.034,10		
4.	REDE DE ÁGUAS RESIDUAIS DOMÉSTICAS	36.136,90		
5.	PAVIMENTAÇÃO	192.462,00	42.901,70	
6.	OBRAS ACESSÓRIAS	80.965,20	17.718,00	
7.	MUROS DE VEDAÇÃO	37.020,00		
8.	CORDÃO NATURAL DE PROTECÇÃO NA ENVOLVENTE DO CAMPO RELVADO NATURAL	38.027,11	27.227,11	
9.	ARBORIZAÇÃO DOS ESTACIONAMENTOS	15.004,12	6.470,58	
10.	CAMPO RELVADO NATURAL	43.681,00		
11.	SISTEMA DE DRENAGEM DO CAMPO DE RELVA NATURAL	84.077,00		
12.	SISTEMA DE REGA	30.394,91		
13.	RELVADO NATURAL - OPEN SPACE -	144.786,34		
14.	FURO DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA	148.380,23		
15.	CAMPO RELVADO SINTÉTICO	518.811,07		113.695,34
16.	EQUIPAMENTO DE SINALIZAÇÃO E SEGURANÇA	7.327,18		
17.	EQUIPAMENTOS	17.538,76		
18.	FUNDAÇÕES DE BANCADA	24.563,56		
19.	DIVERSOS	32.320,33		
<b>TOTAIS:</b>		<b>1.670.145,73</b>	<b>- 110.584,09</b>	<b>+ 113.695,34</b>

<sup>(84)</sup> Cf. elementos inscritos no mapa incluso no Anexo 6 que acompanhou o Of. da CMC n.º 12402, de 18.09.2009, e detalhados no p. 5 do mesmo ofício. Anota-se que, neste ponto, a entidade auditada refere, eventualmente devido a lapso, que para o cap. 15 se previam “530.728,17 €” de trabalhos contratuais, o que não corresponde à verba (€518.8811,07) inscrita na LPU inclusa na proposta integrada no contrato inicial da empreitada.

<sup>(85)</sup> Trabalhos previstos na proposta (de 29.09.2005) do consórcio Empreiteiro integrada no contrato.



## ANEXO III

### DESCRIÇÃO DOS “TRABALHOS A MAIS” INCLUÍDOS NO ADICIONAL

Quadro 1 - Listagem (de 4 fls) de “trabalhos a mais” anexa à Inf. do DOM n.º 24/08, de 14.03.2008

COD	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL
<b>ACADEMIA DE GOLFE DE CANTANHEDE</b>				
	<b>BASE GREEN</b>			
TNI	ESCAVAÇÃO E ATERRO COM MATERIAL DA OBRA ATÉ 0,40 m ACIMA DA RASANTE DO TERRENO NATURAL, EFECTUADO POR MEIOS MECÂNICOS, INCLUÍDO COMPACTAÇÃO E FORMAÇÃO DAS PENDENTES NECESSÁRIAS, MANTA DE GEOTÊXTEL DE 130 Gr/m <sup>2</sup> , FORNECIMENTO E ESPALHAMENTO DE BRITA 25/40 COM 0,20m DE ESPESSURA E BRITA 8/12 COM 0,10m DE ESPESSURA COM AS PENDENTES NECESSÁRIAS, INCLUÍDO APLICAÇÃO COFRAGEM DE PLATEX NOS CONTORNOS DOS GREENS, BEM COMO O FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE UMA CAMADA DE BETÃO POROSO COM BRITA DE 4/8mm (BAGO DE ARROZ) COM 200 Kg/Ton DE CIMENTO, COM A FORMAÇÃO DAS PENDENTES DO PROJECTO.	1881 m <sup>2</sup>	29,80	56.053,80
	<b>RELVA SINTÉTICA GREENES</b>			
TNI	FORNECIMENTO E ESTENDIMENTO DE CAMADA DE BASE EM ESPUMA TIPO "AIRLASTIC XC 90" COM ESPESSURA DE 10 mm, COM UM PESO DE 800 Gr/m <sup>2</sup>	1881 m <sup>2</sup>	14,82	27.876,42
TNI	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE RELVA SINTÉTICA "GF AMBITION", COMPOSTA POR FIBRAS FIBRILADAS DE POLIETILENO, SOBRE UM REVESTIMENTO SECUNDÁRIO ACRÍLICO REFORÇADO COM FIBRA DE VIDRO. ALTURA DA FIBRA: 25 mm (DESENVOLVIDA). O SISTEMA LEVA UMA CARGA DE AREIA DE SÍLICA EM DOTAÇÃO DE 35 Kg/m <sup>2</sup> .	1881 m <sup>2</sup>	54,42	102.364,02
	<b>BASE TEE</b>			
TNI	ESCAVAÇÃO E ATERRO COM MATERIAL DA OBRA ATÉ 0,20m ACIMA DA RASANTE DO TERRENO NATURAL, EFECTUADO POR MEIOS MECÂNICOS, INCLUÍDO COMPACTAÇÃO E FORMAÇÃO DAS PENDENTES NECESSÁRIAS, MANTA DE GEOTÊXTEL DE 130 Gr/m <sup>2</sup> , FORNECIMENTO E ESPALHAMENTO DE BRITA 25/40 COM 0,20m DE ESPESSURA E BRITA 8/12 COM 0,10m DE ESPESSURA COM AS PENDENTES NECESSÁRIAS, INCLUÍDO APLICAÇÃO COFRAGEM DE PLATEX NOS CONTORNOS DOS GREENS, BEM COMO O FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE UMA CAMADA DE BETÃO POROSO COM BRITA DE 4/8mm (BAGO DE ARROZ) COM 200Gr/Ton DE CIMENTO, COM A FORMAÇÃO DAS PENDENTES DO PROJECTO.	187 m <sup>2</sup>	29,48	5.512,76
	<b>RELVA SINTÉTICA TEE</b>			
TNI	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE RELVA SINTÉTICA "TEEGRASS" NA ÁREA DO TEE, EM UMA LARGURA DE 1,5 m, COMPOSTA POR UMA MISTURA DE FIBRAS MONO FILAMENTARES DE NYLON, SOBRE UM REVESTIMENTO ACRÍLICO REVESTIDO COM UM POLIMERO DE POLIURETANO. ALTURA DE LÃ FIBRA 38 mm. PESO TOTAL DO SISTEMA 6.800 Gr/m <sup>2</sup> . O SISTEMA LEVA UMA CARGA DE AREIA, EM DOTAÇÃO DE 10 Kg/m <sup>2</sup> .	187 m <sup>2</sup>	112,14	20.970,18
	<b>BUNKER DE AREIA</b>			
TNI	ESCAVAÇÃO DE TERRENO DE QUALQUER NATUREZA ATÉ 0,60M ABAIXO DA RASANTE DO TERRENO NATURAL, EFECTUADO POR MEIOS MECÂNICOS, FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE BRITA 25/40 COM 0,20m DE ESPESSURA, E MANTA DE GEOTÊXTEL DE 130 gr/m <sup>2</sup> , INCLUINDO FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE AREIA COM 0,15m DE ESPESSURA DE ACORDO COM DESENHO DE PORMENOR.	650 m <sup>2</sup>	19,69	12.798,50
	<b>(Subtotal parcial:)</b>			<b>(225.575,68)</b>
	<b>CONSTRUÇÃO DE DEPÓSITO DE ÁGUA</b>			
TNI	ESCAVAÇÃO EM TERRENO DE QUALQUER NATUREZA PARA IMPLANTAÇÃO DE DEPÓSITO DE ÁGUA, INCLUINDO ENTIVAÇÃO PARA CONTENÇÃO DAS TERRAS, REBAIXAMENTO DE NÍVEL FREÁTICO SE NECESSÁRIO, INCLUÍDO POSTERIOR ATERRO JUNTO DAS PAREDES DO DEPÓSITO, <b>NA AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DO DEPÓSITO DE ÁGUA DE 80m<sup>3</sup> DE ÁGUA ÚTIL PARA 300m<sup>3</sup></b> , INCLUÍDO TODOS OS TRABALHOS NECESSÁRIOS DE ACORDO COM DESENHO.	1 vg	12.000,00	12.000,00
TNI	IMPERMEABILIZAÇÃO DAS PAREDES EXTERNAS DO DEPÓSITO DE ÁGUA COM EMULSÃO DE SELAGEM TIPO (FILINTKOTE) OU EQUIVALENTE COM 2 DEMÃOS CRUZADAS COM UMA ESPESSURA DE 1 mm POR CAMADA, INCLUÍDO TODOS OS TRABALHOS	400m <sup>2</sup>	4,80	1.920,00
TNI	AMPLIAÇÃO DA CASA DAS MÁQUINAS COM ÁREA ÚTIL DE <b>MAIS 30 m<sup>2</sup> E 3 METROS DE ALTURA</b> , EM ALVENARIA PANOS DUPLOS DE TIJOLO 30*20*11, REBOCADA E PINTADA, COBERTURA PLANA EM LAJE DE BETÃO ARMADO, DEVIDAMENTE IMPERMEABILIZADA, PAVIMENTO EM BETONILHA DE CIMENTO E PORTÃO 3,5mx2,5m, INCLUINDO FORNECIMENTO DE TODOS OS MATERIAIS E TRABALHOS NECESSÁRIOS A UM PERFEITO ACABAMENTO	1 vg	7.410,00	7.410,00
	<b>SISTEMA DE REGA DA CORTINA VEGETAL</b>			
13.2.1	SISTEMA DE REGA ABERTURA E TAPAMENTO DE VALAS, COM DIMENSÃO DE 0,40m DE LARGURA E 0,60M DE PROFUNDIDADE PARA PASSAGEM DE TUBAGEM, INCLUINDO REGULARIZAÇÃO DO LEITO E	100 m <sup>3</sup>	8,54	854,00



COD	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL
13.2.2	ALMOFADA DE AREIA 0,10m DE ESPESSURA, ENVOLVIMENTO DA TUBAGEM E COBERTURA DA MESMA, NUMA ESPESSURA DE 0,20m, TAMBÉM COM AREIA E ATERRO DA PARTE RESTANTE DA VALA COM MATERIAL DE ESCAVAÇÃO ISENTO DE PEDRAS, INCLUINDO COMPACTAÇÃO E TODOS OS TRABALHOS INERENTES.			
TNI	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE TUBAGEM EM PEAD PN 10, INCLUÍNDO FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE TODOS OS ACESSÓRIOS E DEMAIS TRABALHOS INERENTES, NECESSÁRIOS A UM PERFEITO ACABAMENTO, TUDO CONFORME PROJECTO, PERFIS E COTAS DO CE:			
TNI	PEAD 50mm x 10 Kg/cm <sup>2</sup>	10 ml	1,95	19,50
TNI	PEAD 40mm x 10 Kg/cm <sup>2</sup>	400 ml	1,70	680,00
TNI	LIGAÇÃO A CONDUTA	1 un	169,00	169,00
12.4.2	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE HIDRANTES, INCLUÍNDO LIGAÇÃO À CONDUTA PRINCIPAL E AO SECTOR DE REGA, CAIXA DE PROTECÇÃO COM TAMPA DE RELVA ARTIFICIAL DO TIPO (RAIN BIRD) OU SIMILAR, VÁLVULA DE SECCIONAMENTO (VS), ELECTROVÁLVULA (EV), TODOS OS ACESSÓRIOS E DEMAIS TRABALHOS INERENTES, TUDO CONFORME PROJECTO, PERFIS E COTAS DO CE:			
12.4.2	VS DE 50 mm + EV 150 PGA S/ SOLENÓIDE	2 un	100,22	200,44
13.2.8.6	CABO MULTIFILAR COM CAPA DE REVESTIMENTO ACRÍLICO EM PVC ESTANQUE 24V - 1,5 mm <sup>2</sup> , CONFORME PROJECTO	90 ml	0,82	73,80
13.2.10	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE TUBAGEM PE 50mm/4Kg PARA INSTALAÇÃO DE CABOS ELÉCTRICOS, INCLUÍNDO ABERTURA E FECHO DE VALA	30 ml	2,63	78,90
TNI	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE BROTADORES, DO TIPO (RAIN BIRD), OU SIMILAR, SÉRIE 1400, MODELO 1402, INCLUÍNDO TODOS OS ACESSÓRIOS, BICOS E DEMAIS TRABALHOS INERENTES, TUDO CONFORME PROJECTO, PERFIS E COTAS DO CE	78 un	13,50	1.053,00
13.2.7	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE LIGAÇÕES FLEXÍVEIS DO TIPO (FUNNY PIPE), COM TUBO FLEXÍVEL DO TIPO (RAIN BIRD) OU SIMILAR, MODELO SP 100, INCLUÍNDO ACESSÓRIOS DA SÉRIE SB E DEMAIS TRABALHOS INERENTES.	78 un	0,60	46,80
13.2.8	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE COMPONENTES DE AUTOMATIZAÇÃO DA REDE DE REGA, DO TIPO (RAIN BIRD), OU SIMILAR, INCLUÍNDO TODOS OS ACESSÓRIOS E DEMAIS TRABALHOS INERENTES.			
12.9.1	SOLENÓIDE 24V PARA VÁLVULAS PGA	2 un	15,75	31,50
<b>SUBTOTAL (ACADEMIA DE GOLFE):</b>				<b>250.112,62</b>
#	<b>CAMPOS DE FUTEBOL#</b>	#		
15.4.3	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE REDE DE VEDAÇÃO COM 7,00m DE ALTURA, INCLUÍNDO PRUMOS QUADRADOS, AFASTADOS 2,5m EM 2,5m, DE SECÇÃO 80mm, TIPO NYLOFOR 2D SUPER/PARABOLAS BEKASPORT DA BEKAERT OU EQUIVALENTE, COM DUPLA PLASTIFICAÇÃO, NA COR VERDE, INCLUÍNDO MACIÇOS DE FUNDAÇÃO EM BETÃO E FIXAÇÃO E TODOS OS TRABALHOS E ACESSÓRIOS INERENTES A UM PERFEITO ACABAMENTO	150 ml	282,87	42.430,50
15.4.5	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE PORTÃO DUPLO COM A ALTURA DE 2,5m E LARGURA DE 3,00m TIPO NYLOFOR 3D DA BEKAERT OU EQUIVALENTE, NA COR VERDE, INCLUÍNDO POSTES, DOBRADIÇA, FECHADURA E DEMAIS ACESSÓRIOS INERENTES A UM PERFEITO ACABAMENTO	4 un	631,35	2.525,40
TNI	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CAIXAS DE VISITA EM BETÃO COM 0,80x0,80x1,00, INCLUINDO TAMPA EM FFD D400 COM INSCRIÇÃO ELECTRICIDADE, E TODOS OS TRABALHOS NECESSÁRIOS PARA UMA BOA EXECUÇÃO E DE ACORDO COM CE	20 un	202,50	4.050,00
TNI	NEGATIVOS PARA ELECTRICIDADE E TELECOMUNICAÇÕES EM TUBOS CORRUGADOS COM CLASSE DE CARGAS DE 0,6 MPA VERDE OU VERMELHO, INCLUÍNDO ESCAVAÇÃO, ALMOFADA DE AREIA, ATERRO COM TERRENO PROVENIENTE DA ESCAVAÇÃO COM 1,00mx0,60, FITA COM INSCRIÇÕES, E REDE VERMELHA OU VERDE, E TODOS OS TRABALHOS DEMAIS NECESSÁRIOS.	1600 ml	6,98	11.168,00
TNI	TUBOS EM P.V.C CORRUGADO D= 90mm	1050 ml	5,74	6.027,00
TNI#	TUBOS EM P. V.C CORRUGADO D= 125mm	1600 ml	5,97	9.552,00
TNI#	TUBOS EM P.V.C CORRUGADO D= 160mm	470 ml	9,62	4.521,40
TNI#	TUBOS EM P.V.C CORRUGADO D=250mm	520 ml	13,10	6.812,00
TNI	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE MANILHAS DE 400MM, COM 1 METRO DE COMPRIMENTO E TODOS OS TRABALHOS NECESSÁRIOS PARA URNA BOA EXECUÇÃO.	18 un	18,00	324,00
TNI	<b>CONSTRUÇÃO DE MUROS DE BETÃO ARMADO</b> CONSTRUÇÃO DE MUROS DE BETÃO ARMADO C20/25 COM ALTURA MÁXIMA DE 1,50 LIVRES, MAIS FUNDAÇÃO, INCLUÍNDO ABERTURA DE FUNDAÇÕES, MOVIMENTO DE TERRAS A VAZADOURO, BETÃO DE LIMPEZA COM 0,08m DE ESPESSURA, COFRAGEM E DESCOFRAGEM INCLUINDO TODOS OS TRABALHOS NECESSÁRIOS	140 m <sup>3</sup>	230,00	32.200,00
3.1.1	MAIS VALIA PARA O BETÃO ESCAVAÇÃO EM ABERTURA DE VALA EM TERRENO DE QUALQUER NATUREZA, PARA ASSENTAMENTO DE COLECTOR E CÂMARAS DE VISITA, INCLUINDO ENTIVAÇÃO, BALDEAÇÃO, REMOÇÃO DOS PRODUTOS SOBANTES A VAZADOURO, REGULARIZAÇÃO DO LEITO DA VALA, BOMBAGEM DE ÁGUA PARA REBAIXAMENTO DO NÍVEL FREÁTICO DE ÁGUA SE NECESSÁRIO E TODOS OS TRABALHOS COMPLEMENTARES EM CONFORMIDADE COM O CE E DESENHOS DE	270 m <sup>3</sup>	3,83	1.034,10



# Tribunal de Contas

COD	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL
3.1.2	PORMENOR. ATERRO DA VALA COM AREIA DA PRÓPRIA VALA ISENTA DE PEDRAS E RAÍZES, PARA ALMOFADA E ENVOLVIMENTO DA TUBAGEM, ATÉ 0,20m ACIMA DA GERATRIZ SUPERIOR DA TUBAGEM, DEVIDAMENTE REGADO E COMPACTADO, CONFORME CE	260 m <sup>3</sup>	3,15	819,00
	<b>TUBAGEM</b>			
TNI	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE TUBAGEM EM PVC RÍGIDO, COM LIGAÇÃO INTEGRAL AUTOBLOCANTE, CLASSE 1,0 Mpa, INCLUINDO MACIÇOS. D=140mm	464 ml	8,80	4.083,20
TNI	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CAMADA DRENANTE BETUMINOSO COM UMA ESPESSURA DE 0,04m, INCLUÍDO REGA DE COLAGEM	12830 m <sup>2</sup>	2,00	25.660,00
	<b>SUBTOTAL (CAMPOS DE FUTEBOL):</b>			<b>151.206,60</b>
<b>TOTAL GERAL:</b>				<b>401.319,22</b>

TNI = trabalhos novos imprevisos (= preços novos)



## ANEXO IV

### ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA CMC NO PROCESSO DE AUDITORIA

#### 1 - ESCLARECIMENTOS REFERENTES AOS “CAMPOS DE FUTEBOL”

Reprodução parcial dos esclarecimentos prestados na al. b) do Of. da CMC n.º 14156, de 7 de Outubro de 2008:

“Quando o município de Cantanhede planeou construir Complexos desportivos, fê-lo com pressupostos idênticos para as três maiores freguesias do concelho: Cantanhede, Tocha e Febres. **O conteúdo programático e a filosofia de utilização foram sensivelmente idênticos para os três projectos.** Ora acontece **que decorria um ano de utilização do complexo da Tocha** e os trabalhos em Cantanhede estavam a ser iniciados. A grande aposta do Município nos complexos desportivos teve como objectivo primordial a ‘formação’. **Pela experiência desse ano na Tocha,** concluiu-se **não ser prático, nem funcional, nem rentável** a configuração proposta inicialmente para o relvado sintético: além de resultar numa imensa confusão, quando há necessidade de haver jogos oficiais da área da formação - a nível de escolinhas, de iniciados, de juvenis e de juniores, a entidade fiscalizadora (federação de futebol/associações distritais de futebol) não permite que haja outras marcas no relvado, pelo que todo aquele imenso espaço (**na Tocha**) apenas é utilizado para a prática de futebol de onze. Fica então a sobrar espaço que não é utilizado. Às vezes, para treinos das equipas de praticantes do nível designado ‘escolinhas’ pintam-se as marcas com uma tinta que possa desaparecer. Obviamente, isto acarreta enormes custos de manutenção.

Dessa experiência resultou um inequívoco conhecimento dos defeitos e das virtudes da obra, considerando-se haver **toda a conveniência e interesse em termos de utilização pública** que, em vez de se fazer um campo excessivamente comprido de 135 x 71m2, **que não permite a simultaneidade de utilização, se executassem dois espaços:** um, de 105 x 68 m2, para os treinos das equipas juniores ou seniores (campo de 11) e outro, de 75 x 55 m2, para uso das equipas das escolinhas/iniciados (campo de sete).

Com uma melhor distribuição das áreas de tapete sintético previstas no projecto do concurso, **acrescida de uma pequena área** ficamos com **uma multifuncionalidade mais adequada** à função pretendida que é a utilização por um grande número de jovens na área da formação. Deste modo, este equipamento desportivo possibilitará uma ocupação humana permanente e variada das nossas crianças e jovens. Mas para assim ser possível (1 campo com as dimensões mínimas para onze e outro com as dimensões mínimas para sete), resulta termos trabalhos a mais (...)” (sublinhado original).

#### 2 - ESCLARECIMENTOS REFERENTES AO “CAMPO DE GOLFE”

Reprodução parcial dos esclarecimentos prestados na al. b) do Of. da CMC n.º 14156, de 7 de Outubro de 2008:

“Nesta obra do parque desportivo de Cantanhede, além dos campos de jogos formais referidos em b.1, estava previsto a execução de um imenso espaço em relvado natural **com a finalidade de, informalmente, se poder praticar outras modalidades desportivas.**

Sendo também uma das apostas do Município a criação de condições de polivalência para uma prática desportiva mais abrangente, numa perspectiva inovadora e dinâmica, considerou-se que se dotássemos esse espaço ‘open space’ com algumas pequenas características particulares, isso nos permitiria **diversificar a utilização também para praticantes de golfe**, designadamente a aplicação de relva sintética nos ‘greens’ e nos ‘tees’ com características apropriadas e que, na data actual, melhor se enquadram nas necessidades deste tipo de obra, possibilitando a criação de condições consideradas mais duradouras e com menores custos de manutenção.



# Tribunal de Contas

Esta possibilidade surge como uma óptima oportunidade de aproveitamento desse grande parque verde previsto no projecto, numa óptica de **racionalização dos trabalhos previstos na empreitada**. Por uma **questão de economia, de sequência nas espécies de trabalhos a executar e de garantia da obra**, considerou-se de toda a conveniência recorrer à execução dessas espécies de trabalho na empreitada: facilmente se compreenderá da **incongruência de se executar o relvado previsto na empreitada deixando algumas zonas no meio desse relvado** (os referidos tees, greens, bunker) **para mais tarde executar**. Para se aceder depois a esses espaços com o equipamento necessário **haveria que destruir parte do executado, com graves prejuízos para o dono de obra**, pelo que se considerou imprescindível a realização destes trabalhos em conjunto com os restantes previstos na obra, sendo manifesto o benefício que resulta da inseparabilidade dos mesmos”.



Reprodução dos esclarecimentos prestados no p. 9 do Of. da CMC n.º 12402, de 18 de Setembro de 2009:

“Consideramos que estas questões foram esclarecidas nos pontos anteriores, designadamente pontos 3, 4, 5, 6, 7 e 8, ou seja que estamos perante a mesma empreitada no valor de 1.670.145,73 €e um único contrato adicional no valor de 401.319,22 €(24,00 %), permitindo-me referir, em conclusão, o seguinte:

- I. A empreitada do "Parque Desportivo de Cantanhede" mostrou ser, já em execução de obra, e devido à experiência entretanto obtida com outra obra semelhante entretanto concluída, inadequada face à utilização desportiva pretendida;
- II. Resultaram assim, inevitáveis e inadiáveis as alterações e correcções do projecto que foram promovidas, desde logo como:
  - resultado da análise de erros e omissões de projecto ;
  - ajustamento à realidade desportiva concelhia;
  - aproveitamento dos trabalhos previstos na empreitada e, com introdução de melhorias, rentabilizar o investimento
- III. Essas correcções eram imprevisíveis (à data de lançamento da obra a concurso), mas absolutamente necessárias para cumprir o objectivo final da empreitada - Execução do Parque Desportivo de Cantanhede;
- IV. Face ao valor dos trabalhos das correcções, **foi ponderado entre parar a obra - com todas as consequências negativas quer em termos de indemnizações ao empreiteiro**, quer em termos dos atrasos que um novo concurso acarretaria - ou prosseguir com a obra dentro da legalidade, da transparência e norteados pela contenção de despesas nos termos da legislação da contratação pública. Houve, desse modo, uma relação objectiva entre alguns trabalhos substituídos e alguns adicionados (a preços de proposta), portanto que tinham sido sujeitos à concorrência, não tendo sido entendido que daí resultasse uma descaracterização do projecto, muito menos um desvirtuar das regras da concorrência;
- V. Concomitantemente, foi efectuada a análise das alterações preconizadas na possibilidade de adaptação do "open space" a um campo de golfe de 9 buracos, tendo daí resultado o peso principal para o contrato adicional, bem como **colmatar os erros e omissões que, no decorrer da obra se verificaram existir, designadamente, no que respeita ao depósito de água**. Considerou-se que neste aspecto **estávamos perante uma situação de erros e omissões de projecto**, pois a necessidade diária de água para a rega dos espaços verdes, não se coadunava com os 80 m<sup>3</sup> previstos, pelo que, a fim de fazer face à necessidade de água durante um dia, caso haja algum problema com o "furo" que provoque interrupção da rega, são necessários cerca de cerca de 300 m<sup>3</sup>
- VI. Essas alterações não desvirtuaram o projecto nem alteraram as regras da concorrência, saindo reforçado o interesse público, como se subentende no enquadramento efectuado no início da presente comunicação, pela envolvimento das entidades intervenientes (Federação Portuguesa de Golfe, Secretaria de Estado do Desporto). **Os custos seriam provavelmente superiores caso se lançasse empreitada nova**, pelo que não há manifesta intenção de fuga à norma legal, pois mantém-se inalterado o limite do valor de trabalhos mais, isto é o valor de empreitada mais o valor do contrato adicional, não ultrapassaram os 25% previstos no artigo 47 do DL 59/99, de 2 de Março.
- VII. A eventual opção diferente - interrupção da empreitada e abertura de novo concurso -, julgamos não haver dúvidas que seria prejudicial para o Município pois, seguramente, teríamos **uma adjudicação mais cara** a que acresceria, como atrás referido, **o pagamento de indemnização ao empreiteiro**;



HL

## Tribunal de Contas

VIII. Assim, a decisão tomada pela continuação da empreitada, sublinhe-se, mantendo-se inalterado o objecto da mesma, porquanto, se mantém as 4 vertentes da mesma, ou seja:

- relvado sintético para a prática de futebol de 11 e futebol 7;
- campo relvado natural para futebol de 11;
- zona de estacionamento;
- **zona relvado natural para fruição lúdica desportiva informal,**

**Este último, apesar de adaptado à prática de golfe,** pelas características do espaço, não colide com uma **utilização como um espaço de lazer e fruição pública ao ar livre** — e não ultrapassando, no total das circunstâncias, o aumento de 25% no valor do contrato inicial da empreitada, foi a mais correcta em termos de gestão, de opção técnica e de equilíbrio financeiro, em conformidade com os princípios da contratação pública.

IX. No decurso da empreitada surgiram diversas situações cuja resolução passa por ajustes nas quantidades e espécies de trabalhos que se revelam fundamentais para garantir a funcionalidade futura do parque desportivo e a sua correcta exploração, **não podendo ser técnica e economicamente separados do contrato inicial (erros e omissões).**

X. A partir da altura em que, foi tomada a decisão de se adaptar o "open space" ao golfe, seria **tecnicamente impossível** executarem-se os trabalhos previstos no open space, sem que antes se procedesse à execução dos trabalhos nos "greens" e "tees", isto é, seria tecnicamente impossível executar posteriormente estes últimos sem danificar o primeiro, o que representaria um enorme **prejuízo** para o Município;

XI. O adicional de trabalhos a mais, principalmente em valores da ordem de grandeza em causa (<25%) são algo que não é prática generalizada no Município de Cantanhede. No entanto as circunstâncias descritas anteriormente, ou seja **o desafio lançado a Cantanhede pela Federação Portuguesa de Golfe, são por si só, circunstâncias inesperadas** e inopinadas e, em sentido económico, técnico e funcional, julgamos que se enquadram na "circunstância imprevista" do artigo 26º do DL 59/99, de 2 de Março, uma vez que não se estava em condições de as prever antes do lançamento do concurso;

XII. Para as partes da obra que podiam ser autonomizadas e o seu desfasamento em termos de prazo de execução não implicavam a paragem da empreitada, foram feitos concursos parcelares, quer em regime de empreitada quer prestação de serviços, elencados nos quadros constante do Anexo 2”.



## ANEXO V

### MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

Mapa das Infrações Financeiras indiciadas (cf. pontos I e II da Parte V do relatório)

PARTE III DO RELAT.	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
pontos II e III	Adopção de procedimento adjudicatório (ajuste directo) de mais trabalhos (no valor de € 401.319,22, sem IVA) diverso do legalmente exigido	Art. <sup>os</sup> 48.º n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99, de 02.03, 81.º, al. f) e 266.º, n.º 2 da CRP, 3.º n.º 1 e 5.º, n.º 1 do CPA, 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1 e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08	<i>João Carlos Vidaurre Pais de Moura (Presidente), José António da Costa Pinheiro (vereador), Pedro António Vaz Cardoso (vereador), Sónia Margarida Mendes Barbosa (ex-vereadora) e Icília Maria de Jesus Moço Gomes (vereadora) que, em reunião de 18.03.2008, deliberaram, por unanimidade<sup>(86)</sup>, adjudicar mais trabalhos</i>

<sup>(86)</sup> Cf. registado na acta (n.º 06/08) descritiva da reunião da CMC realizada em 18.03.2008. De acordo com o declarado naquela acta, "Não estiveram presentes na reunião a Senhora Vice-Presidente Dra. Maria Manuela Rosa de Teodósio e Cruz Gomes de Oliveira e o Vereador Dr. Manuel Augusto Simões Ruivo".



---

**ANEXO VI**  
**ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS**



**JOSÉ JOAQUIM SAMPAIO E NORA**  
ADVOGADO



Escritório:  
CANTANHEDE (3060-137) - Rua Afonso Henriques, 3- 1º  
Telefone 231 - 422126  
Telefone/Fax 231 - 420822  
*josesampaioenora-1111c@advogados.oa.pt*

Cantanhede, 21 de Maio de 2010

Exmº. Senhor  
Secretário Geral do  
**Tribunal de Contas**  
**LISBOA**

**FAX: - 217936033**

**FOLHAS: - 20**

Exmº. Senhor:

Com os meus cumprimentos, venho por este meio remeter o **requerimento de exercício do contraditório** dos meus constituintes **Prof. Doutor João Carlos Vidaurre Pais de Moura**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Cantanhede, **Arquitecto José António da Costa Pinheiro**, **Dr. Pedro António Vaz Cardoso**, **Drª. Sónia Margarida Mendes Barbosa** e **D. Icília Maria de Jesus Moço Gomes**, todos na qualidade de Vereadores da mesma Câmara Municipal de Cantanhede no **Processo de Auditoria nº. 7/2009**, que corre termos pela **1ª. Secção do Tribunal de Contas**, cuja apresentação e entrada solicito desde já.

Pelo seguro do correio segue hoje também o respectivo original, bem como as procurações.

Antecipadamente grato pela melhor atenção dispensada ao exposto e solicitado, renovo os meus cumprimentos e atenciosamente me subscrevo



DTGC 24 05'10 09841



Exmº. Senhor Dr. Juiz Conselheiro Relator do  
**Tribunal de Contas**

**LISBOA**

**Proc.º N.º 7/2009**

**1.ª Secção do DCC**

**Prof. Doutor JOÃO CARLOS VIDAURRE PAIS DE MOURA**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Cantanhede, **Arquitecto JOSÉ ANTÓNIO DA COSTA PINHEIRO**, **Dr. PEDRO ANTÓNIO VAZ CARDOSO**, **Dr.ª. SÓNIA MARGARIDA MENDES BARBOSA** e **D. ICÍLIA MARIA DE JESUS MOÇO GOMES**, todos na qualidade de Vereadores da mesma Câmara Municipal de Cantanhede, vêm, nos termos do artº. 13.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, exercer o

**DIREITO DO CONTRADITÓRIO**

nos termos e com os fundamentos seguintes:

**ENUNCIACÃO DA QUESTÃO:**

1. Porque a Câmara Municipal de Cantanhede, em cumprimento do disposto no art.º 47.º, n.º 2, da **Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC)** remeteu, em Abril de 2008 ao Tribunal de Contas, o 1.º Adicional ao contrato de empreitada do “**Parque Desportivo de Cantanhede**”, celebrado em 23.11.2006 com o *consórcio Tecnovia- Sociedade de Empreitadas, S.A. e Tecnovia Açores, Empreitadas, S.A.* e uma vez efectuado um estudo preliminar pelo Departamento de Controlo Concomitante (DCC) àquele Adicional, foi determinada a realização uma **acção de fiscalização concomitante**, incidente sobre o dito contrato adicional.

2. Na sequência desse controlo, entende o relatório de auditoria elaborado que os trabalhos referentes à **reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol e a adaptação da zona verde afecta a lazer à prática de golfe amador** que são objecto daquele 1.º Adicional *não são*

*legalmente trabalhos a mais*, mas antes configuram *empreitadas autónomas*, em que, por isso, a respectiva adjudicação deveria ter sido antecedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, como decorre do estipulado no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP).

**OBSERVAÇÕES PRELIMINARES:**

3. A primeira observação que cabe fazer é a de que o referido relatório teve uma visão redutora do projecto “*Parque Desportivo de Cantanhede*”, porque *considerou que o mesmo apenas se destinava à prática do futebol*, por a execução do mesmo ter começado pela construção de campos de futebol, quando, como resulta da própria designação, pode e deve abranger outros desportos.

Ora,

Como já foi referido, o *Município de Cantanhede pretendeu alargar o leque da oferta em termos de modalidades desportivas e criar condições para o desenvolvimento do da prática do golfe*, também no quadro de uma política de atracção de novos residentes e quadros qualificados, porquanto, na envolvente ao Parque Desportivo de Cantanhede, além de um tecido empresarial vasto e dinâmico existente ba Zona Industrial de Cantanhede, situa-se também o BIOCANT PARK, o primeiro parque de biotecnologia existente em Portugal.

4. Por outro lado, deve referir-se também – *facto igualmente não considerado pelo relatório de auditoria* – que a **deliberação de adjudicação dos referidos trabalhos a mais** foi tomada *tendo por base uma informação da Directora do Departamento de Obras Municipais*, de 14/3/2008, na qual **esses trabalhos são considerados trabalhos a mais**, concluindo essa informação que “*propõe-se a aprovação das alterações ao projecto e que resultam os trabalhos a mais (totais) no valor de 401.319.22€+IVA, que representam 24 % do valor da entidade externa previsto no artigo 45º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março.*”

Ora,

Nenhum dos autarcas ora considerados responsáveis *tem formação académica, técnica ou jurídica que lhe permita aquilatar da conformidade legal ou jurídica da informação prestada pelo Director de Departamento em causa sobre a qualificação dos trabalhos a realizar*, sendo-

lhes exigível apenas que actuem em conformidade com a lei face à qualificação dada pelos serviços aos mesmos trabalhos.

Com efeito,

Aos ora respondentes caberá apenas verificar essa **CONFORMIDADE**, em termos de procedimento a seguir, considerando ***os dados objectivos***, nomeadamente valores desses trabalhos e a sua conformidade com o disposto no artº. 45º. do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP), bem como a existência de cabimento orçamental para o efeito.

Por isso mesmo,

Se encontra no processo e é referido na fundamentação da deliberação tomada que foi prestada uma informação pelo Departamento Administrativo e Financeiro/Divisão Financeira, de que “a despesa referente ao Parque Desportivo de Cantanhede se encontra previamente cabimentada.”

5. Poderá dizer-se que essa informação está incorrecta e desconforme com a lei, mas uma crítica desse tipo é o risco que corre quem tem de decidir em matérias tão controvertidas como a referente à qualificação de certos trabalhos como trabalhos a mais.

Aliás,

Dessa dificuldade de qualificação nos dá conta o Parecer nº. 40/87 da Procuradoria Geral da República, publicado na Colectânea de Pareceres da PGD, ano de 1987 (Coimbra, 1991), da autoria de Francisco Maria Dias, pág. 54 e segs., de que foi relator o actual Conselheiro e Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, **António Silva Henriques Gaspar**, com o que escreve na pág. 66 e que adiante retomaremos.

No mesmo sentido

É o voto de vencido do Juiz Conselheiro **Alfredo de Sousa**, em acórdão do Tribunal de Contas, onde escreveu que “o conceito de “trabalhos a mais” é um conceito vago ou indeterminado, no âmbito da chamada *discricionariedade técnica*, em que a determinação do respectivo conteúdo é uma ***questão complexa e de difícil sindicabilidade*** (Reclamação n.º 185/94).

Por isso,

A acção e a necessidade de decisão atempada e face aos dados disponíveis impõe que se tenha em consideração que a alternativa seria a não adjudicação da obra tal como estava inicialmente pensada, com o conseqüente dever de indemnização do empreiteiro, pelo atraso na consignação, nos termos do artº. 154º. do RJEOP, pois foi a necessidade de rever o projecto inicial, embora apenas numa das partes que levou a que se procedesse à adjudicação de trabalhos a mais.

6. A análise do caso pressupõe a **identificação do que se devem considerar trabalhos a mais**, podendo considerar-se assentes, como refere o relatório de auditoria que poderiam existir trabalhos a mais na empreitada em causa.

Porém,

São diferentes as duas situações constantes no âmbito do relatório de auditoria.

Na verdade,

Quanto à ***reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol***, o relatório de auditoria reconhece que *“os trabalhos em causa respeitam à mesma empreitada e que a sua execução, ainda que autonomizável da obra edificada ao abrigo do contrato ir da empreitada, se afigura necessária à finalização daquela, como exigido no art.º 26.º, 1, al. b) do RJEOP. Porém, na situação sub judice, não se divisa a verificação de uma “circunstância imprevista” — pressuposto igualmente exigido no referido art.º 26, n.º 1 – delimitada, de forma constante e pacífica pela 1ª Secção do TC, como “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”*<sup>1</sup>.

Por outro lado,

Quanto à ***adaptação da zona verde afecta a lazer à prática de golfe amador*** que também são objecto daquele 1º. Adicional, refere o mesmo relatório que “não é juridicamente possível considerar que a realização dos “trabalhos a mais” em apreço se tornou necessária na sequência da uma “circunstância imprevista” ocorrida durante a execução da obra nos termos e para os efeitos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, nem que os mesmos trabalhos “não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra”, como positivado na ali. a) do mesmo número e preceito legal.

Daí que

É posição dos ora requerentes que a visão contida no relatório de auditoria é redutora e que se verificam as razões legais para que os trabalhos em causa fossem adjudicados como trabalhos a mais, tendo em conta a dinâmica do processo.

---

<sup>1</sup> Diferente é o entendimento, em sede de Direito Administrativo, de **JORGE ANDRADE DA SILVA**, no seu **REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**, 7ª. Edição, Coimbra 2001, págs. 85, pois entende que continua a haver imprevisibilidade, mesmo que se trate *“de trabalhos decorrentes de uma circunstância que, ainda que porventura previsível, não foi prevista, porque, se o tivesse sido, seriam contemplados no projecto da obra e no contrato”*.

**RECONFIGURAÇÃO DO CAMPO DE FUTEBOL:**

7. No caso da *reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol*, reconhece o relatório que se trata de um conjunto de “*alterações que são necessárias para a completa e melhor execução da obra, para lhe assegurar a correspondência ou a melhor correspondência ao seu fim*”.

Porém,

Questiona o relatório referido a sua *imprevisibilidade*, tal como é definida pela jurisprudência da 1ª. Secção do Tribunal de Contas, que naturalmente será uma **IMPREVISIBILIDADE SUBJECTIVA**, ou seja, uma imprevisibilidade resultante do facto de *aquele real decisor*, nas circunstâncias de tempo e lugar em que foi tomada a decisão inicial de adjudicação, não ter previsto a necessidade de reconfigurar aquele campo logo quando o projecto foi pensado.

8. Como já se referiu foi a mesma filosofia de campo de futebol que foi pensada pelo Município de Campo para o Parque Desportivo da Tocha e para o Parque Desportivo de Cantanhede, ou seja, um campo único, que seria subdividido em campos parcelares para as diferentes categorias de praticantes por meio da marcação com linhas amarelas dos campos a usar por essas categorias e que seriam campos de 11 para seniores e juniores A e B e campos de 7 para as categorias de escolinhas e iniciados.

Como se refere no relatório de auditoria a Câmara Municipal justificou *as alterações introduzidas com a experiência adquirida com o Complexo Desportivo da Tocha, inaugurado a 17/2/2007*, sendo certo que o contrato de empreitada do *Parque Desportivo de Cantanhede*, havia sido celebrado em 23/11/2006, depois de uma adjudicação em 17/10/2006 e foi consignado em 1/10/2007.

Ora,

Foi essa experiência com o Complexo Desportivo da Tocha e as dificuldades que acarretou o desenvolvimento da actividade desportiva no seu primeiro ano de vida – *dificuldades essas resultantes da impossibilidade de utilização simultânea do campo para as diferentes modalidades, pois a sua divisão com um risco amarelo revelou-se de nenhuma utilidade para o efeito, impedindo a realização simultânea de jogos oficiais das categorias jovens, pelas confusões que causava, quer ao nível das marcações de campo, quer ao nível da interacção dos diferentes jogos, situação essa*

que ainda se mantém – que levou o Município a encarar a necessidade de reformular o projecto inicial, situação essa que foi absolutamente imprevisível no momento da celebração do contrato de empreitada, pois se julgava que, como fora executado no Complexo Desportivo da Tocha, a solução preconizada era a adequada.

Por isso,

Essa reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol foi resultou de uma situação **imprevisível**, preenchendo-se os requisitos que o relatório de auditoria entendia não se verificar.

9. Deste modo pode afirmar-se que o decisor, *Câmara Municipal de Cantanhede*, “*não podia, nem devia ter previsto*” a necessidade de um a **reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol**, pois era sua firme convicção que o modelo adoptado para o Complexo Desportivo da Tocha seria o adequado para o Complexo Desportivo de Cantanhede.

Porém,

Como o modelo previsto para o Complexo Desportivo da Tocha se veio a revelar **supervenientemente** inadequado para os objectos em vista e que era a que se afigura necessária à finalização da empreitada em curso.

Portanto,

A **realidade** a ter em conta não é a realidade objectiva das condições em que se desenvolviam os trabalhos da empreitada, como se conclui da pág. 14 do Relatório da Auditoria, mas sim a **realidade da boa adequação das estruturas a construir face ao objectivo a desenvolver.**

Ora,

Lançando mão do citado Parecer n.º. 40/87, na pág. 66, estes trabalhos foram “**tornados necessários por sucessivas modificações introduzidas na obra para lhe assegurar a correspondência ou a melhor correspondência ao seu fim**” e **a sua necessidade foi só foi conhecida depois da obra adjudicada, contratada, visada e consignada**, o que é manifestamente uma **situação de imprevisibilidade.**

10. Face ao exposto, dúvidas não há de que no caso da **reconfiguração do campo previsto para a prática de futebol**, estamos perante verdadeiros trabalhos a mais, jurídica e legalmente configuráveis como tais.

Por isso,

É legal e juridicamente aceitável a adjudicação por ajuste directo destes trabalhos ao abrigo do regime previsto no art.º 26.º, n.º 1 do RJEOP, não configurando essa adjudicação qualquer ofensa à lei, nem a violação de quaisquer princípios de direito administrativo, nomeadamente os princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência, ***não dando lugar a qualquer infração financeira sancionatória tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.***

**ADAPTAÇÃO DA ZONA VERDE AFECTA A LAZER À PRÁTICA DE GOLFE AMADOR:**

11. Já quanto à adaptação da zona verde afecta a lazer à prática de golfe amador, as mesmas podem encontrar a sua justificação no facto de se tratar de trabalhos que ***não podem ser técnica e economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra***, sem prejuízo avultado para o Município.

12. Como refere **JORGE ANDRADE DA SILVA**, no seu **REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**, 7ª. Edição, Coimbra 2001, págs. 84 a 86, para que se trate de trabalhos a mais é necessário que verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Que não hajam sido previstos ou incluídos no contrato,
- b) Que se destinem à realização da mesma empreitada,
- c) Que se tomem necessários na sequência de uma circunstância imprevista,
- d) Que esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra,
- e) Que esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento,
- f) Que lhe sejam ordenados por escrito pelo dono da obra (n.º 2).

Porque existem obviamente os requisitos referidos nas alíneas a) e f), vamos analisar os restantes.

13. Que se destinam à realização da mesma obra, resulta do facto de a empreitada ser a da construção do **Complexo Desportivo de Cantanhede**, que não se restringe ao futebol, como pretende o relatório de auditoria.

A necessária complementaridade está aqui ligada à questão da inseparabilidade por razões técnicas e económicas que adiante analisamos no ponto 15 e seguintes.

14. Quanto à imprevisibilidade, ela resulta do facto de no decorrer do ano de 2007, ter sido lançado o desafio à C. M. de Cantanhede para a execução da Academia Municipal de Golfe, que só com a emissão da declaração que se anexa pela Federação Portuguesa de Golfe foi possível pensar na sua concretização.

Porém este projecto tinha duas componentes.

As **estruturas de apoio** (club house, muro perimental e cortina arbórea) e o **relvado para a prática do golfe**, relvado esse que **coincidia com o relvado** inicialmente pensado como zona de lazer e designado por “*open space*”.

Em todo o caso,

Tratava-se de algo que não era previsível, nem à **data de abertura do concurso** (24-5-2005), nem à **data da adjudicação** (17-10-2006), nem à **data da celebração do contrato** (23-11-2006), nem à **data do visto do Tribunal de Contas** (15-3-2007), só começando a tomar forma com a adjudicação dos serviços de “Execução do Projecto da Especialidade para a Academia Municipal de Golfe”, ocorrida em 5/7/2007, que viria a ter a aprovação da Federação Portuguesa de Golfe, pelo ofício que se anexa.

Além disso,

Já havia sido aprovado até o contrato de leasing, o que ocorreu em 10/5/2007.

Só que

Na execução subsequente, pelas razões técnicas e económicas referidas nos pontos 15 e seguintes, muito embora fossem autonomizáveis as obras da Academia Municipal de Golfe, as mesmas por razões técnicas e económicas, as obras referentes ao relvado deveriam ser executadas no âmbito da empreitada do **Complexo Desportivo de Cantanhede**.

15. A execução dos elementos constituintes de um campo de golfe com as características singulares da Academia Municipal de Cantanhede tem uma **particularidade** que impede o tradicional desenvolvimento dos trabalhos de construção.

O **carácter inovador da proposta**, sem precedentes em Portugal e na Europa – *foi o primeiro campo de golfe, que em Portugal fez a conjugação da relva sintética e natural* -, com a presença de *green's* e *tee's* em relva sintética e *avant-greens*, *fairways* e *rough* em relva natural, tem a vantagem de tornar a **manutenção pós construção muito vantajosa do ponto de vista económico** com ganhos de eficácia elevadíssimos sem perda de conforto e ambiente desportivo, mas para que estes factores sejam efectivos, a **sua construção tem de ser efectuada toda em simultâneo, de forma tecnicamente bem planeada e rigorosa do ponto de vista da execução.**

A presença de diversos materiais com características muito díspares e comportamentos diferenciados perante as mesmas condições obrigou a um estudo minucioso destes comportamentos e a uma conjugação de técnicas de modo a que a sua **interligação funcionasse com perfeição** no uso desejado.

16. Assim, tendo uma base em terra vegetal com todas as camadas e materiais inerentes a um recobrimento vegetal de relva natural, foi necessário efectuar uma base semi-rígida em betão poroso para colocação da relva sintética dos *tee's* e dos *green's*.

Percebendo-se o comportamento diferente destas duas bases a **execução conjugada é determinante para o desempenho da solução técnica global adoptada**, dado que a zonas de ligação entre os dois materiais tornam-se muito sensíveis a variações temporais de execução e ainda a técnicas diferenciadas de tratamento.

Sendo primordial a estabilização das bases e a optimização das funções específicas das mesmas, por forma a evitar a proliferação de raízes de relva natural sobre a relva sintética garantindo uma perfeita ligação entre ambas.

Relevando que, como os *green* sintéticos, só podem ser executados com recurso a equipamento pesado, é evidente que os trabalhos de execução da relva natural não podem ser executados, sem a prévia execução dos trabalhos nos *greens*, espalhados por toda a área antes designada “open space”.

17. Note-se que uma das condições de bom funcionamento desta solução tem a ver com o facto de a relva natural “invadir” numa dimensão razoável a base de relva sintética o que induz uma maior área comum destes tipos de revestimento.

No final pretendia-se que a zona de *avant-green* fosse simultaneamente colocada sobre uma base vegetal e sintética o que aconteceu pelo método construtivo utilizado.

18. Foram estas as razões técnicas que **fundamentalmente** determinaram a qualificação dos trabalhos como trabalhos a mais.

Na verdade a alternativa era retirar o relvado de *open space* da empreitada inicial e lançar uma nova empreitada de toda a Academia Municipal de Golfe.

Só que

Nada garantia que o relvado de relva natural fosse em 2008 feito com o mesmo preço que se conseguira no concurso de 2005 e além disso ter-se-ia de indemnizar o empreiteiro pelo elevado valor dos trabalhos a menos na empreitada inicial. Tudo situações a ponderar muito bem, tendo em conta o interesse público de dispender o menos dinheiro possível, com a amior rentabilidade.

Além disso,

Na fixação dos preços dos trabalhos novos foi feita uma rigorosa e cuidada consulta ao mercado, tendo sido impostos ao empreiteiro os preços que essa análise determinava como justos.

Daí que

Também economicamente a situação de trabalhos a mais fosse a mais vantajosa.

19. Deste modo, os referidos trabalhos a mais devem juridicamente ser considerados como tais, atenta a circunstância de não poderem ser técnica e economicamente separados do contrato, pelas razões que se deixam expostas, razões essas que por serem de ocorrência posterior à adjudicação, celebração do contrato e até deferimento do financiamento do contrato, para além de serem imprevisíveis são também atendíveis para a **qualificação dos trabalhos realizados posteriormente como trabalhos a mais**.

20. Acresce por fim que a realização desses trabalhos do campo de golfe aproveitavam já de trabalhos consignados na empreitada inicial, tais como movimentos de terra, desmatção e modelação e rede de rega, pois o abastecimento como tudo o mais estava incluído na empreitada.

Ora,

Dada a necessidade de execução simultânea, os referidos trabalhos a mais do relvado do golfe revelavam-se absolutamente necessários à conclusão da empreitada, como de facto o foram.



21. Deste modo, no caso da *adaptação da zona verde afecta a lazer à prática de golfe amador*, estamos também perante verdadeiros trabalhos a mais, jurídica e legalmente configuráveis como tais.

Por isso,

É legal e juridicamente aceitável a adjudicação por ajuste directo destes trabalhos ao abrigo do regime previsto no art.º 26.º, n.º 1 do RJEOP, não configurando essa adjudicação qualquer ofensa à lei, nem a violação de quaisquer princípios de direito administrativo, nomeadamente os princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência, *não dando lugar a qualquer infracção financeira sancionatória tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC*.

Foi com base nestes pressupostos que foi tomada a deliberação de “*Aprovar os trabalhos a mais referidos na formação da Directora do Departamento de Obras Municipais e necessários à realização da empreitada de «Parque Desportivo de Cantanhede»*” e de dispensar a realização do estudo, nos termos do disposto no n 3 do art. 45º do Decreto-Lei nº. 59/99, de 2 de Março, relativo àqueles trabalhos a mais.

22. Por isso, entendem os ora requerentes que não lhes pode ser assacada qualquer responsabilidade por infracção financeira, como é proposto no relatório da auditoria.

Aliás,

Agiram os ora requerentes na convicção segura de *acautelavam os dinheiros públicos*, não tendo da execução da obra nos moldes em que a mesma se realizou **advindo qualquer agravamento do seu custo**, antes pelo contrário, **houve economias de escala que de outro modo se não obtinham** e se atingiu um objectivo programático e emblemático para o concelho de Cantanhede.

Nesse ponto, o relatório da auditoria não aponta qualquer despesa supérflua ou inútil que tenha agravado a execução da obra pela opção tomada de considerar os trabalhos em causa, como trabalhos a mais.

**Face a tudo quanto se deixa exposto, deve o presente processo de auditoria ser arquivado, pois não existem fundamentos de facto ou de direito que justifiquem a acusação contra os ora requerentes, dado inexistir da sua**

parte qualquer infracção financeira que justifique responsabilidade sancionatória.

**Junta:** - 5 procurações e documento.

O advogado c/p.,



**JOSÉ JOAQUIM SAMPAIO E NORA**  
ADVOGADO (C. P. N.º 1111-C)  
RUA D. AFONSO HENRIQUES, N.º 3, 1.º ANDAR  
3060-137 CANTANHEDE  
Tel.: 231 422 126 Fax: 231 420 822  
[josesampaioenora-1111c@advogados.aa.pt](mailto:josesampaioenora-1111c@advogados.aa.pt)