

Ação de Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais

RELATÓRIO N.º 1/2022 – Audit.

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 1/2020 – AUDIT. 1.ª Secção

AUDITORIA À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE EMPREITADA DE
“*REABILITAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO MERCADO MUNICIPAL*”
CONTRATOS ADICIONAIS

MUNICÍPIO DE BRAGA

LISBOA

2022

ÍNDICE

SIGLAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
2. OBJETIVOS E METODOLOGIA	6
3. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA	8
3.1. Contrato inicial	8
3.2. Contratos adicionais	9
3.3. Outras informações relevantes para a empreitada	10
4. OBJETO DOS CONTRATOS ADICIONAIS	11
5. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES	13
5.1. Da entidade adjudicante	13
5.2. Autorização dos trabalhos adicionais/trabalhos suprimidos	14
6. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS	19
6.1. Da sujeição a fiscalização concomitante do TdC	19
6.2. Do regime legal aplicável à execução da empreitada	20
6.3. Da publicitação dos contratos	26
6.4. Da imputação de responsabilidade financeira sancionatória	27
7. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	30
7.1. Dos trabalhos qualificados como a mais	30
7.2. Dos trabalhos qualificados como de suprimento de erros e omissões	42
7.3. Quanto ao limite/percentagem de acréscimo de custos	43
7.4. Da publicitação dos contratos adicionais	44
8. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPECTIVA APRECIÇÃO	45
9. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	54
9.1. Das ilegalidades identificadas	54
9.2. Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória	55
10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	56
11. CONCLUSÕES	57
12. DECISÃO	58
FICHA TÉCNICA	60
Anexo I -	61
Anexo II - Autos de medição dos trabalhos da empreitada	62
Anexo III - Mapas de trabalhos “a mais”, de “suprimento de erros e omissões” e a menos	64
Anexo IV - Pareceres/informações e despachos relativos à adjudicação dos trabalhos adicionais	71
Anexo V -	72

SIGLAS

Ac.	Acórdão
CCP/2015	Código dos Contratos Públicos (na versão anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08) ¹
CCP	Código dos Contratos Públicos (versão atual) ²
Cfr.	Conforme
CMB	Câmara Municipal de Braga
DFC	Departamento de Fiscalização Concomitante
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DMOSM	Departamento Municipal de Obras e Serviços Municipais
DO	Dono da Obra
DR	Diário da República
EE	Entidade Executante
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ³
MB	Município de Braga
MOC	Modificação objetiva do contrato
MQT	Mapa de quantidades de trabalho
Of.	Ofício
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas das Obras Públicas ⁴
TdC	Tribunal de Contas
TMais	Trabalhos a mais
Tmenos	Trabalhos a menos
TSEO	Trabalhos de suprimento de erros e omissões

¹ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, pelos DL n.ºs 223/2009, de 11.09 e 278/2009, de 02.10, pela Lei n.º 3/2010, de 27.04, pelo DL n.º 131/2010, de 14.12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, pelo DL n.º 149/2012, de 12.07, pelo DL n.º 214-G/2015, de 02.10. Na auditoria em apreço aplica-se o regime legal vigente na data dos factos, que corresponde ao identificado.

² CCP com as alterações, entretanto, introduzidas pelo DL n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, e n.º 42/2017, de 30.11 (publicadas no DR, 1.ª Série, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), pelos DL n.º 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pelo DL n.º 14-A/2020, de 07.04, e pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.2021, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07.

³ Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 7.12, 2/2012, de 06.01, 20/2015, de 09.03 (que também a republicou), 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, e 27-A/2020, de 24.07.

⁴ Constante do DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09 e pelos DL n.ºs 159/2000, de 27.07, e 13/2002, de 19. 02. Revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 18/2008, de 29.01.

1. INTRODUÇÃO

Em 20.12.2018 o MB remeteu ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “*Reabilitação e Ampliação do Mercado Municipal*” (registado na DGTC em 26.12.2018), outorgado em 22.11.2018, com a empresa A..., com o preço de 4.588.722,41 €, o qual foi homologado conforme, em sessão diária de visto da 1.ª Secção deste Tribunal, de 15.01.2019.

Em 12.08.2019, 20.09.2019, 26.03.2020, 13.08.2020 e 17.08.2020, o MB enviou, para os efeitos previstos no art.º 47.º, n.º 1, al. d) e n.º 2, da LOPTC, cinco contratos adicionais⁵ ao contrato de empreitada acima identificado, outorgados em 06.08.2019, 16.09.2019, 13.03.2020 e 05.08.2020, tendo como objeto a execução de trabalhos que qualificou como trabalhos a mais, de suprimento de erros e omissões, bem como supressão de trabalhos contratuais.

De acordo com os critérios de seleção aprovados pelo TdC ao abrigo da Resolução n.º 3/2010 – 7.DEZ. – 1.ª S/PL foi determinada, por despacho judicial de 19.11.2020, a realização de uma auditoria à execução do contrato da empreitada acima referido e respetivos contratos adicionais.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

A presente auditoria tem a natureza de auditoria de conformidade e foi realizada com observância dos princípios, regras e procedimentos estabelecidos no Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do TdC.

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

- 2.1. Verificar a observância dos pressupostos legais⁶ (exs. art.ºs 312.º, 370.º, 371.º, 372.º, 376.º, 378.º e 379.º do CCP/2015) subjacentes às autorizações/adjudicações que precederam a execução dos trabalhos adicionais objeto da auditoria.
- 2.2. Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do contrato de empreitada inicial, se a despesa emergente dos contratos objeto da auditoria:

⁵ Dossiês n.ºs 420/2019, 474/2019, 134/2020, 444/2020 e 451/2020.

⁶ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito e de facto invocados para a adjudicação de trabalhos adicionais.

- a) Respeita o limite fixado no então art.º 370.º, n.º 2, al. c), ou no art.º 376.º, n.ºs 3 ou 4, do CCP/2015;
- b) Indicia, em conjunto com outras despesas resultantes, quer de trabalhos a mais, quer de suprimento de erros e omissões, quer de eventuais atos/contratos “*autónomos*”, a adoção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtração aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas (art.º 19.º do CCP).
- 2.3. Averiguar se os alegados trabalhos de suprimento de erros/omissões, objeto dos contratos adicionais auditados, respeitam a eventuais erros/omissões do caderno de encargos ou do projeto que possam ter sido objeto de reclamação (não aceite pelo dono da obra) na fase procedimental do contrato de empreitada.

Por se ter considerado necessário para o estudo dos contratos, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao MB⁷, tendo este satisfeito o solicitado através de resposta enviada por e-mail de 31.03.2021⁸.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria. Na sequência de despacho judicial de 10.09.2021, o relato foi notificado⁹ para o exercício do direito do contraditório previsto no art.º 13.º da LOPTC, à entidade e aos indiciados responsáveis, identificados no ponto 9.2 do presente relatório.

Através de e-mail registado na DGTC, com o n.º 15429/2021, de 14.10.2021, dentro do prazo fixado¹⁰ para o exercício daquele direito, os indiciados responsáveis vieram apresentar as suas alegações, em documento conjunto, as quais são tidas em consideração na elaboração deste relatório e encontram-se digitalizadas, em anexo ao mesmo (anexo V), sem prejuízo de algumas transcrições efetuadas, sempre que tal se considerou pertinente.

⁷ Of. da DGTC n.º 4862, de 10.02.2021.

⁸ Na sequência de um pedido de prorrogação de prazo, solicitado por *e-mail* rececionado em 05.03.2021 e autorizado por despacho de 08.03.2021, do Juiz Conselheiro responsável pela ação de fiscalização.

⁹ Of. com a referência S-DCC n.ºs 33968/2021, 33969/2021, 33970/2021 e 33971/2021, todos de 14.09.2021.

¹⁰ Em 30.09.2021, através de e-mail, registado na DGTC com o n.º 14887/2021, foi solicitada pelos indiciados responsáveis, uma prorrogação de prazo, por mais 10 dias, para o exercício do contraditório, tendo sido deferida, por despacho judicial de 06.10.2021.

O Presidente da CMB, através do ofício n.º 66771¹¹, de 19.10.2021 (já fora de prazo concedido para o efeito), veio pronunciar-se, no sentido de que o Município “*pauta-se pelo rigoroso cumprimento de todas as normas legais e princípios aplicáveis (...) Tal atuação, em respeito integral do bloco jurisdicional, é exigida a toda a organização (...) Analisando com a devida ponderação todo o circunstancialismo fáctico e jurídico dos autos, tomará V. Ex.ª a decisão justa e conforme ao direito, como é timbre desse Tribunal*”.

3. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA

3.1. Contrato inicial

Valor (s/IVA) (€)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	TdC	
				N.º Processo	Data da decisão
4.588.772,41	01.04.2019 ¹²	300 dias	25.01.2020	3747/2018	15.01.2019

De acordo com a memória descritiva e justificativa¹³, a presente empreitada consistiu na alteração e ampliação do prédio urbano, sito na Praça do Comércio, que ocupa todo o quarteirão, na freguesia de São Vicente, concelho de Braga. Este prédio integra o conjunto urbano que constitui o centro histórico da cidade de Braga e tem uma área de implantação de 7.446 m².

O edifício em questão é um equipamento público do início da década de 50, que reflete o Estado Português Suave, em toda a sua plenitude, característica do Estado Novo.

A intervenção consistiu na “*reabilitação do edifício existente e ampliação do espaço interior através da construção de uma cobertura e fachadas (poente e norte) que encerram aquilo que é hoje o terrado (...)*”.

A escolha do procedimento e a aprovação das peças procedimentais foi decidida pelo Presidente da CMB, em 03.07.2017, e ratificada pelo Executivo Municipal em 24.07.2017. O aviso de abertura do concurso público foi publicitado no DR, em 05.07.2017 e no JOUE, em 08.07.2017.

¹¹ Remetido por e-mail, registado na DGTC com o n.º 15820/2021.

¹² A aprovação do Plano de Segurança e Saúde (PSS) ocorreu em 25.03.2019.

¹³ Apresentada no procedimento de formação do contrato de empreitada.

A empreitada contemplou, em resumo, a realização das seguintes atividades e preço parcial, de acordo com a proposta adjudicada:

#	CAPÍTULO	PREÇO (€)	%
A	Arquitetura	2.523.904,03	55,00
B	Estabilidade	873.376,00	19,03
C	Abastecimento de água	102.772,63	2,24
D	Rede de combate a incêndio	47.765,44	1,04
E	Drenagem de águas residuais	120.174,76	2,62
F	Drenagem de águas pluviais	71.991,15	1,57
G	Rede de gás	18.354,70	0,40
H	Sistemas de deteção de incêndio / equipamentos	36.300,50	0,79
I	Instalações eletromecânicas	28.781,28	0,63
J	Instalações elétricas	543.685,83	11,85
K	Instalações de telecomunicações	38.158,70	0,83
L	Aquecimento, ventilação e ar condicionado	183.507,39	4,00
TOTAL		4.588.772,41	100,00

3.2. Contratos adicionais

Para os efeitos previstos no art.º 47.º, n.º 1, al. d) e n.º 2, da LOPTC, foram remetidos a este Tribunal os seguintes contratos adicionais à empreitada acima identificada:

N.º	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor s/IVA (€)	Valor acumulado (€)	Contrato Inicial (%)	Data de remessa
1.º	Trabalhos “a mais” e a menos	06.08.2019	03.07.2019	249.540,96 -28.532,84	4.809.780,53	5,44 -0,62	12.08.2019
2.º	Trabalhos “a mais” e a menos	16.09.2019	17.09.2019	421.533,38 -21.838,74 ¹⁴	5.209.475,17	9,19 -0,48	20.09.2019
3.º	Trabalhos “a mais”, a menos e “de suprimento de erros e omissões”	13.03.2020	11.02.2020	86.097,74 -12.843,27 265.457,72 ¹⁵	5.548.187,36	1,88 -0,28 5,78	26.03.2020
4.º	Trabalhos “a mais” e a menos	05.08.2020	03.08.2020	178.579,48 -17.003,02	5.709.763,82	3,89 -0,37	13.08.2020
5.º	Trabalhos “a mais” e a menos	05.08.2020	03.08.2020	350.047,61 -89.013,64	5.970.797,79	7,63 -1,94	17.08.2020

¹⁴ Inicialmente foram suprimidos trabalhos contratuais no montante de 32.750,04 €, mas tal valor foi corrigido no 4.º contrato adicional, para este montante de 21.838,74 € (32.750,04 € - 10.911,30 €).

¹⁵ Valor que consta no contrato adicional e cuja responsabilidade foi atribuída ao DO. Contudo, foi também imputada ao empreiteiro a responsabilidade por 57.12,85 € de TSEO (50% de algumas das omissões) que representaram 1,25 % do preço contratual inicial.

Em síntese, de acordo com a qualificação dos trabalhos adicionais efetuada pelo MB, foram adjudicados no decurso da obra:

- T Mais no montante global de 1.285.799,17 €, 28,02% do preço contratual inicial;
- T SEO no valor global de 265.457,72 €, 5,78% do preço contratual inicial;
- T menos na importância de (-)169.231,51 €, (-)3,69% do preço contratual inicial.

3.3. Outras informações relevantes para a empreitada

- a) Tratou-se de uma empreitada de restauro/reabilitação e ampliação do Mercado Municipal de Braga e a respetiva intervenção distribuiu-se por vários locais independentes, repartida por ampliações, demolições, reforços dos edifícios existentes e construção de zonas novas.
- b) Não foram adjudicados outros trabalhos adicionais para além dos remetidos a este Tribunal e que constam dos cinco contratos adicionais auditados.
- c) O termo previsível da execução física da obra era 31.10.2020. O auto de receção provisória foi assinado em 12.01.2021, na sequência das duas receções provisórias parciais realizadas, em 30.11.2020 e em 30.12.2020, conforme autos de vistoria remetidos.
- d) Da faturação dos autos de medição relativos aos trabalhos executados na empreitada, que se encontram discriminados no anexo II ao presente relatório, resulta que o **valor total executado foi de 5.635.570,80 €¹⁶ (acréscimo de 22,81% do valor inicial)**, de acordo com o seguinte:
 - Contratuais: 4.106.724,18 €;
 - 1.º adicional: 249.540,94 €;
 - 2.º adicional: 421.533,37 €;
 - 3.º adicional: 331.489,04 €;
 - 4.º adicional: 178.579,40 €;
 - 5.º adicional: 347.703,87 €.

A conta final da empreitada, no final de março de 2021, ainda não tinha sido elaborada.

¹⁶ Deste montante, encontravam-se em conferência (não pagos) três autos de medição de trabalhos, no montante total de 88.132,44 € - cfr. quadro em anexo II a este relatório.

4. OBJETO DOS CONTRATOS ADICIONAIS

Os trabalhos que constituem o objeto de cada contrato adicional, bem como os respetivos montantes e fundamentos específicos para a necessidade da sua execução, encontram-se discriminados no anexo III ao presente relatório.

Concretizando, de forma resumida:

❖ 1.º CONTRATO ADICIONAL

O presente contrato adicional, autorizado por deliberação camarária de 01.07.2019, no montante de **249.540,96 €**, tem por objeto trabalhos qualificados como a mais (sendo 42.573,12 € a preços contratuais e 206.967,84 € a preços novos) e trabalhos a menos, no valor 28.532,84 €, com um prazo de execução de 136 dias.

Estes trabalhos a mais reportam-se ao **reforço estrutural do edifício**.

A intervenção em causa no Mercado Municipal assumiu a natureza de reabilitação de um edifício existente que, em fase de projeto, se encontrava em pleno funcionamento e utilização.

No decorrer dos trabalhos de demolição de elementos referentes ao edifício existente foram detetadas *“surpreendentes anomalias na estrutura de betão armado das alas A, B e C, anomalias que eram difíceis de detetar em fase de projeto e se tornaram apenas visíveis e cognoscíveis em fase de execução dos trabalhos, mas que, em todo o caso, põem em causa a estabilidade do edifício.”*

Na sequência desta situação ocorreu uma suspensão parcial dos trabalhos das zonas afetadas (alas A, B e C e parte da ala E), de 43 dias, no período de 22.05.2019 até 03.07.2019, fundamentada na *“falta de condições de segurança e a verificação da necessidade de estudar alterações a introduzir ao projeto.”*

❖ 2.º CONTRATO ADICIONAL

Este contrato adicional foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal de 29.07.2019, respeita a trabalhos qualificados como a mais, no montante (a preços novos) de **421.533,38 €**. Integra também trabalhos a menos, no valor de 21.838,74 € (valor resultante da correção de -10.911,30 € efetuada no 3.º contrato adicional), com um prazo de execução de 142 dias.

Estes trabalhos a mais estão relacionados com a **substituição das coberturas** (inclinadas em telha), com a justificação de que, em fase de execução da obra, aquando da lavagem das telhas, *“constatou-se que as mesmas apresentavam uma grande porosidade não garantindo, segundo a Entidade Executante, a sua estanquicidade e a conseqüente preservação dos restantes elementos construtivos do edifício existente, pelo que se mostra aconselhável a sua substituição.”*

❖ 3.º CONTRATO ADICIONAL

O 3.º contrato adicional foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal de 10.02.2020, no montante de **351.555,46 €** e tem por objeto os seguintes trabalhos, qualificados pelo MB como:

- A mais, no valor de 86.097,74 €¹⁷, sendo 21.697,78 € a preços contratuais e 64.399,96 € a preços novos;
- De suprimento de erros e omissões, no valor de 265.456,67 €¹⁸;
- A menos (suprimidos), no montante de 12.843,27 €.

Estes trabalhos a mais e a menos resultaram da *“necessidade de ajustar o projeto da obra ao existente”* e referem-se às atividades de revestimento de condutas de AVAC (8.500,80 €), a estruturas novas em betão armado (17.804,62 €), à impermeabilização de lajes (12.809,65 €) e à substituição de revestimentos cerâmicos (46.982,67 € e - 12.843,27 €).

Os TSEO resultaram de aumentos de quantidades de trabalhos contratuais, bem como erros e omissões do projeto, alguns relacionados com as mesmas circunstâncias que foram invocadas para justificar a necessidade de executar os trabalhos a mais.

❖ 4.º CONTRATO ADICIONAL

O 4.º contrato adicional foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal de 29.06.2020, no montante de **178.579,48 €** e tem por objeto trabalhos qualificados pelo MB como a mais (sendo 22.225,61 € a preços contratuais e 156.353,87 € a preços novos) e trabalhos a menos, no montante de 17.003,02 €.

¹⁷ Este valor não inclui a correção operada pelo TMO9, no montante de 10.911,30 €, e que se destinou a repor os trabalhos contratuais indevidamente suprimidos no 2.º adicional.

¹⁸ Verifica-se uma diferença de 5 cêntimos em relação ao contrato, o qual se considera materialmente irrelevante.

Para fundamentar a execução dos trabalhos adicionais, invocou-se a natureza da obra de reabilitação e ampliação, havendo “*necessidade de ajustar o projeto da obra ao existente*”.

❖ 5.º CONTRATO ADICIONAL

O 5.º contrato adicional foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal de 29.06.2020, no montante de **350.047,61 €**, tem por objeto trabalhos qualificados pelo MB como a mais (sendo 2.894,56 € a preços contratuais e 347.153,05€ a preços novos) e trabalhos a menos, no montante de 89.013,64 €.

Ainda, de acordo com a documentação remetida com este contrato, houve um 2.º aditamento ao prazo de conclusão da empreitada, tendo o seu termo passado para 31.10.2020.

Para fundamentar a execução destes trabalhos adicionais, invocou-se, também, a natureza da obra de reabilitação e ampliação, havendo “*necessidade de ajustar o projeto da obra ao existente*”.

5. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES

5.1. Da entidade adjudicante

O MB é uma pessoa coletiva pública de população e território, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população respetiva – cfr. art.ºs 235.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e 2.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL).

A CMB é um órgão executivo colegial constituído pelo respetivo presidente e por vereadores.

Compete à CMB “*aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba*” – cf. art.º 33.º, n.º 1, al. f), do RJAL, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.

Por seu turno, são competências do Presidente da CMB “*autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal*”, “*autorizar o pagamento das despesas realizadas*”, “*promover a execução, por administração direta ou empreitada, das obras, bem como proceder à aquisição de bens e serviços*” e “*outorgar*

contratos em representação do município”- cf. art.º 35.º, n.ºs 1, als. g) e h) e 2, als. e), e f), da RJAL.

O Presidente da CMB pode delegar nos vereadores algumas das indicadas competências, com a faculdade de subdelegação – cfr. art.ºs 36.º e 38.º da RJAL.

Atualmente a CMB tem a seguinte composição¹⁹:

Presidente: B...

Vice-Presidente: C...

Vereadores:

✓ D...

✓ E...

✓ F...

✓ G...

✓ H..., I..., J... e K...

✓ L...

5.2. Autorização dos trabalhos adicionais/trabalhos suprimidos

a) A adjudicação de todos os trabalhos adicionais em apreço foi efetuada por deliberações da CMB como se descreve:

¹⁹ Disponível na internet:<<https://www.cm-braga.pt/pt/0901/municipio/camara-municipal/executivo-municipal> [consulta efetuada em 17.12.2021].

ADICIONAL	DELIBERAÇÃO ²⁰	PRESENTES E SENTIDO DE VOTO	INFORMAÇÕES
1.º	Ata n.º 44/2019 Reunião de 01.07.2019. Aprovada por maioria dos votos a favor. ²¹	Presidente: ✓ B... ✓ Vereadores: ✓ M... - Abstenção, ✓ D..., ✓ C..., ✓ I... - Abstenção, ✓ N..., ✓ O..., ✓ P... - Abstenção, ✓ Q... - Abstenção, ✓ R..., ✓ F...	Informação Técnica n.º 33476, de 19.06.2019, do DMOSM, com proposta de aprovação de trabalhos adicionais, subscrita pelo S... Informação de 26.06.2019, com proposta de autorização dos trabalhos adicionais, subscrita pela Diretora do DMOSM, T...
2.º	Ata n.º 46/2019 Reunião de 29.07.2019. Aprovada por maioria dos votos a favor. ²²		Informação Técnica n.º 22574, de 24.07.2019, do DMOSM, com proposta de aprovação de trabalhos adicionais subscrita pelo S... Informação de 23.07.2019, com proposta de aprovação dos trabalhos a mais, subscrita pela Diretora do DMOSM, T...
3.º	Ata n.º 60/2020 Reunião de 10.02.2020. Aprovada por maioria dos votos a favor. ²³	Presidente: ✓ B... Vereadores: ✓ M... - Abstenção, ✓ D..., ✓ C..., ✓ I... - Abstenção, ✓ E... ²⁴ , ✓ O..., ✓ P... - Abstenção, ✓ Q... - Abstenção, ✓ R..., ✓ F...	Informação Técnica n.º 39636, de 23.12.2019- DMOSM, subscrita pelo S... Informação de 04.02.2020, com proposta da aprovação dos trabalhos adicionais, subscrita pela Diretora do DMOSM, T...

²⁰ Pese embora as atas/deliberações não se encontrarem assinadas nem identificarem (com exceção da Ata n.º 71/2021) a filiação partidária dos Vereadores, quando o sentido da sua votação é expresso por referência ao partido político a que pertencem, tal identificação foi efetuada com recurso à Ata de Instalação da CMB, remetida em sede de esclarecimentos, e com consulta ao site em 17.05.2021, disponível na internet: <<https://www.cm-braga.pt/pt/0901/municipio/camara-municipal/executivo-municipal>>.

²¹ Abstenção do PS e CDU. Nos termos do art.º 58.º, n.º 3, do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 .09, só o registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da eventual responsabilidade que possa resultar da deliberação tomada.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ De acordo com as referidas atas, trata-se de Vereadora pela *Coligação Juntos por Braga*.

4.º	Ata n.º 71/2020 Reunião de 29.06.2020. Aprovada por maioria dos votos a favor.	Presidente: ✓ B... Vereadores: ✓ M... – Voto contra, ✓ D..., ✓ C..., ✓ I... – Voto contra, ✓ E..., ✓ O..., ✓ P... – Voto contra, ✓ Q... – Voto contra, ✓ R..., ✓ F...	Informação Técnica n.º 20330, de 29.04.2020- DMOSM, subscrita pelo S... Informação com proposta da autorização dos trabalhos adicionais, de 23.06.2020, subscrita por U..., da Divisão de Fiscalização das Empreitadas, com despacho de concordância, na mesma data, pela Diretora do DMOSM, pela T...
5.º	Ata n.º 71/2020 Reunião de 29.06.2020. Aprovada por maioria dos votos a favor.		Informação Técnica n.º 30085, de 18.06.2020 - DMOSM, subscrita pelo S... Informação com proposta de autorização dos trabalhos adicionais, subscrita por U..., da Divisão de Fiscalização das Empreitadas, com despacho de concordância, em 23.06.2020, da Diretora do DMOSM, T...

b) Estas deliberações camarárias foram tomadas tendo em consideração as informações/despachos elaborados por:

- ✓ Um Técnico do DMOSM, o S...²⁵,
- ✓ A Diretora do DMOSM, a T...,²⁶ e
- ✓ A Chefe da Divisão de Fiscalização de Empreitadas, a U...²⁷.

Estes dirigentes e técnico encontram-se afetos aos departamentos e divisões municipais com competências relativas ao acompanhamento, supervisão e fiscalização das obras por empreitada, como se identifica.

Nos termos do Regulamento da estrutura orgânica, nuclear e flexível dos serviços do MB, aprovado em sessão da Assembleia Municipal de 28.02.2015, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 77, de 21.04.2015, a Direção Municipal de Obras e Serviços Municipais (DMOSM) era uma das

²⁵ Que subscreveu as Informações n.º 22574, de 24.07.2019, n.º 39636, de 23.12.2019, n.º 20330, de 29.04.2020 e n.º 30085, de 18.06.2020.

²⁶ Que subscreveu despacho nas Informações/propostas em 23.07.2019, 04.02.2020 e 23.06.2020.

²⁷ Que subscreveu a proposta de autorização/adjudicação de trabalhos do 4.º e 5.º contratos adicionais, em 23.06.2020.

unidades orgânicas nucleares com competência, entre outras, para “*definir as obras realizadas por empreitadas*”.²⁸

Esta direção municipal compreendia dois departamentos, relevando para a auditoria o Departamento Municipal de Obras Públicas (DMOP), com competência para “*Supervisionar as obras realizadas por empreitadas.*”²⁹

Entretanto, este regulamento foi alterado, tendo o novo Regulamento da estrutura orgânica, nuclear e flexível dos serviços do MB, aprovado pela Assembleia Municipal em 16.12.2019, sido publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 8, de 13.01.2020 e produzido efeitos a partir de 01.01.2020 (art.º 58.º).

Neste novo Regulamento manteve-se a DMOSM como uma das unidades orgânicas nucleares, bem como o DOM, o qual compreende, agora, entre outras, a Divisão de Fiscalização de Empreitadas³⁰ (DFE), que constitui uma unidade orgânica flexível.

Nos termos do art.º 16.º, n.º 1, al. f), do novo Regulamento compete à DMOSM “*Gerir os processos de empreitadas desde a consignação até à receção definitiva bem como a sua fiscalização, em conformidade com o código dos contratos públicos (...)*”.

Ao DOM, compete “*Coordenar e gerir os processos de empreitadas desde a contratação até à receção definitiva, bem como a sua fiscalização (...) assegurar a execução das obras municipais, bem como supervisionar as obras realizadas por empreitada (...)*” – art.º 17.º, n.º 1, al. f).

À DFE compete “*Gerir os processos de empreitadas desde a fase de consignação até à sua receção definitiva, garantindo o rigor na sua medição e gestão financeira (...) Analisar criteriosamente as propostas de erros e omissões de projeto e de trabalhos complementares, nos termos da lei da contratação pública (...) Garantir a fiscalização, ou acompanhar a fiscalização por entidades externas, de todas as empreitadas municipais (...)*” – art.º 37.º, als. a), b) e c).

Estes dirigentes e técnicos exerceram e/ou exercem as seguintes funções na CMB:

²⁸ Ponto 3.3, al. b), do Regulamento da estrutura orgânica, nuclear e flexível dos serviços do MB.

²⁹ Ponto 3.3.1, al. c), do Regulamento da estrutura orgânica, nuclear e flexível dos serviços do MB.

³⁰ Art.º 7.º, n.º 3.2.2, deste novo Regulamento.

- ✓ Técnico do DMOSM, S... - Entre outubro de 2016 e até fevereiro de 2020, foi Técnico Superior/Coordenador e Fiscalização de Empreitadas³¹.
- ✓ Chefe da Divisão de Fiscalização de Empreitadas, U...- Técnica superior/engenheira civil, no MB, desde 2017; Chefe da Divisão de Fiscalização de Empreitadas desde janeiro de 2020, em regime de substituição e, posteriormente, em comissão de serviço³².
- ✓ Diretora do DMOSM, T... – nomeada para este cargo dirigente por deliberação do órgão executivo de 15.02.2016, em comissão de serviço, pelo período de cinco anos³³, renovada por igual período, com efeitos a 16.02.2021.³⁴

Saliente-se, ainda, que de acordo com as atas de reunião de obra de 03.07.2019 e de 05.08.2019, a T... e o S..., estiveram presentes nestas reuniões, estando indicado que este último técnico exercia as funções de gestor do contrato³⁵.

Da análise das informações elaboradas por estes técnicos e que sustentaram as deliberações de adjudicação, constata-se, que não é feita qualquer apreciação e/ou qualificação técnica/jurídica dos trabalhos que foram sendo identificados no decurso da execução da obra. Diferentemente, essas informações apenas dão seguimento às análises efetuadas pela empresa de fiscalização da empreitada, reproduzindo ou sintetizando acriticamente as observações efetuadas nos seus pareceres.

³¹ Cfr. Aviso n.º 16875/2021, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 173, de 06.09.2021.

³² Vide nota de rodapé anterior.

³³ Cfr. Aviso n.º 3495/2016, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 52, de 15.03.2016.

³⁴ Cfr. Aviso n.º 1217/2021, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 12, de 10.01.2021.

³⁵ Atas arquivadas no Dossiê n.º 420/2019 – 1.º Adicional – e nas quais se discutiu, entre outros assuntos, os trabalhos da substituição da cobertura que constituem o objeto do 2.º adicional.

6. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS

6.1. Da sujeição a fiscalização concomitante do TdC

6.1.1. Nos termos conjugados do disposto nos art.º 2.º, n.º 1, al. c), e 5.º, n.º 1, al. c), primeira parte, da LOPTC, o MB encontra-se sujeito à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC.

6.1.2. O art.º 47.º, n.º 1, al. d), e n.º 2, daquele diploma legal, com a redação conferida pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, estatuiu o seguinte:

- ✓ Excluem-se da incidência da fiscalização prévia, **os atos ou contratos** que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva [art.º 47.º, n.º 1, al. d)].
- ✓ Estes **atos, contratos e documentação** [referidos no art.º 47.º, n.º 1, al. d)] devem ser remetidos ao TdC, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução (art.º 47.º, n.º 2).

Assim, os contratos em apreço, ainda que isentos da fiscalização prévia deste TdC, estão sujeitos à fiscalização concomitante.

6.2. Do regime legal aplicável à execução da empreitada

O MB está sujeito ao âmbito de incidência objetivo do CCP, aplicando-se à empreitada em questão o regime do referido Código – art.º 2.º, n.º 1, al. c), do CCP].

Atenta a data da decisão de contratar desta empreitada (24.07.2017), o regime jurídico aplicável à sua execução é o que consta do CCP/2015.

Assim:

6.2.1. Do regime legal dos trabalhos a mais

Os trabalhos a mais encontravam-se regulados nos art.ºs 370.º a 375.º do CCP/2015, constando os seus pressupostos e limites no art.º 370.º.

À luz deste dispositivo legal, eram considerados trabalhos a mais, os trabalhos:

- i. Qualitativa ou quantitativamente não previstos no contrato (art.º 370.º, n.º 1);
- ii. Essenciais (“*necessários*”) à execução da mesma obra [art.º 370.º, n.º 1, al. a)];
- iii. Que se tivessem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista [art.º 370.º, n.º 1, al. a)]; e,
- iv. Que não pudessem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, fossem estritamente necessários à conclusão da obra [art.º 370.º, n.º 1, al. b)].

No tocante aos seus limites, os trabalhos a mais só podiam ser adjudicados se:

- v. O preço contratual³⁶ somado ao valor dos trabalhos a mais a executar fosse inferior ao valor referenciado no art.º 19.º, al. b), do CCP/2015, nos casos em que o contrato inicial da empreitada tivesse sido antecedido de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação e cujo anúncio não tivesse sido publicado no JOUE [art.º 370.º, n.º 2, al. b)];
- vi. O preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, não ultrapassasse 40% do preço contratual [art.º 370.º, n.º 2, al. c)].

A este propósito, refira-se, que a definição de trabalhos a mais constante do CCP/2015 não tinha sofrido alterações relativamente à que se encontrava fixada no art.º 26.º RJEOP.

Na vigência deste regime, o TdC produziu vasta jurisprudência no que respeita ao entendimento e à admissibilidade dos designados trabalhos a mais, tal como vinham definidos no art.º 26.º daquele diploma legal.

Assim, era entendimento do TdC que, para efeitos daquele artigo³⁷, só eram considerados trabalhos a mais aqueles que, não constando do projeto e contrato inicial, se revelassem, não só imprescindíveis ao acabamento da obra, como fossem resultado de circunstâncias imprevistas, entendendo-se por tal, “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*” ou, ainda, “*algo inesperado que surge durante a*

³⁶ Menção ao conceito de preço contratual, explicitado no art.º 97.º, n.º 1, do CCP.

³⁷ A qualificação dos trabalhos como a mais condicionava, designadamente, a decisão de adotar, ou não, um novo procedimento pré contratual face ao respetivo valor.

*execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso.*³⁸

Reafirma-se, pois, que tal interpretação continuava atual à data dos factos em apreço, considerando que o art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015, reproduzia, no essencial, o conceito de trabalhos a mais que constava no referido art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP³⁹.

Observados os pressupostos e limites indicados naquele art.º 370.º, a responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos a mais era do dono da obra, de acordo com os critérios fixados no art.º 373.º, do CCP/2015.

6.2.2. Do regime legal dos trabalhos de suprimento de erros e omissões

Os trabalhos de suprimento de erros e omissões do caderno de encargos e do projeto da obra encontravam-se disciplinados nos art.ºs 376.º, 377.º e 378.º, do CCP/2015 e podiam respeitar, nos termos do seu art.º 61.º, n.º 1, al. a), a “*aspetos ou dados que se revel[assem] desconformes com a realidade*”; a “*espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato*”; ou a “*condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não consider[asse] exequíveis*” [al. a)]. Já os erros e omissões do projeto eram mencionados no mesmo art.º 61.º, n.º 1, al. b), do CCP/2015.

Estas desconformidades eram aferidas face ao estabelecido no caderno de encargos que integrava o projeto da própria obra (art.º 43.º, n.º 1, do CCP/2015).

Neste contexto, Jorge Andrade da Silva, em comentário ao então art.º 61.º e citando J.M. de Oliveira Antunes, escreve: “(...) *“Omissão” consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada,*

³⁸ Cf. Acórdãos da 1.ª Secção do TdC (em 1.ª instância) n.ºs 2/2006 (de 09.01.2006), 47/2006 (de 07.02.2006), 49/2006, 52/2006 e 53/2006 (todos de 14.02.2006), 73/2006 (de 03.03.2006), 94/2006 (de 21.03.2006), 121/2006 (de 04.04.2006), 127/2006 e 128/2006 (ambos de 19.04.2006), 164/2006 e 165/2006 (ambos de 11.05.2006), 166/2006, 167/2006 e 168/2006 (todos de 16.05.2006), 171/2006 (de 23.05.2006) e 190/2006 (de 06.06.2006). Em sentido concordante, *vide*, ainda, o Ac. de 06.05.2010, proferido pelo TCAN (proc. 00070/05,5 BEMDL).

³⁹ Esta mesma posição é sufragada pela 3.ª Secção do TdC, designadamente, no Ac. n.º 04/2009, de 26.10.2009 (RO n.º 04-JFR/2009). No mesmo sentido pronuncia-se a doutrina, entre outros, ANTUNES, José Manuel Oliveira - *Regime de Erros e Omissões*, in *Código dos Contratos Públicos* – Coimbra: Almedina, 2009, pág. 155, LOPES, Licínio - (“*Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas*”, in *Estudos de Contratação Pública – II*), Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pág. 400 e MARTINS, Ana Gouveia, *A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia* (“), Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pág. 96.

mas que não consta do projeto ou não consta para efeitos de remuneração do empreiteiro no mapa de medições, enquanto que o “erro” consiste na incorreta quantificação, no projeto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da empreitada (...)”. E, logo de seguida, opinava aquele autor que, “(...) Deste modo, poderá dizer-se que tanto o erro como a omissão hão-de revelar-se através de deficiência dos elementos patenteados no procedimento pela entidade adjudicante relativamente à realidade, só tendo relevância para este efeito se a correção do erro ou o preenchimento da falta ocasionarem trabalhos não previstos nesses elementos, na sua quantidade ou na sua espécie ou mesmo à execução em condições mais onerosas que as que resultam da execução nos termos decorrentes dos elementos do caderno de encargos (...)”⁴⁰

Mais adiante, acrescentava Jorge Andrade da Silva, referindo-se a erros e omissões que “(...) só relevam aqueles que sejam estritamente necessários ao integral cumprimento das prestações contratuais, isto é, apenas esses e não outros (...)”⁴¹

A este propósito, cite-se, ainda, o Relatório do TdC n.º 8/2010 – 1ª Secção⁴², quando refere o seguinte: “(...) só podem ser qualificados como suprimentos de erros e omissões (...) prestações estritamente necessárias à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projetos (...)”. Esta posição mantém-se atual e pertinente.⁴³

Já quando comparado o referido art.º 61.º do CCP/2015 com o art.º 14.º do RJEOP, pode afirmar-se a existência de um alargamento do âmbito do conceito de erros e omissões “(...) deixando de circunscrever-se às desconformidades nas peças escritas e desenhadas do projeto e estendendo-se a todos os elementos que integram o caderno de encargos bem como aos aspetos físicos dos locais de implementação da obra (...)”⁴⁴

Noutra perspetiva comparativa, centrada esta, no entanto, apenas no regime do CCP/2015 e atinente à qualificação de trabalhos a mais e a trabalhos de suprimento de erros e omissões, observa Ana

⁴⁰ Cit. por SILVA, Jorge Andrade da, anot. - Código dos Contratos Públicos, Comentado e anotado, 2. Ed., Coimbra: Almedina, 2009, pág. 226.

⁴¹ SILVA, Jorge Andrade da, Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado, 2. Ed., Coimbra: Almedina, 2009, pág. 227.

⁴² Relativo à auditoria “Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados”.

⁴³ Observação semelhante consta nos Relatórios n.ºs 1/2016 e 3/2017 - 1.ª Secção.

⁴⁴ MARTINS, Ana Gouveia- “A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pág. 91.

Gouveia Martins que “(...) A partir do momento em que os trabalhos exigidos para fazer face a situações de absoluta imprevisibilidade são qualificados pelo legislador como trabalhos a mais, parece que só aqueles que sejam suscetíveis de ser previstos e não o foram é que podem configurar omissões ou erros (...).

(...) impõe-se delimitar quais os trabalhos de suprimento de erros e omissões que podem ser ordenados. Já demonstrámos que os erros e omissões se reconduzem a situações em abstrato previsíveis, mas que não tenham sido previstas. Todavia há que aquilatar se os trabalhos de suprimento só serão admissíveis se os erros e omissões não pudessem ser evitados caso tivesse sido empregue a devida diligência (imprevisibilidade objetiva concreta) ou se igualmente poderão ser ordenados caso não tenham sido pura e simplesmente previstos, ainda que evitáveis (imprevisibilidade subjetiva)? (...).

Se a falta de previsão se deveu a uma grosseira falta de diligência do contraente público, os trabalhos não poderão ser ordenados. É, a nosso ver, a única forma de promover o cuidado e o rigor e dissuadir o contraente público de enveredar por práticas fraudulentas (...).

O juízo de evitabilidade do erro e omissão deve, porém, obedecer à bitola geral prevista no artigo 487.º do CC, apelando-se à «diligência de um bom pai de família em face das circunstâncias de cada caso». Há que atender às circunstâncias concretas de cada caso e determinar se, à luz das competências técnicas dos serviços do contraente público, era ou não exigível que o erro ou omissão fosse detetado (...).

(...) no caso de o projeto de execução ter sido realizado por terceiros e previamente revisto por uma outra entidade, não se pode exigir que o dono da obra tenha os conhecimentos e capacidade para detetar erros e omissões em virtude da sua complexidade (...).”⁴⁵

Ainda no tocante ao erro grosseiro, refira-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11.05.2005, proferido no Proc.º n.º 330/05 – 11, onde se escreveu “(...) Erro grosseiro ou manifesto é um erro crasso palmar, ostensivo, que terá necessariamente de refletir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de atuação não vinculadas (...).”

⁴⁵ MARTINS, Ana Gouveia- “A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II- Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pág. 113.

Merece, ainda, destaque o facto do CCP/2015 não ter definido legalmente em que consistiam os trabalhos de suprimento de erros e omissões detetados no decurso da execução da obra, o que tornava difícil a tarefa dos cocontratantes, de os distinguir dos trabalhos a mais.

Contudo, tratando-se de trabalhos adicionais distintos, tornava-se imperioso qualificá-los corretamente, uma vez que a sua execução tinha repercussões, não só ao nível de controlo de custos, como também ao nível da responsabilidade.

Neste domínio, diz Licínio Lopes que *“(...) a proximidade prática dos conceitos resulta do facto de, não obstante no plano da teoria serem separáveis (pois os trabalhos de suprimento de erros e omissões têm origem num erro ou omissão do caderno de encargos e os trabalhos a mais numa circunstância imprevista superveniente) o CCP não fornecer um conceito de erros e omissões.”*⁴⁶

Este Tribunal, na Sentença n.º 2/2013 - 3.ª Secção, de 25/02 (Proc.º n.º 5JRF/2012), considerou que *“O CCP, para afastar os trabalhos a mais dos erros e omissões utiliza, precisamente, a forma “parte responsável pelos mesmos”, acrescentando que “...se, em função das circunstâncias concretas, há uma parte (ou ambas) responsável, nunca há trabalhos a mais, mas sim – e apenas, erros e omissões.”* Mais se entendeu nessa decisão que se está *“(...) perante trabalhos adicionais decorrentes de um erro de projeto que, podendo e devendo ter sido previsto, é imputável, ao menos à entidade adjudicante (...).”*⁴⁷ - vide art.º 370.º, n.º4, parte final.

Assim, pese embora a dificuldade na delimitação conceptual dos trabalhos adicionais que surgissem no decurso da execução de obra, essa delimitação e a correspondente qualificação deste tipo de trabalhos tinha de ser aferida, *in casu*, atendendo às circunstâncias que deram causa aos mesmos.

⁴⁶ LOPES, Licínio - *“Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas”*, in Estudos de Contratação Pública – II. - Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pág. 399.

⁴⁷ Cfr. Sentença n.º 2/2013 - 3.ª Secção, de 25.02 (Proc.º n.º 5JRF/2012), disponível na internet: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2013/stoo2-2013-3s.pdf>.

6.2.3. Cálculo dos limites legais para os trabalhos adicionais

Já quanto ao valor e à percentagem de acréscimo do preço contratual que os trabalhos a mais e de suprimimento de erros e omissões determinavam, bem como ao montante dos trabalhos suprimidos, é relevante referir que:

- ✓ O limite de acréscimo legalmente permitido para adjudicar trabalhos a mais era de 40% do preço contratual – art.º 370.º, n.º 2, al. c), do CCP/2015;
- ✓ Por sua vez, o limite legal para os TSEO era de 5% e eventualmente de 10%, no caso da execução de obras afetadas por certos condicionalismos naturais e/ou de reabilitação, ou de restauro – art.º 376.º, n.ºs 3 e 4, do CCP/2015;
- ✓ Não era (nem é) legalmente permitida a compensação entre trabalhos a mais ou TSEO com trabalhos contratuais suprimidos – art.º 370.º, n.º 2, al. c) e art.º 376.º, n.ºs 3 e 4, do CCP/2015;
- ✓ Constituía jurisprudência uniforme deste Tribunal que os contratos adicionais formalizados ou os documentos que sustentassem a adjudicação de trabalhos adicionais deviam discriminar e mencionar os respetivos tipos de trabalhos adicionais (TMais ou TSEO), bem como os trabalhos a menos e os respetivos valores.
- ✓ Referindo-se expressamente como devendo ser formalizados os contratos adicionais, vide o Relatório n.º 1/2016 – Audit. 1.ª Secção de 16.02.2016, no qual se refere o seguinte: “(...) em contrato ou qualquer documento adicional aos contratos de empreitada, as alterações por trabalhos aditados ou suprimidos, discriminando-os sem operações de compensação, em respeito do estabelecido nos artigos 370.º e 376.º do Código dos Contratos Públicos.”⁴⁸
- ✓ Os trabalhos suprimidos e trabalhos a menos, autorizados no decurso da execução da empreitada deviam, nos termos do art.º 379.º do CCP/2015, ser deduzidos ao preço contratual inicial.

⁴⁸ Disponível na internet:< <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2016/relo01-2016-1s.pdf>.
Vide também, entre outros, os Relatórios n.ºs 2/2018 e 2/2019- Audit. 1.ª Secção.

- ✓ Por último, era com base no preço contratual inicial corrigido que deveria ser apurada a percentagem de acréscimo de custos da empreitada.

Refira-se, ainda, que atenta a data dos factos auditados não é aplicável à presente empreitada a alteração legal introduzida ao CCP pelo DL n.º 111-B/2017, de 31.08, que entrou em vigor em 01.01.2018 e só se aplicou aos procedimentos de formação de contratos iniciados após essa data – cf. art.ºs 12.º e 13.º do referido DL.

6.3. Da publicitação dos contratos

Como já se referiu, nos termos do CCP/2015, as situações de trabalhos a mais, constantes do art.º 370.º e seguintes, bem como as dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, então disciplinados nos art.ºs 376.º a 378.º, eram caracterizáveis como modificações objetivas aos contratos de empreitada de obras públicas.

Determinava o art.º 315.º, n.º 1, do CCP/2015, sob a epígrafe “*Obrigações de Transparência*” que “*Os atos administrativos do contraente público ou os acordos entre as partes que impliquem quaisquer **modificações objetivas do contrato** e representem um valor acumulado superior a 15% do preço contratual devem ser imediatamente publicitados, pelo contraente público, no Portal da Internet dedicado aos contratos públicos, devendo a publicidade ser mantida até 6 meses após a extinção do contrato.*”

Esta publicitação era (e é) condição de eficácia nomeadamente para efeitos da realização de quaisquer pagamentos – art.º 315.º, n.º 2 (atual n.º 3).

6.4. Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória

Nos termos dos art.ºs 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, *ex vi* art.º 67.º, n.º 3, dessa mesma Lei, a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no art.º 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 .02.1933. ^{49/50}.

Dispõe este art.º 36.º que:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*

Fazendo uma interpretação atualista do conceito “*estações competentes*”⁵¹, devem entender-se como integrando tal conceito as estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio da entidade na

⁴⁹ A este propósito, vide o Relatório n.º 1/2019 – Audit. - 1.ª Secção, disponível na internet:<
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/relo01-2019-1s.pdf>.

⁵⁰ A Lei n.º 42/2016, de 28.12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, no seu capítulo XVII, *Alterações legislativas*, art.º 248.º, deu nova redação ao art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, nos seguintes termos: **“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.”**

Esta alteração legislativa entrou em vigor a 1.01.2017, nos termos do art.º 276.º da referida Lei n.º 42/2016.

⁵¹ As “*estações competentes*” correspondiam às repartições da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP), que funcionavam junto dos diversos ministérios. Já as “*informações*”, configuravam documentos de suporte da despesa (ordens de pagamento e, mais tarde, folhas de liquidação) devidamente informados pelos funcionários das referidas repartições quanto à legalidade e regularidade orçamental da despesa em causa.

qual se integra o decisor⁵², podendo ainda abarcar, eventualmente, organismos ou serviços exteriores aquela.

A imputação de responsabilidade financeira às instâncias (“estações”), pressupõe, ainda, que as mesmas sejam dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).⁵³ O relevo dá-se a essa habilitação legal para a intervenção na fase final do procedimento administrativo, em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final⁵⁴.

Concomitantemente, as “estações” deverão ter competência técnica na matéria que interessa à decisão final⁵⁵ ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada, em determinada área do conhecimento (exs., regime jurídico de empreitadas de obras públicas, adjudicação de trabalhos complementares), juízos destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

Por fim, é ainda de exigir que as “estações” possuam capacidade de valoração autónoma face ao decisor⁵⁶, o que deve impor a inexistência de uma relação de hierárquica entre este e aquelas,

⁵² O “deciso” referido no texto abrange todos os sujeitos eventualmente objeto de imputação subjetiva da responsabilidade financeira, tal como previsto no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC (membros do governo e titulares dos órgãos executivos autárquicos).

⁵³ A fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção da “estação” e o conteúdo do ato decisório, justificativo da não responsabilização financeira do decisor, nos termos previstos no art.º 36.º, n.º 1, do Decreto 22257, de 27.02.1933 (aplicável *ex vi* art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC).

⁵⁴ Os atos preparatórios são os que “*antecedem a resolução final de uma determinada questão e visam criar as condições para que aquela seja adotada*”, como elucidam Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *in* Direito Administrativo Geral, Dom Quixote, 2008, 2.ª ed., Tomo III, pág. 96. Os atos instrumentais prévios ao ato definitivo (assim denominados segundo outra tipologia classificativa dos atos administrativos) traduzem-se em “*pronúncias administrativas que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a atos administrativos decisórios*”, que abrangem os aludidos atos preparatórios, como o ensina Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2016, 3.ª ed., págs. 247-260.

⁵⁵ Como defendido por Nuno Cunha Rodrigues na conferência ocorrida em 19.01.2018 dedicada ao “*Âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*”, “*Deve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja «estação competente» ou no caso de ser ouvida uma entidade - «estação competente» - sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC podendo, conseqüentemente, ser responsabilizados*”, RODRIGUES, Nuno Cunha- “*A responsabilidade financeira de titulares de cargos políticos*”, pág. 13, disponível na internet:< http://seminarios.tcontas.pt/seminario3/textos/seminario3_20180119_ncr.pdf.

⁵⁶ MESQUITA, Paulo Dá – “*Seminário sobre o âmbito subjetivo da responsabilidade financeira, Comentários finais*”, pág. 4, disponível na internet: <http://seminarios.tcontas.pt/seminario3/textos/seminario3_20180119_comentarios_finais.pdf.

excluindo-se, por esta via, o exercício de poderes típicos daquela relação, como os de direção, supervisão e disciplina⁵⁷.

Entretanto, a Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), veio mencionar no art.º 80.º-A, n.º 1, que a responsabilidade financeira prevista no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*” e, no n.º 2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

Neste domínio, refere-se, ainda, no Acórdão 15/2018, da 3.ª Secção/PL, de 28.11⁵⁸, quando se julga o seguinte: “(...) *a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.*

(...) Como se referiu, está em causa um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira.

(...) No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes.”⁵⁹

⁵⁷ Recorde-se, que historicamente o modelo de organização DGCP – em repartições instaladas junto dos diversos ministérios - não contemplava qualquer distribuição ou divisão de poderes funcionais (em matéria orçamental) entre aquelas e estes, com exceção do Ministério da Fazenda, no qual se encontravam integradas. Concomitantemente, à luz de princípios consagrados na atual Constituição, como os do interesse (financeiro) público, igualdade, justiça e imparcialidade (art.º 266.º da CRP), o poder de direção (do superior) – que constitui o elemento caracterizador da relação hierárquica – e o correspondente dever de obediência (do subalterno), é incompatível com o regime de desresponsabilização financeira do superior (decisor) que, na sua decisão, acolheu informação contrária à lei prestada pelo seu subalterno (“estação”) e subsequente responsabilização deste último, cf. resultaria da aplicação do art.º 36.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto n.º 22257, de 27.02.1933, a relações de hierarquia.

⁵⁸ Disponível na internet:< <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco15-2018-3s.pdf>.

⁵⁹ A propósito da exclusão da responsabilidade financeira dos autarcas, veja-se o Acórdão n.º 5/2019, de 24.04 - 3ª S./PL, disponível na internet:< <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco05-2019-3s.pdf>.

7. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

7.1. Dos trabalhos qualificados como a mais

Analisando os trabalhos que constituíram o objeto dos cinco contratos adicionais e que o MB qualificou como trabalhos a mais, na importância global de **1.285.799,17 €**, bem como a sua articulação com os trabalhos contratuais e fundamentos apresentados para justificar a necessidade da sua execução, à luz do disposto no art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015 (redação vigente na data dos factos), observa-se o seguinte:

Os fundamentos de facto que justificaram a necessidade de executar estes trabalhos adicionais (descritos no anexo III deste relatório), reportaram-se a:

- ✓ Fatores exógenos e intrínsecos à obra, uma vez que só após a demolição dos elementos referentes ao edifício existente foi possível verificar várias situações não previstas no planeamento de trabalhos da empreitada.
- ✓ Exigências/imposições de entidades exteriores ao dono da obra, mas com influência na execução da empreitada, pelas atribuições e áreas de competência que desenvolvem, determinadas e apresentadas já no decurso da execução da empreitada.
- ✓ Interligação entre trabalhos, sendo que alguns surgiram na sequência de alterações aos projetos, motivadas pelas circunstâncias anteriormente referidas.

Especificamente e para os trabalhos que constituíram o objeto de cada adicional:

a) **CONTRATO ADICIONAL N.º 1** – O objeto deste adicional compreendeu trabalhos de **reforço estrutural**, no montante de 249.540,96 € (TMO6), os quais são suscetíveis de terem enquadramento legal, como trabalhos a mais, uma vez que, atenta a natureza da obra (reabilitação/requalificação) e as patologias que os justificaram e que só foram detetadas na fase de execução da empreitada, dificilmente poderiam ter sido previstos aquando da elaboração do projeto.

Assim, atenta a jurisprudência do TdC (identificada no ponto 6.2.1. deste relatório), considera-se que derivaram de circunstâncias imprevistas, uma vez que decorreram de “(...) *algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso (...)*”.

Acresce, que os referidos trabalhos eram necessários à estabilidade do edifício, isto é, à execução da obra, pelo que podem ser enquadráveis como trabalhos a mais, na previsão do art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015.

- b) **CONTRATO ADICIONAL N.º 2** – Os trabalhos qualificados pela entidade como a mais reportaram-se à **substituição da cobertura**, no valor de 421.533,38 € (TMO9). Estes trabalhos foram, de acordo com os documentos remetidos pelo MB⁶⁰, detetados na fase de execução de obra, após a lavagem das telhas, quando se constatou que as mesmas apresentavam uma grande porosidade não garantindo, segundo o cocontratante, a sua total estanquicidade e a consequente preservação dos restantes elementos construtivos do edifício existente, pelo que se mostrou aconselhável a sua substituição.

A empreitada em apreço contempla uma reabilitação profunda do edifício existente, construído no início da década de 50, o que implica, logicamente, em termos de obras de engenharia, a necessidade de executar algumas obras extraordinárias e trabalhos que vão para além dos trabalhos inerentes a uma mera conservação.

Por seu turno, atendendo à documentação remetida pelo MB, designadamente às fotografias relativas ao estado em que se encontravam as coberturas, ter-se-á de considerar que era já notória e visível a degradação destas.

Assim, aliada a natureza da obra – de reabilitação profunda do edifício existente, com alguma antiguidade construtiva – à circunstância, que era notória e visível, da degradação das coberturas, decorria a obrigação de se prever, logo na fase de elaboração do projeto, a execução dos agora denominados trabalhos a mais, de substituição da cobertura.

A cobertura de um edifício é um elemento fundamental para a garantia da total estanquicidade e para a consequente preservação e longevidade dos restantes elementos construtivos do edifício. Frente à sua degradação, impunha-se, pois, que esse trabalho fosse contemplado no projeto inicial da obra de reabilitação, para assim também se garantir a própria preservação e a longevidade dos restantes elementos construtivos do edifício em que se pretendia intervir.

⁶⁰ Informação n.º 22574, de 24.07.2019, do DMOSM e Parecer Técnico da Fiscalização n.º 4/2019, de 23.07, onde constam diversas fotografias elucidativas do estado das coberturas do edifício.

Como assinalamos, para a conclusão da necessidade da substituição da cobertura bastava que se tivesse efetuado uma observação, *in situ*, rigorosa do existente.

Estava, pois, ao alcance dos técnicos e dirigentes que acompanharam a obra desde a sua fase inicial até ao ser termo, concluir pela existência de um erro ou omissão no projeto inicial e assinalar esse erro junto dos órgãos decisórios. Igualmente, estava ao alcance de tais técnicos e dirigentes qualificar os invocados trabalhos do adicional n.º 2 como erros e omissões ao projeto, ao invés de os terem qualificado como trabalhos a mais. Os mencionados técnicos e dirigentes tinham também competências técnicas na matéria e competências legais para auxiliarem os órgãos decisores.

O projeto de execução de qualquer empreitada, em especial do tipo de reabilitação, deve ser elaborado com rigor, designadamente com base em levantamentos exaustivos no local da obra, de modo a prever a natureza e a tipologia de todos os trabalhos que sejam necessários e imprescindíveis executar nessa reabilitação, independentemente do grau de “surpresa” que se associa a este tipo de obra.

Por conseguinte, a previsão no projeto de obra de uma (mera) limpeza das telhas do edifício e a substituição/reparação das que estivessem degradadas, ao invés da previsão, logo naquele projeto inicial, dos trabalhos contratualizados neste 2.º adicional, ou constituiu um erro grosseiro na execução do referido projeto, uma vez que a substituição da cobertura era um trabalho essencial à empreitada, ou ter-se-á de enquadrar como uma opção (consciente) do dono da obra, que não quis em não incluir, desde logo, estes trabalhos no âmbito da empreitada concursada.

Seja como for, em ambos os casos, não podia o trabalho relativo à substituição da cobertura ser entendido como decorrente de uma situação imprevista e imprevisível. Para além disso, também não está certo, no caso, que tal trabalho não pudesse ser técnica ou economicamente separável do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora sendo separável, fosse estritamente necessários à conclusão da obra.

Como se menciona no Parecer Técnico da Fiscalização⁶¹ n.º 4/2019, de 23.07, subscrito por Isabel Ferreira da Nóbrega, da Fiscalização, “(...) *A fiscalização entende que uma intervenção mais profunda nas coberturas, acaba por ser mais proveitosa futuramente para o Dono de Obra, garantido uma manutenção residual que consequentemente leva a encargos inferiores. A*

⁶¹ Tabique, Engenharia Lda., entidade contratada pelo DO.

Fiscalização entende que a introdução dos trabalhos propostos pela Entidade Executante são favoráveis ao projeto de execução da Empreitada em assunto, deixando à consideração do Dono de Obra a aprovação dos referidos trabalhos.”

Ou seja, parece decorrer deste parecer da Fiscalização que, afinal, aquela reparação mais profunda das coberturas não era essencial ou indispensável para completar a obra de reabilitação do edifício, consistindo numa eventual melhoria, a médio prazo, para o mesmo, já que iria potenciar uma durabilidade maior ao restante edificado.

Em qualquer dos casos - tenha havido um erro grosseiro na execução do projeto ou uma opção do dono da obra em não ter previsto a substituição da cobertura, desde logo, no projeto de execução – estes trabalhos não poderiam ser entendidos como ocasionados por circunstâncias imprevistas e, nessa mesma medida, não poderiam ser qualificados como trabalhos a mais.

Como já se referiu, os técnicos ou dirigentes da CMB (identificados no ponto 5.2. deste relatório), que elaboraram as informações que estiveram na base da adjudicação, limitaram-se a dar seguimento ao parecer da Fiscalização, sem cuidar de analisar a natureza dos trabalhos em questão. Esses mesmos técnicos ou dirigentes não identificaram, nem verificaram, se existiam efetivamente circunstâncias imprevistas, ocorridas no decurso da execução da obra, que permitissem a sua subsunção no disposto no art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015.

Os referidos técnicos ou dirigentes, atendendo quer aos cargos que exerciam, quer às suas especiais competências técnicas, quer, ainda, ao concreto acompanhamento que fizeram à obra, eram informantes especialmente qualificados, que tinham a obrigação de alertar superiormente (quem iria deliberar a adjudicação) de que estes trabalhos não respeitavam as exigências legais para este enquadramento como trabalhos a mais.

Impunha-se a um funcionário mediamente diligente e zeloso, colocado na posição dos referidos técnicos ou dirigentes da CMB, face à situação concreta, identificar os trabalhos incluídos no adicional n.º 2 como eventuais erros ou omissões ao projeto e identificar a sua não qualificação como trabalhos a mais. Atendendo à manifesta falta do elemento da imprevisibilidade, impunha-se, ainda, a estes técnicos ou dirigentes alertar os órgãos decisórios para a omissão desse pressuposto para efeitos da caracterização dos trabalhos como trabalhos a mais.

- c) **CONTRATO ADICIONAL N.º 3** – Quanto aos trabalhos inseridos neste adicional e qualificados pelo MB como trabalhos a mais, concluiu-se que, alguns deles, como o TM13 (omissão do projeto no revestimento das condutas de AVAC) e o TM14 (erros, acréscimo de quantidades de trabalho do

projeto de estabilidade) correspondem antes a trabalhos de suprimento de erros e omissões que foram considerados necessários para corrigir incompatibilidades e/ou indefinições entre as condições existentes no edifício e o preconizado em projeto. Ou seja, concluiu-se, que o que estava em causa era a necessidade de corrigir divergências (entre aquilo que foi projetado e a realidade encontrada em obra) detetadas após o início dos trabalhos contratuais.

Saliente-se, que estes trabalhos decorreram de pedidos de esclarecimento efetuados no âmbito da revisão do projeto, na fase de execução da empreitada (no prazo de 30 dias, nos termos do art.º 378.º, n.º 4, do CCP/2015), pelo que o DO era responsável pela totalidade dos TSEO identificados (art.º 378.º, n.º 4, do CCP/2015), no montante de 26.315,42 € (TM13 e TM14).

Em relação aos trabalhos de impermeabilização de lajes de piso, no valor de 12.809,65 € (TM15), constata-se, que se trata de uma melhoria dos elementos previstos com vista a garantir uma melhor durabilidade das lajes. Esta solução técnica não estava contemplada no projeto de execução da empreitada, sendo certo que poderia ter sido inicialmente contemplada no projeto. Afigura-se, assim, que se está perante uma opção do dono da obra, efetuada no decurso da execução da empreitada, entendimento este que se pode retirar da análise feita pela própria empresa de fiscalização quando referiu que *“(..). Estes trabalhos não estavam previstos no projeto inicial e não são de carácter obrigatório. No entanto o Projetista no sentido de garantir uma melhor durabilidade das lajes de piso entendeu que seria necessário a execução dos mesmos.*⁶²

Ou seja, não se está aqui perante um trabalho que vise o suprimento de erros e omissões do projeto e indispensável para a execução da empreitada, nem de um trabalho que tenha resultado de acontecimentos imprevisíveis, isto é, derivado de circunstâncias que se tivessem manifestado no decorrer da obra, mas, sim, de uma melhoria para a obra.

Em suma, não se considera que estes trabalhos (TM15) sejam subsumíveis no disposto do art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015, logo, não podem ser legalmente qualificados como de suprimento de erros e omissões, nos termos do então art.º 61.º, n.º 1, do CCP/2015.

De realçar, que os técnicos ou dirigentes, informantes no processo de decisão, foram alertados pela própria empresa externa responsável pela fiscalização da empreitada de que os trabalhos em causa eram trabalhos de melhoria. Por conseguinte, incumbiria a esses informantes alertar

⁶² Parecer Técnico da Fiscalização n.º 6/19, de 20.12.2019.

superiormente (nas informações por si elaboradas e apresentadas para deliberação camarária para adjudicação dos trabalhos) que se tratavam de melhorias sugeridas em obra e não de trabalhos a mais.

Porém, não obstante as obrigações que incumbiam aos informantes, estes limitaram-se a proceder a uma mera enumeração dos trabalhos em causa, aceitando *tout cour* os trabalhos propostos pela fiscalização.

Assim, também quanto aos TM 15, os informantes não agiram com a diligência e zelo que se impunha a um normal agente, colocado na sua concreta posição. Incumbia-lhes caracterizar e qualificar os TM15 como melhorias e não como trabalhos a mais.

No que respeita aos trabalhos de substituição de revestimentos cerâmicos, no montante de 46.982,67 € (TM16), a sua necessidade só foi confirmada na sequência das demolições de paredes e muros existentes no interior dos talhos (Ala B), tendo-se detetado que os revestimentos existentes (previstos limpar) não ofereciam condições para serem mantidos.

Assim, considera-se que estes trabalhos (TM16), pelas suas características e fundamentos, decorreram de circunstâncias imprevistas, uma vez que era difícil prever a sua execução aquando da elaboração do projeto, pelo que os mesmos são suscetíveis de se enquadrarem como trabalhos a mais, no conceito do art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015.

d) CONTRATO ADICIONAL N.º 4 - No que concerne a parte dos trabalhos qualificados como a mais, objeto deste adicional, no montante global de 129.347,51 €, os mesmos resultaram essencialmente de:

- ✓ Erros de levantamento do estado de conservação dos materiais [TM07 (4.041,07 €)];
- ✓ Erros resultantes da deficiência dos elementos patenteados no procedimento concursal, apenas detetável após o licenciamento do projeto da especialidade [TM19 (6.442,68 €)];
- ✓ Omissão dos elementos construtivos da empreitada [TM20 (17.257,58 €)];
- ✓ Omissão dos elementos do projeto da eletricidade [TM24 (8.482,69€)];
- ✓ Adaptações construtivas interligadas com outros trabalhos contratuais [TM25 e TM26 (no total de 3.403,49 €)];
- ✓ Erros e omissões resultante de incompatibilidades de projeto [TM10 e TM28 (no total de 7.899,78 €)]; e
- ✓ Erros de medições [TM17 (81.820,22 €)].

Assim, atendendo às justificações apresentadas (informações/pareceres técnicos e respetivas memórias descritivas), considera-se que se está perante trabalhos de suprimento de erros e omissões e não de trabalhos a mais (como foram classificados pelo MB). Tratam-se, ainda, de trabalhos estritamente necessários à boa execução da empreitada, que se encontram relacionados entre si, que eram de difícil previsão/quantificação à data da elaboração do caderno de encargos, do projeto de execução e do respetivo mapa de quantidades patenteados no procedimento concursal.⁶³

No que concerne aos TM₃₁ (5.528,25 €), relativos à execução de nichos para carretéis e colocação de caixa metálica dupla para extintores e carretéis, justificou o MB que eram trabalhos a mais não previstos no projeto de execução, consubstanciando uma “(...) *alteração imprescindível para a boa execução do projeto (...)*” e “(...) *cumprimento da legislação em vigor (...)*”.

Considera-se, também aqui, que se está perante uma omissão de projeto. Estes trabalhos não foram previstos no projeto e eram necessários ou imprescindíveis para cumprir a legislação então em vigor, como, aliás, é reconhecido pela entidade fiscalizada.

No entanto, por essa mesma razão, a sua não previsão no projeto inicial configura uma omissão grosseira, conclusão que se retira, também, do Parecer Técnico n.º 11, de 21.04.2020, da Fiscalização, quando refere que tais trabalhos “(...) *eram possíveis de serem detetados em fase de concurso e foram ressaltados pela EE no documento de Notas e Ressalvas*⁶⁴ (ponto 33⁶⁵)”.

Na verdade, a obrigatoriedade de execução deste tipo de trabalhos decorre da Portaria n.º 1532/2008, publicada no DR, 1.ª Série, n.º 250, de 29.12, que aprovou o Regulamento Técnico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios (SCIE), designadamente dos seus art.ºs 163.º a 166.º, os quais já se encontravam em vigor na data da elaboração do projeto e da adjudicação da empreitada. Logo, estes trabalhos não têm enquadramento no conceito legal de trabalhos a mais, não resultando, pois, de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da execução da obra.

⁶³ Saliente-se que alguns destes trabalhos foram identificados pela EE no decurso da obra e no respetivo prazo legal.

⁶⁴ Documento em anexo à carta com a referência 0487, de 30.04.2019, apresentado pelo adjudicatário em fase de reclamação de TSEO prevista no art.º 378.º, n.º 4, do CCP/2015.

⁶⁵ Onde é referido que “(...) *encontra-se excluída a execução de nichos para papeleiras, carretéis, contadores (...)*”.

Igualmente, atendendo ao conceito de TSEO tal como resulta da lei e tem vindo a ser entendido pela doutrina e jurisprudência deste Tribunal (ponto 6.2.2. deste relatório), estes trabalhos, sendo oriundos de um erro e/ou omissão grosseira do projeto, tem enquadramento legal nos termos dos então art.ºs 61.º e 376.º, do CCP/2015 e não como trabalhos a mais.

Por estes motivos, os técnicos ou dirigentes, informantes no processo de decisão, não deviam ter-se limitado a dar seguimento aos pareceres da Fiscalização, qualificando os trabalhos em causa como trabalhos a mais, mas deveriam ter inicialmente alertado o DO da existência destas falhas ou omissões do projeto e, posteriormente, deviam ter dado nota ao DO que os TM31 eram qualificáveis como trabalhos de suprimento de erros ou omissões do projeto e não como trabalhos a mais.

O objeto deste contrato adicional compreendeu, ainda, outros trabalhos que determinaram acréscimos de custos, mas que se considera que consubstanciam melhoramentos ao projeto, designadamente:

- TM22- instalação de novas redes de telecomunicações na Praça, que revestem alterações solicitadas pelo representante do DO já no decorrer da obra;
- TM30 – alterações no monta-cargas, traduzindo-se num aumento da capacidade deste equipamento face ao inicialmente previsto no caderno de encargos;
- TM32 - alterações nas estruturas e revestimentos a VIROC, as quais constam do citado documento “Notas e Ressalvas”, em anexo à reclamação dos TSEO, no qual se alertou o DO que não estava previsto qualquer acabamento de proteção aos painéis; e
- TM34 - corte e demolição de frentes de talhos, solicitado pelo DO, traduzindo-se em novos trabalhos não previstos no projeto.

Todos estes trabalhos, no montante global de 43.703,71 €, são aperfeiçoamentos de vários aspetos da obra, cujas vantagens foram sendo identificadas em fase de execução da empreitada.

Assim, ainda que não se questione a respetiva utilidade ou a mais valia que trouxeram à obra, é também certo que esses trabalhos não decorreram de circunstâncias imprevistas, surgidas no decurso da execução da obra, nem eram estritamente necessários à conclusão da mesma, e, como tal, não podiam ter tido enquadramento no disposto no art.º 370.º, n.º 1, als. a) e b), do CCP/2015.

Configurando tais trabalhos melhorias ou benefícios introduzidas no decorrer da obra, verificando-se, também, que a sua não realização não obstava à normal execução da empreitada (como de resto decorre dos pareceres técnicos da fiscalização e da reclamação de TSEO) exigia-se aos técnicos ou dirigentes, informantes do processo de adjudicação, que dessem conta dessas mesmas circunstâncias ao Executivo Camarário, o órgão competente para autorizar os trabalhos.

Saliente-se, ainda, que não obstante se mencionar, de um modo geral, que estes trabalhos decorreram da vontade do DO, importa referir, como se refere no ofício da CMB n.º 453, de 13.12.2009, que o gestor, o representante do DO, não dispõe de “*poderes delegados para a adoção de medidas que importam a modificação do contrato*” e que “*a vinculação contratual para a execução de trabalhos complementares só pode ser emitida, e, por isso, só produz efeitos e só vincula o dono da obra quando deliberada pelo órgão competente para autorizar a despesa: ou seja, a Câmara Municipal de Braga*”.

Neste enquadramento, impunha-se aos informantes do processo de adjudicação que nas informações que prestaram e que estiveram na base das deliberações camarárias explicitassem cabalmente que os mencionados trabalhos constituíam melhorias ou benefícios introduzidos no decorrer da obra por vontade do respetivo DO. Incumbia-lhes indicar que tais trabalhos não obedeciam aos pressupostos legais para serem qualificados como trabalhos a mais.

- e) **CONTRATO ADICIONAL N.º 5** - Relativamente aos trabalhos aqui contratualizados, na sua generalidade correspondem a melhorias do projeto efetuadas no decurso da empreitada, designadamente, correspondem a diversas alterações solicitadas pelos comerciantes/DO, no montante global de 345.333,37 €.

No que respeita ao TM33 (trabalhos extra de construção civil), traduzem-se em diversas alterações não previstas em projeto, resultantes de pedidos de comerciantes, utilizadores do Mercado Municipal. Tais trabalhos incluem, nomeadamente, o revestimento e acabamento de paredes da Loja do Mercado; a execução de nova parede em frente à saída do elevador do piso 1 (Ala B); o revestimento de muretes de zonas de bancas no piso 0 (Ala A); acabamentos de tetos das lajes novas no piso -1 (Ala B) e na Loja do Mercado; alterações na ligação entre as lojas interior 1 e loja exterior 1 da Ala D; alterações de alvenarias no interior dos talhos; a execução de paredes para o nicho de contador na Ala D.

Também estes trabalhos não estavam previstos no projeto, consubstanciam melhorias para o funcionamento do equipamento e a sua necessidade foi identificada pelos comerciantes à medida em que a execução da obra ia sendo efetuada. Não eram trabalhos estritamente necessários para o acabamento da obra, mas eram trabalhos apenas “úteis”, que “já agora” podiam ser executados. Logo, de forma notória, estes trabalhos não resultam de circunstâncias imprevisíveis, pelo que não poderiam ter enquadramento legal como trabalhos a mais.

Todos estes trabalhos, de forma notória, se não enquadravam nos pressupostos legais para poderem ser qualificados como trabalhos a mais. Essa circunstância – notória – deveria ser indicada nas informações produzidas pelos técnicos e dirigentes da CMB que elaboraram os documentos prévios à decisão final e que constituíram atos auxiliares ao processo de decisão.

Ao não procederem a tal indicação os técnicos e dirigentes da CMB não atuaram como se exigia a um agente medianamente diligente e zeloso, naquelas concretas circunstâncias.

Quanto aos TM36 (alternativa à via aérea e estrutura metálica de apoio às câmaras de frio dos talhos), TM27 (portais e soleiras em vãos exteriores) e outras propostas pelo projetista, ao TM37 (capeamento em chapa nas vigas não estruturais de madeira exteriores), TM38 (aumento da espessura do vidro na guarda em vidro da Ala A (zona do *mezanine*), TM39 (alteração da guarda da varanda exterior), TM40 (tubulares galvanizados das estruturas metálicas das bancas da Ala A – Bancas R1 a R10 bancas da Ala A – Bancas R1 a R10), TM18 (alterações em estrutura metálica) e TM42 (divisórias de urinóis), são também trabalhos não previstos no projeto e que foram originados por alterações efetuadas em obra, traduzindo-se em melhoramentos para o edifício.

Verifica-se, pois, que estes trabalhos, qualificados pelo MB como trabalhos a mais, consubstanciaram melhorias para o edificado e para os seus utilizadores ou correções/alterações ao projeto efetuadas no decurso da obra para responder a sugestões de melhoria. Tratam-se de trabalhos que podiam ter sido, desde logo, previstos no projeto de execução, se tivesse sido essa a opção inicial do DO. Consequentemente, esses trabalhos não foram ocasionados por circunstâncias imprevistas, uma vez que não decorreram de “(...) *algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso (...)*” (cf. a jurisprudência deste Tribunal identificada no ponto 6.2.1 deste relatório).

Portanto, também estes trabalhos não poderiam – de forma notória – ter sido qualificados pelos informantes como trabalhos a mais.

No que respeita ao TM41 (4.714,24 €), para a correção das alturas das guardas e dos corrimãos no interior do mercado, que alegadamente não cumpriram a legislação de segurança em edifícios (mediam de 0,85 m, quando deveriam ter 1,10 m), dispõe o art.º 15.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU)⁶⁶, que “*Todas as edificações, seja qual for a sua natureza, deverão ser construídas com perfeita observância das melhores normas da arte de construir e com todos os requisitos necessários para que lhes fiquem asseguradas, de modo duradouro, as condições de segurança, salubridade e estética mais adequadas à sua utilização e as funções educativas que devem exercer.*”.

Esta disposição é complementada pela Norma Portuguesa (NP) 4491 (Guardas para Edifícios) de 2009, do Instituto Português da Qualidade, I.P., baseada na Especificação do Laboratório Nacional de Engenharia Civil E 470:2005, que define os requisitos de segurança, as características dimensionais e os métodos de ensaio para guardas, constituindo uma referência para quem desenha, constrói, reabilita ou adapta guardas em varandas, varandins, mezaninos, terraços ou outras plataformas⁶⁷.

Assim, os trabalhos em causa deveriam ter sido considerados ou deveriam ter sido previstos aquando da elaboração do projeto, atenta a legislação já então vigente nesta matéria.

Logo, a sua não consideração no projeto inicial constitui, claramente, um erro de projeto. De forma notória, estamos frente a trabalhos qualificáveis como de suprimento de erros e omissões do projeto e não frente a trabalhos a mais.

Nesta mesma medida, cumpria aos informantes, indicar ao órgão decisor que os referidos trabalhos eram de suprimento de erros e omissões e que não poderiam ser qualificáveis como trabalhos a mais, pois não preenchiam os correspondentes requisitos legais.

Ao assim não procederem, os informantes não prestaram uma informação correta e cabal sobre os referidos trabalhos, como lhes era devido e poderiam fazer face às circunstâncias concretas do caso.

⁶⁶ Aprovado pelo DL n.º 38 382, de 7.08.1951, alterado pelos DL n.º 38 888, de 29.08.1952, n.º 44 258, de 31.03.1962; n.º 45 027, de 13.05.1963, n.º 650/75, de 18.11, n.º 43/82 de 8.02, n.º 463/85 de 4.11, n.º 172-H/86 de 30.06, n.º 64/90 de 21.02, n.º 61/93, de 03.03, n.º 409/98, de 23.12, n.º 410/98, de 23.12, n.º 414/98, de 31.12, n.º 177/2001, de 04.06, n.º 290/2007, de 17.08, n.º 50/2008, de 19.03, n.º 220/2008, de 12.12.

⁶⁷ Cfr. Norma Portuguesa (NP) 4491 de 2009: guardas para edifícios: características dimensionais e métodos de ensaio Instituto Português da Qualidade; elab. CTA 23 (IPQ).

f) Em síntese:

Da análise técnica dos trabalhos que constituem o objeto dos cinco contratos adicionais à empreitada de “Reabilitação e Ampliação do Mercado Municipal”, concluiu-se que:

- Parte dos trabalhos qualificados pelo MB como trabalhos a mais eram, pelas suas características e fundamentos apresentados, **trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto**, designadamente os TM13, TM14 (3.º contrato adicional), TM07, TM10, TM19, TM20, TM25, TM26, TM17, TM24, TM28 (4.º contrato adicional), perfazendo o valor total de **155.652,93 €⁶⁸**.
- Foram adjudicados como trabalhos a mais, trabalhos que não decorreram de circunstância imprevista e/ou que configuraram **melhorias de projeto**, designadamente os TM09 (2.º adicional), TM15 (3.º adicional), TM22, TM30, TM32, TM34 (4.º adicional), TM33, TM36, TM37, TM38, TM39, TM40, TM27, TM18 e TM42 (5.º adicional) e que ascenderam ao montante de **823.380,11 €⁶⁹**.
- Identificaram-se, também, trabalhos que, apesar de terem sido qualificados como a mais, decorreram da **não previsão/falhas grosseiras do projeto de execução**, designadamente os TM31 e TM41 (4.º e 5.º adicional, respetivamente), e que também não se integraram legalmente o conceito de omissões e/ou erro de projeto, ascendendo ao valor total de **10.242,49 €⁷⁰**.
- Assim, a adjudicação destes trabalhos, objeto dos contratos adicionais n.ºs 2, 3, 4 e 5, erradamente qualificados como a mais, que, por isso, se consideraram ilegais, por desrespeito dos art.ºs 370.º, n.º 1, 61.º, n.º 1, e 376.º, do CCP/2015, no montante global de **833.622,60 €**, deveria ter sido precedida de um procedimento de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, nos termos do art.º 19.º, al. b), do CCP, o que não sucedeu no caso.

⁶⁸ Somatório de: 8.500,80€ (TM13) + 17.804,62€ (TM14) + 4.041,07€ (TM07) + 5.953,78€ (TM10) + 6.442,68€ (TM19) + 17.257,58€ (TM20) + 940,10€ (TM25) + 2.463,39€ (TM26) + 81.820,22€ (TM17) + 8.482,69€ (TM24) + 1.946,00€ (TM28).

⁶⁹ Somatório de: 421.533,38€ (TM09) + 12.809,65€ (TM15) + 4.102,27€ (TM22) + 8.335,29€ (TM30) + 24.945,45€ (TM32) + 6.320,70€ (TM34) + 12.778,21€ (TM33) + 26.536,32€ (TM36) + 5.060,24€ (TM37) + 352,81€ (TM38) + 23.717,43€ (TM39) + 1.056,64€ (TM40) + 206.955,87€ (TM27) + 66.807,84€ (TM18) + 2.068,01€ (TM42).

⁷⁰ Somatório de: 5.528,25€ (TM31) + 4.714,24€ (TM41).

7.2. Dos trabalhos qualificados como de suprimento de erros e omissões

Parte dos trabalhos que integravam o 3.º contrato adicional, no montante total de **265.457,72 €**, foi qualificada pela entidade como TSEO. Estes trabalhos, em síntese⁷¹, reportaram-se a:

- ✓ Aumentos de quantidades resultantes de alterações de soluções construtivas ou erros de medição;
- ✓ Necessidade de compatibilizar projetos de várias especialidades;
- ✓ Erros ou omissões do projeto, alguns relacionados com as circunstâncias que também justificaram alguns dos trabalhos a mais;
- ✓ Omissões do projeto, que careciam de ser colmatadas com vista à certificação por entidades competentes.

O cocontratante apresentou, em 30.04.2019 (dando cumprimento ao prazo de 30 dias após a consignação da obra, estabelecido no caderno de encargos), o processo de erros e omissões do projeto de execução, bem como a lista de “*notas, observações, ressalvas e exclusões*” ^{72/73}, em conformidade com o disposto no art.º 378.º, n.º4, do CCP/2015 e na alínea c) do n.º 6 da cláusula 7.ª do caderno de encargos da empreitada.

Foram reclamadas pelo empreiteiro a quantia de 322.995,18 €, a título de erros, e de 319.220,31 €, a título de omissões. Este processo foi submetido à análise da equipa projetista e da fiscalização, tendo sido acordado para esse efeito o **valor de 265.456,67 €**, correspondendo 109.042,06 €⁷⁴ a erros e 156.414,61€⁷⁵ a omissões.

Considera-se, que todos estes trabalhos ordenados pelo dono da obra são trabalhos estritamente necessários à execução correta da empreitada, foram executados com as condições técnicas adequadas, estão interligados com os trabalhos contratuais e com os trabalhos a mais e, ainda, que atento o local da sua implantação e a natureza da empreitada, são trabalhos que dificilmente previstos e/ou quantificáveis no levantamento dos trabalhos preparatórios para a elaboração do

⁷¹ Vide anexo III ao relatório.

⁷² Em anexo à carta com a referência 0487, de 30.04.2019.

⁷³ Deste documento, verifica-se, a existência de trabalhos que foram qualificados pela entidade como “a mais”, podendo ser eventuais erros e/ou omissões do projeto de execução detetados em fase de obra, já que decorrem da análise do mesmo, efetuada pela EE.

⁷⁴ Sendo da responsabilidade do dono da obra a 100%, 79.204,92 € e a 50%, 29.837,14 €.

⁷⁵ Sendo da responsabilidade do dono da obra a 100%, 128.839,95 € e a 50%, 27.575,71 €.

caderno de encargos, no projeto de execução ou no respetivo mapa de quantidades, patenteados no procedimento concursal (ou na fase de apresentação de propostas).

Concluiu-se, assim, que estes TSEO, pelas suas características e fundamentos, eram suscetíveis de terem enquadramento legal nos art.ºs 61.º, n.º 1, e 376.º, do CCP/2015.

7.3. Quanto ao limite/percentagem de acréscimo de custos

Ainda que legalmente enquadráveis nos termos e com os fundamentos referidos nos art.ºs 370.º, n.º 1, e 376.º do CCP/2015, importa, também, atender ao valor e à percentagem de acréscimo do preço contratual inicial que os trabalhos a mais e os de suprimento de erros e omissões determinaram. Neste cálculo, há, igualmente, que ter em conta o montante dos trabalhos contratuais que foi suprimido.

Recorde-se que a empreitada tinha o preço contratual inicial de **4.588.772,41 €** e que, da apreciação efetuada se concluiu que foram legalmente adjudicados como **trabalhos a mais** e **como trabalhos de suprimento de erros e omissões**, como se detalha no quadro infra:

Contratos Adicionais	TMais (€)	TSEO (€)	Tmenos	Preço inicial corrigido	% TMais (*)	% TSEO (*)
1.º	249.540,96	-	-28.532,84	4.560.239,57	5,47	
2.º	-	-	-21.838,74	4.538.400,83	0,00	
3.º	46.982,67	291.763,14	-12.843,27	4.525.557,56	1,04	6,45
4.º	-	129.347,51	-17.003,02	4.508.554,54	0,00	0,03
5.º	-	-	- 89.013,64	4.419.540,90	0,00	
TOTAL	296.523,63	421.110,65	-169.231,51	4.419.540,90	6,51	6,48

(*) Percentagem calculada tendo em conta o valor de trabalhos adicionais que se vai acumulando com cada adjudicação e as correções do preço contratual inicial (nos termos do art.º 379.º, n.º 2, do CCP/2015, com a dedução dos trabalhos a menos) que se vão efetuando sempre que são autorizados suprimentos de trabalhos contratuais.

Assim, no que respeita aos valores dos trabalhos a mais TSEO e respetivos limites legais, apurou-se que:

- ✓ Os **trabalhos a mais** totalizavam a quantia de **296.523,63 €⁷⁶** e representaram um acréscimo de **6,51%** do preço contratual corrigido, o que respeitou o limite legal de 40% estabelecido no art.º 370.º, n.º 2, al. c), do CCP/2015.

⁷⁶ TMO6 (249.540,96€) + TM16 (46.982,67€).

- ✓ Os trabalhos de suprimento de erros e omissões legais ascenderam a 421.110,65 €⁷⁷ e representaram um acréscimo de 6,48% ao valor inicial corrigido da empreitada, o que respeitou o limite de 10 %, previsto no art.º 376.º, n.º 4, do CCP/2015, nomeadamente para as obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis, como é o caso da empreitada em causa.

7.4. Da publicitação dos contratos adicionais

Consultado o Portal Base, verificou-se, que o MB não publicou nenhum dos contratos (inicial e adicionais) relativos a esta empreitada.

No que respeita às modificações objetivas ao contrato de empreitada inicial, verificou-se, que com a contratualização dos trabalhos adicionais objeto do 3.º contrato adicional houve um acréscimo acumulado de 20,91% face ao preço inicial da empreitada.

Logo, tendo sido ultrapassado o valor acumulado de 15% do preço contratual, os contratos adicionais n.ºs 3, 4 e 5 deveriam ter sido imediatamente publicitados no portal da Internet dedicados aos contratos públicos, devendo a publicidade ser mantida até seis meses após a extinção dos contratos. O que não se verificou.

Face à irregularidade verificada, questionado sobre a situação, o MB esclareceu⁷⁸, que apesar das diligências realizadas junto dos serviços de administração do portal dos contratos públicos, foi impossível, por razões de ordem tecnológica, designadamente “(...) que se prendiam com a parametrização técnica da página do portal”⁷⁹, publicitar o contrato de empreitada inicial. Tal situação acabou por impedir “(...) pelos mesmos motivos, a publicitação de todos os adicionais. O dono da obra simplesmente não tinha campo, lugar, processo ou solução alternativa para a realizar a publicitação, ainda que o quisesse e tenha tentado”.

Atento os argumentos invocados pela entidade auditada considerou-se que, no caso, não seria de imputar ao MB a responsabilidade pela falta de publicitação que ocorreu.

⁷⁷ Somatório de 155.652,93 € + 265.457,72 € - vide ponto 7.1, al. f) e ponto 7.2, do relatório.

⁷⁸ Conforme e-mail, de 30.03.2020, subscrito pelo Vereador João Rodrigues, do Pelouro da Conservação e Gestão do Espaço Público, Obras Municipais, Inovação e Tecnologia.

⁷⁹ Situação que foi dada a conhecer, em sede de fiscalização prévia, cfr. ofício S-21459, de 20.12.2018.

8. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPETIVA APRECIÇÃO

No exercício do direito de contraditório, previsto no art.º 13.º, n.º 2, da LOPTC, os indiciados responsáveis apresentaram alegações.

Tais alegações não tiveram a virtualidade de alterar a apreciação técnica efetuada em sede de relato, nomeadamente, o entendimento de que os trabalhos qualificados pelo MB como sendo trabalhos a mais, pelas suas características e fundamentos, deviam ser considerados ora como trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto, ora como melhorias e/ou correções de falhas grosseiras detetadas no projeto de execução.

Os indiciados responsáveis apresentaram as suas alegações em documento único. Nas alíneas seguintes, sintetiza-se ou transcreve-se parcialmente essas alegações e apresentam-se os comentários que se consideram pertinentes acerca das mesmas.

- a) Os indiciados responsáveis começam por apresentar diversas considerações sobre a reabilitação de edifícios, alegando designadamente que o *“(...) processo de reabilitação, por si só, convoca um trabalho de ponderação do existente com o de reabilitar que torna discutível, de projeto para projeto e de intérprete para intérprete (projetista para projetista) quais os elementos que devem manter-se, quais os que podem ou devem ser recuperados e quais os que exigem edificação ex novo. Tendo o projeto de execução sido desenvolvido em 2016 e a obra executada já no decurso de 2019, foi imprescindível garantir o cumprimento dos princípios consignados no Decreto-Lei n.º 95/2019, de 8 de julho, diploma que estabelece o regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas, circunstância superveniente determinante na apreciação de cada modificação objetiva em concreto (...)”*.

Os responsáveis mencionam, também, que à *“(...) luz do Princípio do Existente, as entidades municipais, nas obras de ampliação e de construção, devem apreciar e decidir os projetos que lhe são apresentados com base numa cuidada avaliação e ponderação das vantagens e benefícios das respetivas obras, face à intensidade, natureza e consequências das desconformidades resultantes da sua execução. Neste caso, trata-se de, com objetividade e bom senso e na ótica dos interesses públicos em causa, avaliar a relação “custo/benefício “da execução de tais obras, tendo também em devida conta a possibilidade da sua não execução (...)”*.

Consideram, ainda, que no *“(...) contexto da reabilitação, a generalidade dos trabalhos*

complementares que se mostrem necessários em virtude de dificuldades de diagnóstico do projeto relativamente ao real estado de conservação e segurança dos elementos construtivos resulta de circunstâncias imprevisíveis: circunstâncias que, de facto, não foram previstas no projeto, mas que, em bom rigor, não podiam ser adequadamente previstas, antecipadas, dado que a factualidade técnica que exige a modificação do contrato, face à natureza da obra, não poderia ser adequadamente antecipada”, referindo mesmo que, “(...) a perceção do real estado da estrutura exigia a sua “demolição” em fase de projeto - como confrontava diretamente com os princípios legais impostos à reabilitação urbana, princípios esses que exigem, como se viu, a preservação da autenticidade e o máximo de utilização possível dos elementos e partes da construção antiga ao invés de se prever a sua substituição por materiais e técnicas modernas (...).”

As supra indicadas alegações não procedem.

No que que concerne ao invocado DL n.º 95/2019, de 8.07, versa sobre a reabilitação do edificado, sendo “(...) aplicável às operações de reabilitação realizadas em edifícios ou frações autónomas, sempre que estes se destinem a ser total ou predominantemente afetos ao uso habitacional (...)” (cfr. art.º 2.º, n.º 1), o que não é o caso do edifício afeto a um mercado municipal, a obra auditada.

Acresce, ainda, que se considerou na auditoria que se tratava de uma obra de reabilitação, não de uma edificação nova, aceitando-se que existiam trabalhos que só seriam detetáveis aquando da execução da mesma. Porém, essa mesma circunstância não invalida que o projeto de execução devesse ter sido elaborado com um maior rigor, designadamente com base em levantamentos exaustivos no local da obra, de modo a prever a natureza e a tipologia dos trabalhos que seriam necessários executar, independentemente do grau de surpresa inerente a este tipo de obra.

Já quanto à alegada assunção de “boas práticas associadas à reabilitação”, concorda-se que esta deve pautar-se pela “**utilização possível dos elementos e partes de construção antiga ao invés de se prever a sua substituição por materiais e técnicas modernas**”, o que nem sempre sucedeu na presente empreitada, como atrás se mencionou.^{80/81}

⁸⁰ Cfr. Ponto 7 do presente relatório.

⁸¹ Entre outros, os TM 09 – trabalhos respeitantes à substituição da cobertura (no valor de 421.533,38 €), TM 15 – trabalhos de impermeabilização de lajes de piso (no valor de 12.809,65 €) e TM 27 – trabalhos respeitantes ao frio industrial (no valor de 206.955,87 €).

A aplicação de equipamentos mais potentes e modernos e de processos construtivos inovadores, sendo algo adequado a obras de reabilitação de edifícios (com vista a conseguir melhorar a sua funcionalidade) é também algo que poderia e deveria ter sido previsto logo no projeto de obra.

No restante, reafirma-se, que na execução das empreitadas há que respeitar o princípio da estabilidade, correspondendo o projetado, o concursado, o adjudicado e o executado.

Em suma, embora se reconheça que se está perante a reabilitação de um imóvel, o que potencia situações de difícil previsibilidade, essa circunstância, em si mesma, em nada justifica a qualificação dos trabalhos fora dos pressupostos do art.º 370.º e seguintes da CCP/2015.

Assim, o alegado pelos indiciários responsáveis não permite ultrapassar a apreciação efetuada no ponto 7 deste relatório, que já considerou o facto de se estar perante uma reabilitação do edificado, com a maior imprevisibilidade que daí deriva.

- b) No que respeita ao projeto de execução, os indiciados responsáveis alegam que o mesmo “(...) foi elaborado por uma equipa de projeto externa ao Município de Braga, contratada pelo próprio Município. Os autores dos projetos atuam e atuaram com autonomia e independência técnica, não podendo os técnicos da autarquia, no quadro da execução do contrato de projeto, substituir-se aos técnicos projetistas na definição das soluções de conceção adequadas à definição da solução da obra. Na verdade, não existe entre a entidade adjudicante e o projetista (e, muito menos, entre os técnicos da entidade adjudicante e o projetista) uma relação de comissão, numa lógica de comitente-comissão, tal como enquadrada no artigo 500.º do Código Civil (...)”.
- c) No que concerne à fiscalização externa da obra, os indiciados responsáveis mencionam que o “(...) dono da obra encarregou a empresa Tabique Engenharia, Lda. de efetuar a fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato de empreitada, por forma a poder determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções, como se determina no n.º 1 do art.º 305.º do Código dos Contratos Públicos. As tarefas de fiscalização - e, portanto, a formulação dos juízos técnicos e jurídicos relativos ao enquadramento das modificações objetivas ao contrato - foram totalmente delegadas num operador privado, a conselho de quem o Município de Braga decidiu e cujas recomendações os técnicos da autarquia acolheram. Nessa medida, os juízos de necessidade, indispensabilidade e imprevisibilidade dos trabalhos formulados pelo dono da obra resulta, de forma necessária e indissociável, das indicações resultantes da fiscalização”.

No âmbito das empreitadas de obras públicas, a regulação das relações contratuais entre os autores de projeto⁸² e a própria entidade pública adjudicante tem vindo assumir especial acuidade⁸³.

Aceita-se a alegação de que “os autores dos projetos atuam e atuaram com autonomia e independência técnica”.

Porém, tal autonomia e independência não afasta o dever da entidade pública de apreciar criticamente os termos do projeto apresentado, por forma a identificar erros grosseiros ou evidentes que o mesmo encerre.

Identicamente, frente a erros e omissões constantes dos projetos elaborados por empresas externas, contratadas, a entidade adjudicante “(...) deve (...) exercer obrigatoriamente o direito que lhe assista de ser indemnizado por parte destes terceiros”, nos termos do art.º 378.º, n.º 6, al. a), do CCP/2015⁸⁴.

Sobre esta matéria, dir-se-á, na esteira de vasta jurisprudência deste Tribunal⁸⁵, que mesmo que o comportamento dos alegantes tenha sido induzido por juízos técnicos/informações de entidades externas, tal circunstância não os eximia do dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, com elas se baste⁸⁶.

Os técnicos ou dirigentes responsáveis têm a obrigação de se rodear dos necessários cuidados, designadamente para garantir a legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não podendo limitar-se a confiar nas informações dadas por terceiros sem se assegurar

⁸² Enquanto técnicos afetos à equipa projetista contratada pela entidade pública, entenda-se.

⁸³ Tem sido vasta a jurisprudência deste Tribunal nesta matéria, por todos, *vide*, os Relatórios n.º 8/2010, 1/2016 e 3/2017 e 2/2020 - Audit. 1.ª Secção, disponível na internet:< <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/Pages/Relatorios-do-Tribunal-de-Contas.aspx>.

⁸⁴ Salientando-se no Relatório n.º 2/2015 - Audit. 1.ª Secção, que o disposto no citado art.º 378.º, n.º 6, al. a), não é uma opção concedida ao dono da obra, no sentido de escolher exercer, ou não, o direito que lhe assista de ser indemnizado, mas sim um verdadeiro “*poder-dever*”, uma imposição legal dirigida aos donos de obra, que os obriga a exercer aquele direito, sempre que incorram em custos com o suprimento de erros e/ou omissões resultantes de projetos defeituosos. Disponível na internet:< <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/relo02-2015-1s.pdf>.

⁸⁵ Referida nos pontos 6.2.1 e 6.2.2 deste relatório.

⁸⁶ *Vide*, a este propósito, as Sentenças n.ºs 03/2007 e 11/2007, da 3.ª Secção.

da qualidade e da suficiência das mesmas⁸⁷.

Como se julgou no Acórdão do TdC n.º 10/2010 – 3.ª Secção – Plenário, de 6.10, “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

Sem embargo, reconhece-se, que tendo o projeto e a fiscalização sido entregues a uma empresa externa ao MB, os dirigentes e os técnicos do Município tinham a sua atuação um tanto limitada, na medida em que se basearam, também eles, em informações e pareceres que lhes foram sendo apresentadas. Não obstante, sempre deveriam apreciar a documentação que lhes era remetida e avaliar a correção dessa mesma informação antes de informarem o executivo camarário. Para o efeito, aqueles dirigentes e técnicos mantinham a sua autonomia e discernimento técnico, que lhes permitia identificar a existência de situações de erro grosseiro ou manifesto no âmbito dos indicados projetos.

Mais se indique, que os indicados técnicos e dirigentes apresentavam especiais competências técnicas na matéria e competências legais ou regulamentares e factuais, pois foram os mesmos incumbidos de fazer o acompanhamento da obra. Os indicados técnicos e dirigentes acompanharam a obra, estiveram presentes nas reuniões com a fiscalização e subscreveram as informações que foram a base do processo decisório.

Refira-se, por fim, que a responsabilidade do MB que é apurada neste relatório não advém diretamente da existência de quaisquer erros nos projetos e estudos iniciais, mas da circunstância de haver trabalhos qualificados como sendo trabalhos a mais, que não poderiam ser assim caracterizados. Nestes termos, a identificação e a caracterização dos vários trabalhos como correspondendo (erradamente) a trabalhos a mais – a única conduta que aqui é fiscalizada – é uma atuação do MB, ou é um facto que foi praticado pelos seus órgãos, dirigentes e técnicos. As entidades externas contratadas não tiveram, pois, intervenção direta na decisão sobre a qualificação e caracterização daqueles trabalhos a mais.

- d) Os indiciados responsáveis vêm também alegar que não possuem formação jurídica, ou que não possuem “(...) *formação específica para a interpretação de conceitos complexos, abstratos e hermenêutica, em geral*”, por serem da área de engenharia e estarem preparados apenas “(...)

⁸⁷ Neste sentido, vide o Acórdão n.º 02/08 – 3.ª S./PL, de 13.03.2008.

para a concretização de obras, para a identificação dos «trabalhos necessários» realizar, para avaliar se tais trabalhos são, ou não, indispensáveis, se a execução de tais trabalhos por outro empreiteiro é, ou não, compatível com a execução dos trabalhos da obra por parte do empreiteiro "residente", se, tecnicamente, os trabalhos a executar têm de ser executados de um modo ou do outro."

Tal circunstância não constitui, por si só, fundamento para afastar a ilicitude verificada, pois os ora respondentes estão empossados em funções públicas e em cargos dirigentes, estão colocados em departamentos e serviços do MB com competência para acompanhar a execução das empreitadas de obras públicas, e, como tal, cumpria-lhes agir como se exigiria a um trabalhador ou dirigente responsável e cuidadoso, naqueles concretos circunstancialismos. Ora, como já se indicou, no caso, foram qualificados e caracterizados como trabalhos a mais, trabalhos inclusos nos adicionais do contrato que, de forma manifesta assim não poderiam ser qualificados.

A partir os factos apurados neste relatório, há que concluir que os indiciados responsáveis podiam e deviam ter atuado de forma diversa, identificando os referidos trabalhos como não sendo qualificáveis como trabalhos a mais. Incumbia-lhes conhecer a lei, no caso, o regime dos trabalhos a mais do CCP/2015, algo que estava ao seu alcance. Incumbia-lhes proceder a uma identificação e caracterização factual precisa de cada um dos trabalhos em apreço. Após essa identificação e caracterização, se lhes suscitasse dúvidas quanto à natureza dos trabalhos, deviam expor tais dúvidas aos órgãos decisores. O que os indiciados responsáveis não podiam fazer era aceitar acriticamente as propostas da fiscalização, ou afirmar conclusivamente, sem qualquer cuidado, que os trabalhos em questão eram caracterizáveis como trabalhos a mais. Cumpria aos indiciados responsáveis identificar concreta e especificamente cada um dos trabalhos que eram discutidos, proceder à indicação da respetiva razão de ser, das circunstâncias que os motivavam e da caracterização que deveriam ter atendendo ao regime do CCP. Tendo dúvidas acerca da caracterização legal de tais trabalhos, competia aos técnicos e dirigentes da CMB que acompanharam a obra e subscreveram as informações que serviram de base à decisão, expor essas mesmas dúvidas ao órgão decisor.

Assim, ao não proceder desse modo, os indiciados responsáveis não atuaram com a diligência, zelo e cuidado que lhes era devido.

Neste contexto, a invocação da falta de conhecimentos jurídicos não afasta a ilicitude e culpa no comportamento dos citados responsáveis. No caso, era possível aos referidos responsáveis,

atendendo aos seus conhecimentos técnicos, compreender que as obras em questão não poderiam ser qualificadas como trabalhos a mais. Nessa mesma medida, deviam ter indicado essas circunstâncias aos órgãos decisórios. Tendo dúvidas sobre a qualificação dos trabalhos, incumbia-lhes, igualmente, de expor tais dúvidas aos órgãos decisórios ou, no limite, informá-los da sua inapetência para procederem à referida qualificação dos trabalhos.

Em suma, a argumentação supra indicada não afasta a responsabilidade dos indiciados responsáveis pela prática dos atos ilegais que lhes são imputados, pois, enquanto titulares de cargos dirigentes e/ou técnicos dos serviços competentes da CMB, deveriam ter-se munido de especial cuidado na verificação de todos os formalismos legalmente aplicáveis e, no caso, tal era-lhes possível e exigível.

- e) Alegam os indiciados responsáveis, ainda, que o *“(…) quadro legal atualmente aplicável ao regime dos trabalhos complementares não exige que se proceda à difícilíssima autonomização entre circunstâncias imprevistas e circunstâncias imprevisíveis.”* Assim, sendo, consideram que *“(…) à luz do quadro legal atualmente em vigor, a fronteira que vem traçada no Relatório de Auditoria e que motiva a responsabilização dos técnicos ali visados não tem lugar e por si mesma, não motivaria qualquer tipo de responsabilidade destes. Simplesmente porque, compreendeu-se, de tão ténue e complexa era a fronteira, dificilmente serviria os propósitos associados às exigências de limitar as modificações objetivas aos contratos de empreitada de obras públicas.”*

O “*novo*” regime invocado não é aplicável no caso vertente, uma vez que está em causa a execução de contrato celebrado antes da sua entrada em vigor (cfr. art.º 27.º da citada Lei n.º 30/2021).

- f) Já no que respeita à sua atuação concreta, os indiciados responsáveis referem que:

- Não proferiram qualquer decisão;
- Não autorizaram qualquer despesa;
- Não é justo e proporcional assumirem responsabilidades inerentes a decisões que não tomaram, mencionado que é desproporcional que assumam uma responsabilidade pessoal e financeira por atos que praticaram, os quais eram inerentes ao cumprimento do seu dever funcional e hierárquico, mas que resultaram de juízos técnicos de terceiros e sobre os quais não proferiram qualquer decisão;
- Limitaram-se a encaminhar para o órgão competente os juízos técnicos emitidos por

entidades externas, a quem não podiam, pela natureza das relações jurídicas constituídas, emitir ordens ou comandos relativos ao seu modo de execução.

Recorde-se, que em matéria de imputação de responsabilidades pela prática de factos ilícitos financeiros nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do art.º 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08, na sua redação atual, constante da Lei n.º 42/2016, de 28.12, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente⁸⁸.

Menciona-se, o Acórdão deste TdC n.º 15/2019 - 3.ª Secção, quando refere que a responsabilidade financeira prevista no citado art.º 61.º, n.º 2, “(...) recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”^{89/90}

Posto isto, para a eventual imputação das responsabilidades financeiras são relevantes os atos constitutivos do procedimento que conduziram à deliberação camarária.

Ora, decorre da factualidade em causa, que quer os técnicos/dirigentes da DMOSM, quer a Divisão de Fiscalização das empreitadas, como “*serviços competentes*”, na estrutura organizativa da CMB, foram chamadas a pronunciar-se sobre a (i)legalidade do procedimento, tendo tido intervenção na formação e esclarecimento para a tomada de decisão pelo executivo camarário.

Logo, nos termos do n.º 1 do art.º 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 03.09, conjugado com o disposto no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, se as deliberações camarárias forem sustentadas em informações/pareceres elaborados pelos serviços competentes da autarquia, estas afastam a responsabilidade financeira imputável aos membros do órgão executivo.

Os indiciados responsáveis encontram-se nesta situação porque foram os autores dos

⁸⁸ Vide o Acórdão n.º 5/2019- 3.ª Secção, disponível em <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2019/3s/aco05-2019-3s.pdf>.

⁸⁹ Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco15-2019-3s.pdf>.

⁹⁰ No mesmo sentido, vide o Acórdão n.º 10/2020- 3.ª Secção, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto10-2020-3s.pdf>.

documentos apresentados nas reuniões do órgão executivo⁹¹, sendo que, a todos eles - enquanto trabalhadores ou titulares daquelas estruturas organizativas e hierárquicas - incumbia um dever de assegurar o cumprimento da legislação então vigente em matéria de contratação pública.

Ora, na situação em apreciação, verifica-se, que esses responsáveis não informaram no sentido de se cumprir a legislação vigente, mas, ao invés, com os documentos que produziram contribuíram para a tomada de deliberações de adjudicação ilegais.

Assim, no tocante aos atos de autorização e realização de despesa relativamente aos trabalhos adicionais em causa, reitera-se, não obstante o alegado pelos indiciados responsáveis, tal não os iliba da responsabilidade financeira, uma vez que ao prepararem e subscreverem os aludidos documentos, participaram nos atos constitutivos do processo que conduziram às deliberações camarárias (ilegais).

- g) Alegam, ainda, os imputáveis responsáveis que *“(...) não retiraram, direta ou indiretamente, qualquer vantagem ou benefício, pessoal ou patrimonial, das propostas técnicas formuladas pelas entidades externas contratadas pelo Município de Braga para conceberem o projeto e fiscalizarem a execução da obra”*.

A invocada circunstância, que não se questiona nesta auditoria, não afasta o desrespeito das já invocadas normas legais, que por si só faz incorrer os indiciados responsáveis em responsabilidade financeira.

Tal como refere o Acórdão do TdC n.º 5/2019, da 3.ª Secção, *“A ilicitude financeira subjacente aos ilícitos financeiros estabelecidos na lei (...) de natureza sancionatória (...) tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço com repercussões financeiras.”*

- h) Os invocados responsáveis terminam as suas alegações considerando que *“(...) nenhuma falta - disciplinar, ética, deontológica, contraordenacional - lhes pode ser imputada, muito menos a título de dolo (...)”* mencionado, ainda, que *“(...) não foram os técnicos alguma vez visados por qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado e que, apesar de discordarem, esta é a primeira vez que são visados, através do Relatório de Auditoria, numa*

⁹¹ Ainda que, como já foi referido, sustentados em informações/apreciações técnicas de legalidade/regularidade dos trabalhos adicionais, elaboradas por entidades externas e independentes da estrutura organizativa camarária.

censura desta ou de outra natureza.”

Reafirma-se, que a ilegalidade (financeira) de que vem indiciados os ora alegantes é constitutiva de responsabilidade financeira sancionatória.

É certo que a responsabilidade sancionatória depende do agente ter agido com culpa — na modalidade de dolo ou negligência. Tal culpa deve ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, que lhe compete zelar e gerir⁹².

Acresce, que o TdC pode relevar a responsabilidade sancionatória em que houver incorrido o infrator. Todavia, o exercício de tal competência não é vinculativo, mas facultativo, pelo que fica dependente da apreciação do julgador em função dos factos e do caso concreto.

9. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

9.1. Das ilegalidades identificadas

- 9.1.1.** A adjudicação como trabalhos a mais dos trabalhos objeto dos contratos adicionais n.ºs 2, 3, 4 e 5, identificados no ponto 7.1 deste relatório, no montante global de **833.622,60 €**, desrespeitou o disposto no art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015, porquanto tais trabalhos não são qualificáveis como trabalhos a mais e, como tal, não podem ficar abrangidos por tal regime (não sendo, também, enquadráveis como trabalhos de suprimento de erros e omissões, nos termos dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 376.º, do CCP/2015).
- 9.1.2.** A adjudicação como trabalhos a mais dos trabalhos objeto dos contratos adicionais n.ºs 2, 3, 4 e 5, identificados no ponto 7.1 deste relatório, no montante global de 833.622,60 €, atendendo ao respetivo valor, devia ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, de acordo com a alínea b) do art.º 19.º, al. b), do CCP.
- 9.1.3.** As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de uma **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da**

⁹²Vide, a este propósito, entre muitos, o Acórdão n.º 10/2020- 3.ª Secção, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto10-2020-3s.pdf>.

LOPTC – “*violação de normas legais (...) relativas à contratação pública*” – vide anexo I ao relatório.

9.2. Da imputação da responsabilidade financeira sancionatória

9.2.1. As deliberações de adjudicação dos trabalhos a mais, objeto dos 2.º, 3.º, 4.º e 5.º adicionais foram praticados pelos membros do Executivo Camarário de Braga, que nas reuniões de 29.07.2019, 10.02.2020 e 29.06.2020⁹³, estiveram presentes e votaram (ou abstiveram-se) favoravelmente as propostas de adjudicação daqueles trabalhos, nos termos do art.º 370.º do CCP/2015 (*vide* ponto 5.2. deste relatório).

9.2.2. Contudo, atendendo a que, no caso concreto, as adjudicações ilegais se sustentaram e foram concordantes com as informações/pareceres elaborados pelos serviços competentes da autarquia, tendo presente o disposto no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, não é possível imputar a responsabilidade financeira aos membros do órgão executivo.

9.2.3. Nos termos dos art.ºs 61.º, n.ºs 2 e 4 e 62.º, n.º 2, da LOPTC, aplicáveis por força do n.º 3 do art.º 67.º, da mesma lei, *ex vi* art.º 80.º-A, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, a responsabilidade financeira sancionatória em apreço é imputável aos técnicos ou dirigentes que subscreveram as informações/propostas de autorização/adjudicação de trabalhos a mais, com base nas quais foram tomadas as deliberações consideradas ilegais⁹⁴, a saber:

- ✓ Ao técnico do DMOSM, S...⁹⁵,
- ✓ À Diretora do DMOSM, T...⁹⁶ e
- ✓ À Chefe da Divisão de Fiscalização de Empreitadas, U...⁹⁷.

9.2.4. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar 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], é sancionável com multa num montante a fixar pelo TdC, de entre os

⁹³ Vide ponto 5.2. do presente relatório.

⁹⁴ Vide ponto 5.2 e anexo IV ao presente relatório.

⁹⁵ Que subscreveu as Informações n.º 22574, de 24.07.2019, n.º 39636, de 23.12.2019, n.º 20330, de 29.04.2020 e n.º 30085, de 18.06.2020.

⁹⁶ Que subscreveu despacho nas Informações/propostas em 23.07.2019, 04.02.2020 e 23.06.2020.

⁹⁷ Que subscreveu a proposta de autorização/adjudicação de trabalhos do 4.º e 5.º contratos adicionais, em 23.06.2020.

limites fixados no art.º 65.º, n.º 2, da LOPTC. A multa tem como limite mínimo o montante de 25 UC⁹⁸ (€ 2.550,00) e máximo de 180 UC (€ 18.360,00), de acordo com o referido art.º 65.º, n.º 2, da citada LOPTC, a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

9.2.5. A responsabilidade antes aludida é suscetível de ser relevada nos termos do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC, caso se verifiquem os condicionalismos aí indicados. Mencione-se, que não foram detetados registos de juízos de censura ou de recomendação, por infração semelhante, aos indiciados responsáveis ou ao organismo auditado⁹⁹.

10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do TdC, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, foi, em 17.02.2022, emitida pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, a pronúncia que se transcreve:

“O presente projeto de relatório respeita a uma auditoria à execução do contrato de empreitada de “Reabilitação e Ampliação do Mercado Municipal” outorgado em 22.11.2018 entre o Município de Braga e Costeira - Engenharia e Construção, S.A., e a cinco contratos adicionais outorgados em 2019 e 2020, visando estes a execução de trabalhos qualificados como trabalhos a mais, de suprimimento de erros e omissões e de supressão de trabalhos contratuais.

Sob os pontos 9 e 10 sumaria-se factualidade suscetível de gerar responsabilidades financeiras de natureza sancionatória (n.º 1, alínea I) do art.º 65.º da LOPTC) por violação de normas legais relativas à contratação pública (relativamente aos contratos adicionais identificados com os n.ºs 2, 3, 4, e 5, sob o ponto 7.1), bem como se identificam os eventuais responsáveis (cfr., ainda, Anexo I).

Oportunamente, o Ministério Público procederá a uma mais detalhada análise e apreciação da matéria em causa, documentação e demais elementos constantes do processo de auditoria e imputação de eventuais responsabilidades (art.º 57.º da LOPTC)”.

⁹⁸ O valor da UC é de 102,00 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02.

⁹⁹ Verificou-se a relevação de responsabilidade sancionatória com recomendação (para cumprimento de prazo previsto no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC) ao Presidente da CMB, B..., pela prática de infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, no âmbito dos Dossiês n.ºs 22/2017, 194/2018, 12/2019, 28/2019 e 78/2019.

11. CONCLUSÕES

- 11.1. No decurso da empreitada de “*Reabilitação e Ampliação do Mercado Municipal*” foram adjudicados trabalhos qualificados pelo MB, como a mais, na importância de 1.285.799,17 € (28,02% do preço contratual inicial) e trabalhos de suprimento de erros e omissões, no valor de 265.457,72 € (5,78% do preço contratual inicial) e foram suprimidos trabalhos contratuais, no montante de (-) 169.231,51 € ((-) 3,69% do preço contratual inicial).
- 11.2. A adjudicação como trabalhos a mais, no montante global de 833.622,60 €, objeto dos contratos adicionais n.ºs 2 a 5, identificados no ponto 7.1 deste relatório, desrespeitou o disposto nos art.º 370.º, n.º 1, do CCP/2015, porquanto tais trabalhos não são qualificáveis como trabalhos a mais, e, como tal, também não podem ficar abrangidos por tal regime (bem como não podem ficar abrangidos pelo regime dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 376.º, do CCP/2015, já que também não são erros e omissões).
- 11.3. A adjudicação como trabalhos a mais, considerados ilegais, no montante global de 833.622,60 €, objeto dos contratos adicionais n.ºs 2, 3, 4 e 5, identificados no ponto 7.1 deste relatório, atendendo ao respetivo valor, devia ter sido precedida de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, de acordo com o art.º 19.º, al. b), do CCP.
- 11.4. As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. I), da LOPTC – “*violação de normas legais (...) relativas à contratação pública.*”**
- 11.5. A responsabilidade financeira sancionatória é imputável aos técnicos ou dirigentes da CMB que subscreveram as informações/propostas de autorização/adjudicação de trabalhos a mais, com base nas quais foram tomadas as deliberações consideradas ilegais. Assim, tal responsabilidade recai sobre o Técnico do DMOSM, S...¹⁰⁰, a Diretora do DMOSM, T...¹⁰¹ e a Chefe da Divisão de Fiscalização de Empreitadas, U...¹⁰².

¹⁰⁰ Que subscreveu as Informações n.º 22574, de 24.07.2019, n.º 39636, de 23.12.2019, n.º 20330, de 29.04.2020 e n.º 30085, de 18.06.2020.

¹⁰¹ Que subscreveu despacho nas Informações/propostas em 23.07.2019, 04.02.2020 e 23.06.2020.

¹⁰² Que subscreveu a proposta de autorização/adjudicação de trabalhos do 4.º e 5.º contratos adicionais, em 23.06.2020.

- 11.6.** Em sede de contraditório, aqueles responsáveis não alegaram quaisquer factos suscetíveis de alterarem as conclusões acima enunciadas, tendo justificado a sua atuação e concluído que não praticaram qualquer falta, muito menos a título de dolo.
- 11.7.** A responsabilidade financeira sancionatória indiciada é sancionável com multa num montante a fixar pelo TdC, de entre os limites fixados no art.º 65.º, n.º 2. A multa tem como limite mínimo o montante de 25 UC (2.550,00 €) e máximo de 180 UC (18.360,00 €), cada uma, de acordo com o referido art.º 65.º, n.º 2, da citada LOPTC a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.
- 11.8.** Não foram detetados registos de juízos de censura ou de recomendação, por infração semelhante, aos indiciados responsáveis ou ao organismo auditado.

12. DECISÃO

Os Juízes do TdC, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. c), da LOPTC decidem:

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidade na adjudicação de trabalhos a mais e identifica os eventuais responsáveis.
2. Recomendar ao Município de Braga o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos à adjudicação de trabalhos complementares e à contratação pública, designadamente, ao disposto nos art.ºs 19.º, al. b), e 370.º do CCP.
3. Fixar os emolumentos devidos pela CMB em 1.716,40 €, ao abrigo do estatuído no art.º 10.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redação introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28.08.
4. Remeter cópia deste relatório:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal, B...;
 - b) Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.

5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do art.º 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, al. d), da LOPTC.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório e seus anexos na página da internet do TdC.

Lisboa, 8 de março de 2022

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Sofia David - Relatora

Nuno Miguel Coelho

(votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)

Alziro Cardoso

(votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)

FICHA TÉCNICA

<i>EQUIPA TÉCNICA</i>	<i>CATEGORIA</i>	<i>DEPARTAMENTO</i>
Coordenação da Equipa		
Ana Luísa Nunes*	Auditora-Coordenadora	DFP
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFC
Maria Palmira Ferrão	Técnica Superior – Eng. ^a Civil	DFC
Paula Antão Rodrigues	Técnica Verificadora Superior – Jurista	DFC
Rita Sanches Quintela	Técnica Verificadora Superior - Jurista	DFC

(*) Participou na auditoria até à elaboração do relato.

ANEXO I

ANEXO II

Autos de medição dos trabalhos da empreitada

TRABALHOS CONTRATUAIS						
Autos de medição	Mês	Valor (€)	Valor acumulado (€)	Data de pagamento	Identificação de quem autorizou	
					Nominal	Funcional
1	abr/19	73 354,46	73 354,46	16.08.2019	N...	Vice-Presidente
2	mai/19	57 110,53	130 464,99	16.08.2019	N...	Vice-Presidente
3	jun/19	57 463,31	187 928,30	12.09.2019	B...	Presidente
4	jul/19	62 534,94	250 463,24	17.12.2019	B...	Presidente
5	ago/19	44 826,66	295 289,90	17.12.2019	B...	Presidente
6	set/19	57 046,15	352 336,05	17.12.2019	B...	Presidente
7	out/19	79 139,47	431 475,52	31.01.2020	B...	Presidente
8	nov/19	57 696,67	489 172,19	27.02.2020	B...	Presidente
9	dez/19	325 398,11	814 570,30	30.04.2020	B...	Presidente
10	jan/20	100 100,22	914 670,52	23.06.2020	B...	Presidente
11	fev/20	232 202,38	1 146 872,90	23.06.2020	B...	Presidente
12	mar/20	241 698,20	1 388 571,10	23.06.2020	B...	Presidente
13	abr/20	424 605,99	1 813 177,09	21.07.2020	B...	Presidente
14	mai/20	450 996,12	2 264 173,21	28.09.2020	B...	Presidente
15	jun/20	470 815,66	2 734 988,87	28.09.2020	B...	Presidente
16	jul/20	261 451,95	2 996 440,82	29.10.2020	B...	Presidente
17	ago/20	247 735,49	3 244 176,31	14.12.2020	B...	Presidente
18	set/20	248 472,75	3 492 649,06	14.12.2020	B...	Presidente
19	out/20	309 831,00	3 802 480,06	15.12.2020	B...	Presidente
20	nov/20	304 244,12	4 106 724,18	23.12.2020	B...	Presidente

ADICIONAL N.º 1						
Autos de medição	Mês	Valor (€)	Valor acumulado (€)	Data de pagamento	Identificação de quem autorizou	
					Nominal	Funcional
1	ago/19	24 487,87	24 487,87	19.03.2020	B...	Presidente
2	set/19	83 022,03	107 509,90	22.04.2020	B...	Presidente
3	out/19	53 435,42	160 945,32	25.06.2020	B...	Presidente
4	nov/19	62 796,36	223 741,68	30.06.2020	B...	Presidente
5	fev/20	16 948,40	240 690,08	28.09.2020	B...	Presidente
6	mar/20	8 850,86	249 540,94	29.10.2020	B...	Presidente
ADICIONAL N.º 2						
1	set/19	24 654,65	24 654,65	22.04.2020	B...	Presidente
2	out/19	73 985,71	98 640,36	15.06.2020	B...	Presidente
3	nov/19	79 710,67	178 351,03	30.06.2020	B...	Presidente
4	dez/19	55 636,75	233 987,78	24.07.2020	B...	Presidente
5	jan/20	40 662,94	274 650,72	17.08.2020	N...	Vice-Presidente
6	fev/20	34 248,62	308 899,34	28.09.2020	B...	Presidente
7	mar/20	47 285,30	356 184,64	29.10.2020	B...	Presidente
8	abr/20	33 022,50	389 207,14	23.11.2020	B...	Presidente
9	mai/20	32 326,23	421 533,37	23.12.2020	B...	Presidente
ADICIONAL N.º 3						
1	mar/20	170 913,58	170 913,58	29.10.2020	B...	Presidente
2	abr/20	14 000,91	184 914,49	23.11.2020	B...	Presidente
3	mai/20	28 836,73	213 751,22	21.12.2020	B...	Presidente
4	jun/20	8 249,36	222 000,58	21.12.2020	B...	Presidente
5	jul/20	23 262,10	245 262,68	10.02.2021	B...	Presidente
6	ago/20	37 715,37	282 978,05	10.02.2021	B...	Presidente
7	set/20	2 348,95	285 327,00	10.02.2021	B...	Presidente
8	out/20	15 137,93	300 464,93	23.02.2021	B...	Presidente
9	nov/20	31 024,11	331 489,04	Em conferência	-	-
ADICIONAL N.º 4						
1	ago/20	133 179,36	133 179,36	10.02.2021	B...	Presidente
2	set/20	8 529,44	141 708,80	10.02.2021	B...	Presidente
3	out/20	12 565,96	154 274,76	23.02.2021	B...	Presidente
4	nov/20	24 304,64	178 579,40	Em conferência	-	-
ADICIONAL N.º 5						
1	ago/20	40 701,50	40 701,50	10.02.2021	B...	Presidente
2	set/20	125 909,03	166 610,53	10.02.2021	B...	Presidente
3	out/20	148 289,65	314 900,18	23.02.2021	B...	Presidente
4	nov/20	32 803,69	347 703,87	Em conferência	-	-

ANEXO III

Mapas de trabalhos “a mais”, de “suprimento de erros e omissões” e a menos

➤ 1.º CONTRATO ADICIONAL

Estes trabalhos qualificados pelo MB como a mais e a menos relativos ao reforço estrutural (TMO6) reportaram-se, em síntese, ao seguinte¹⁰³:

Cap.	Trabalhos	Fundamentação	Tmenos(€)	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos(€)
0	Demolições	Patologias cognoscíveis e visíveis, apenas, em fase de execução da obra e que colocam em causa a estabilidade do edifício. Não indiciadas pelo estado de construção nem presumíveis face à idade do edifício.		24.165,00	43.646,92
1	Obra de betão		-28.532,84	18.408,12	70.154,83
2	Estrutura metálica				73.200,29
3	Enchimentos de pavimentos				12.103,40
4	Diversos				7.862,40
TOTAL			-28.532,84	42.573,12	206.967,84
%			-0,62	0,93	4,51

➤ 2.º CONTRATO ADICIONAL

Os trabalhos qualificados pelo MB como a mais e a menos relativos à substituição da cobertura (TMO9)¹⁰⁴, resultaram de:

Cap.	Trabalhos	Fundamentação	Tmenos(€)	TMais a preços novos(€)
A	Arquitetura - Coberturas inclinadas e planas	Em virtude de várias visitas ao local, com todas as entidades envolvidas, verificou-se o estado de degradação em que se encontravam as coberturas, apresentando vários pontos de rutura, desgaste da ardósia de revestimento e falta de pendentes. A fiscalização entende que uma intervenção mais profunda nas coberturas, acaba por ser mais proveitosa futuramente para o Dono de Obra, garantido uma manutenção	-21.838,74 ¹⁰⁵	421.533,38

¹⁰³ Informação n.º 33476, de 19.06.2019, do DMOSM e Parecer Técnico da Fiscalização n.º 2/2019, de 19.06.

¹⁰⁴ Informação n.º 22574, de 24.07.2019, do DMOSM e Parecer Técnico da Fiscalização n.º 4/2019, de 23.07.

¹⁰⁵ O item 9.2 do MQT que previa a limpeza de telhas em coberturas foi suprimido no valor de 32.750,04 € (2.º adicional) quando deveria ter sido suprimido o valor de 21.838,74€ (situação detetada e “corrigida” no 3.º adicional).

Cap.	Trabalhos	Fundamentação	Tmenos (€)	TMais a preços novos (€)
		residual que consequentemente leva a encargos inferiores. A substituição das coberturas "(...) acaba por se mostrar mais proveitosa uma intervenção mais profunda ao nível das coberturas, nomeadamente no que respeita a outros elementos complementares, tais como caleiras, rufos, guieiros e chapas de remate, de forma a garantir uma maior longevidade da mesma, do edifício, e consequentemente um menor encargo relativo à sua manutenção".		
TOTAL			-21.838,74	421.533,38
%			-0,48	9,19

➤ 3.º CONTRATO ADICIONAL

Inclui trabalhos qualificados pelo MB como de suprimento de erros e omissões, no valor de 265.456,67 €, resultantes de aumentos de quantidades de trabalhos contratuais, bem como erros e omissões do projeto, alguns relacionados com as circunstâncias que também justificaram a necessidade de trabalhos a mais, ou seja, da “necessidade de ajustar o projeto da obra ao existente” e que se inseriram nos seguintes capítulos da empreitada¹⁰⁶:

Cap.	Trabalhos	Previsto (€)	Erros (€)	Omissões (€)
A	Arquitetura	2.523.904,03	91.840,46	152.616,39
B	Estabilidade	873.376,00	10.161,11	690,69
C	Abastecimento de água	102.772,63		
D	Rede de combate a incêndio	47.765,44		
E	Drenagem de águas residuais	120.174,76	827,01	
F	Drenagem de águas pluviais	71.991,15		
G	Rede de gás	18.354,70		
H	Sistemas deteção de incêndio/equipamentos	36.300,50	252,92	
I	Instalações eletromecânicas	28.781,28		
J	Instalações elétricas	543.685,83	5.785,56	2.716,30
K	Instalações de telecomunicações	38.158,70	175,00	391,23
L	Aquecimento, ventilação e ar condicionado	183.507,39		
TOTAL		4.588.772,41	109.042,06	156.414,61
%		100	2,38	3,40

¹⁰⁶ Proposta de trabalhos de E/O n.º 7/2019, de 20.12.19, Informação n.º 39636, de 23.12.2019, do DMOSM e Parecer Técnico da Fiscalização n.º 7/2019, de 20.12.

Em relação aos trabalhos qualificados pelo MB como a mais, no valor de 86.097,74 €¹⁰⁷, resultaram da “necessidade de ajustar o projeto da obra ao existente”¹⁰⁸:

Ref.ª	Descrição	Fundamentação	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos(€)	Tmenos (€)
TM13	Revestimento de condutas de AVAC	O projeto não previa qualquer proteção/envolvimento para as condutas de exaustão que atravessam o <i>mezanine</i> da Ala A. Este revestimento é necessário para proteger as condutas (frágeis) e por questões de segurança de elementos da construção. Cfr. Notas, observações, ressalvas e exclusões dos TSEO da EE (ponto 41) ¹⁰⁹ .		8.500,80	
TM14	Estruturas novas em betão armado	Necessidade de definir os trabalhos na parede na zona dos reservatórios (rede de incêndio), na zona da Câmara Hortofrutícola, na zona do Túnel (piso-1), subida da cota da laje (Ala D), nova laje do piso o (Ala C), vigas padieira (Ala B), alterações (Ala A). Estas soluções técnicas decorrem de incompatibilidades do projeto detetadas em obra e surgem de pedidos de esclarecimentos da EE.	16.228,52	1.576,10	
TM15	Impermeabilização de lajes de Piso (Ala B-piso o e praça-piso o)	Não prevista no projeto inicial, no entanto o projetista no sentido de garantir uma melhor durabilidade das lajes de piso, entendeu que seria necessária a execução de impermeabilização e de betonilha armada.	5.469,26	7.340,39	
TM16	Substituição de revestimentos cerâmicos	Após as demolições de paredes e muros existentes no interior dos talhos (Ala B), constatou-se o estado de degradação dos revestimentos cerâmicos existentes (previstos limpar e manter no projeto inicial) e a estabilidade dos mesmos ficou comprometida, considerando-se necessária a remoção e substituição por novos revestimentos cerâmicos, bem como a regularização das paredes. Cfr. Notas, observações, ressalvas e exclusões dos TSEO da EE (ponto 3) ¹¹⁰ .		46.982,67	12.843,27
TOTAL			21.697,78	64.399,96	12.843,27
%			0,47	1,40	0,28

➤ 4.º CONTRATO ADICIONAL

Os trabalhos qualificados pelo MB como a mais referiram-se à execução dos seguintes (a preços novos e a preços contratuais)¹¹¹, resultantes da necessidade de ajustamento do projeto da obra:

¹⁰⁷ Informação n.º 22574, de 24.07.2019, do DMOSM e Parecer Técnico da Fiscalização n.º 4/2019, de 23.07.

¹⁰⁸ Parecer Técnico n.º 6/2019, de 20.12.2019.

¹⁰⁹ Em anexo à carta com a referência 0487, de 30.04.2019.

¹¹⁰ Em anexo à carta com a referência 0487, de 30.04.2019.

¹¹¹ Informação n.º 20330, do DMOSM, de 29.04.2020 e Pareceres Técnicos n.º 8/2020, n.º 10/2020 e n.º 11/2020, de 26.03, de 13.04 e 21.04, respetivamente.

Ref.ª	Descrição	Fundamentação	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos (€)	Tmenos (€)
TM07	Tampos em mármore de I.S	O projeto previa o reaproveitamento dos tampos existentes, contudo constatou-se que os mesmos se encontravam bastante desgastados, tendo o projetista optado por tampos novos , após a análise dos custos de reaproveitamento/novos. Cfr. notas, observações, ressalvas e exclusões dos TSEO da EE (ponto 21) ¹¹² .		4.041,07	925,25
TM10	Caleiras do PT	Execução das caleiras em betão armado com a respetiva aplicação em gradil metálico na zona do PT que não estava previsto no projeto inicial, alteração considerada imprescindível para a segurança de elementos da construção e do PT, na sequência de incompatibilidade entre projetos, alertada pela EE .	480,00	5.473,78	
TM19	Alterações de IE e ITED na Ala A	Necessidade de alteração das infraestruturas elétricas e de ITED na Ala A previstas no projeto, para a execução de ramais independentes para cada comerciante. Foi efetuada uma revisão/alteração do projeto da especialidade, para o cumprimento da legislação em vigor e boa execução do projeto, tendo sido novamente submetido a licenciamento pela entidade competente. Estes trabalhos não eram possíveis de detetar em fase de concurso já que havia um licenciamento do projeto pela entidade competente.	6.442,68		833,58
TM20	Alterações construtivas na Ala B e Ala A	Alterações construtivas nas Alas A e B propostas no decorrer da obra. Pormenores de alteração de algumas situações que não estavam previstas em projeto (arquitetura e estabilidade), nomeadamente: o reforço laje da Ala B, junto ao elevador; a laje aligeirada no topo das escadas sul da Ala A; o reforço para demolição parede das escadas poente Ala B entre o piso 0 e cobertura; o reforço para diminuir a viga padieira do elevador e restante zona de passagem; paredes e divisórias em gesso cartonado.	5.243,48	12.014,10	4.584,75
TM22	Instalação de novas redes de telecomunicações na Praça	Implementação de rede de acesso à internet em todas as bancas do mercado, situação não prevista na praça central (Ala E) onde só estava prevista rede sem fios (Wireless), solicitada pelo Dono da Obra .	3.342,27	760,00	
TM25	Adaptações construtivas de acesso ao elevador (Ala B- Piso1)	Necessidade de adaptações construtivas de acesso ao elevador situado no piso 1 da Ala B. Alterações ao projeto referentes à adaptação da entrada para o elevador, propostas no decorrer da obra.	601,19	338,91	
TM26	Novo Layout do Mezanino (Ala A- Piso1)	Ao alterar-se a laje maciça para aligeirada, todas as paredes e guardas em muro de alvenaria passaram a ser em gesso cartonado com placa dupla de ambas as faces com o revestimento das mesmas, tipo	2.463,39		

¹¹² Em anexo à carta com a referência 0487, de 30.04.2019.

Ref. ^a	Descrição	Fundamentação	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos(€)	Tmenos (€)
		areado à semelhança das paredes existentes. Assim, ficou definido que as paredes/muretes ficariam em gesso cartonado e pintadas a tinta de areia texturada aproximada à das restantes paredes existentes. Esta alteração é imprescindível para a boa execução do projeto, proposta no decorrer da obra.			
TM17	Portais e soleiras em vãos exteriores	Execução de todos os trabalhos dos portais (novos e existentes), limpeza e pintura de vãos das grelhas de betão existentes em fachadas exteriores (não previsto), retificação das medidas reais das soleiras e retificação de valores unitários. Estes trabalhos foram identificados pela EE no processo de erros e omissões. Cfr. Notas, observações, ressalvas e exclusões dos TSEO da EE (ponto 6) ¹¹³ .	791,64	81.028,58	324,96
TM24	Alimentação elétrica aos termoacumuladores	Necessidade de introdução de alimentação elétrica aos termoacumuladores, que não estava prevista em projeto, detetada após a revisão do projeto de eletricidade, alteração introduzida pela projetista no decorrer da obra.	2.860,96	5.621,73	
TM28	Alterações na caixilharia VE47	Alterações na caixilharia no vão VE47, na sequência da introdução das vigas padieiras na fachada da Ala D (Norte), que impediu a “leitura” prevista relativamente a este vão, por incompatibilidade entre projetos existentes.		1.946,00	931,50
TM30	Alterações no monta cargas	Alteração do monta-cargas com um equipamento superior ao previsto no caderno de encargos (capacidade de 1.000Kg, com carga suspensa de 500Kg), com mais valias no reforço da estrutura do teto da cabine, para colocação de carga suspensa, incluindo sistema de blocagem. a pedido do dono da obra.		8.335,29	5.790,00
TM31	Nichos e colocação de caixa dupla para extintores e carretéis de combate a incêndio	Não se encontrava previsto no projeto a execução de nichos para carretéis e colocação de caixa metálica dupla para extintores e carretéis. Alteração imprescindível para a boa execução do projeto e cumprimento da legislação em vigor. Estes trabalhos eram possíveis de detetar em fase de concurso. Cfr. Notas, observações, ressalvas e exclusões dos TSEO da EE (ponto 33) ¹¹⁴ .		5.528,25	1.593,00
TM32	Alterações nas estruturas e revestimentos VIROC	Não estava previsto qualquer acabamento de proteção aos painéis de <i>Viroc</i> a aplicar em paredes. Alterações nas estruturas e revestimentos a <i>Viroc</i> nas bancas e balcões, propostas no decorrer da obra. Cfr. notas, observações, ressalvas e exclusões dos TSEO da EE (ponto 18) ¹¹⁵		24.945,45	2.019,98

¹¹³ Em anexo à carta com a referência 0487, de 30.04.2019.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ *Idem*.

Ref. ^a	Descrição	Fundamentação	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos(€)	Tmenos (€)
TM34	Corte e demolição de frentes de talhos	Foi recebida pelo dono da obra uma revisão às vitrines dos talhos, tendo sido aprovada pelo dono da obra a solução do corte e demolição de frentes dos talhos (corte de entalhe). Alterações propostas no decorrer da obra.		6.320,70	
TOTAL			22 225,61	156 353,86	17.003,02
%			0,48	3,41	0,37

➤ 5.º CONTRATO ADICIONAL

Os trabalhos qualificados pelo MB como a mais respeitaram à execução dos infra descritos (a preços novos e a preços contratuais¹¹⁶), em resultado, também, de ajustamentos ao projeto da obra:

Ref. ^a	Trabalhos	Fundamentação	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos(€)	Tmenos (€)
TM33	Trabalhos extra de construção civil	Diversas alterações não previstas em projeto, solicitados pelo Dono da Obra através de pedidos de comerciantes do Mercado, nomeadamente: revestimento e acabamento de paredes da “loja do Mercado”; execução de nova parede em frente à saída do elevador do piso1 (Ala B); revestimento de muretes de zonas de bancas no piso 0 (Ala A); acabamentos de tetos das lajes novas no piso -1 (Ala B) e na “Loja do Mercado”; alterações na ligação entre as lojas interior 1 e loja exterior 1 da Ala D; alterações de alvenarias no interior dos talhos; execução de paredes para o nicho de contador na Ala D.	2.894,56	9.883,65	
TM36	Alternativa à via aérea e estrutura metálica de apoio às câmaras de frio dos talhos	Alteração à solução prevista em projeto (estrutura de via aérea em <i>bi-rail</i> com 31 m de comprimento) por estrutura metálica de apoio a carnes nas câmaras de frio dos talhos. Esta alteração visa uma melhor compatibilização entre as peças e a melhoria de utilização para os utentes.		26.536,32	23.201,10
TM37	Capreamento em chapa nas vigas não estruturais de madeira exteriores	Alteração relativa à proteção das vigas de madeira não estruturais, em chapa de zinco, introduzida pelo projetista no decorrer da obra.		5.060,24	
TM38	Aumento da espessura do vidro na guarda em vidro da Ala A (zona do <i>mezanine</i>)	A guarda de vidro do <i>mezanine</i> estava prevista ser em vidro 6+6 mm e sendo uma zona de circulação, o projetista optou por uma espessura de 10+10 mm, por uma questão de reforço de segurança dos utentes.		352,81	
TM39	Alteração da guarda da varanda exterior	Visa reforçar a colocação de varanda de vidro do exterior numa estrutura metálica chumbada à varanda e a execução de uma testa em chapa metálica para um reforço devido às suas		23.717,43	14.349,95

¹¹⁶ Informação n.º 30085, do DMOSM, de 18.06.2020 e Pareceres Técnicos da Fiscalização n.ºs 13, 14 e 15, de 01.06.2020, 04.06.2020 e 09.06.2020, respetivamente.

Ref.ª	Trabalhos	Fundamentação	TMais a preços contratuais (€)	TMais a preços novos(€)	Tmenos (€)
		dimensões e compatibilização das peças previstas em projeto, bem como o aumento da espessura de vidro para 10+10 mm (prevista 6+6 mm).			
TM40	Tubulares galvanizados das estruturas metálicas das bancas da Ala A – Bancas R1 a R10	Alteração do projetista para o fornecimento de tubulares galvanizados em substituição de ferro preto, como estava previsto em projeto para a execução das bancas revestidas a VIROC na Ala A (bancas R1 a R10), incluindo os trabalhos de retificação na zona das soldaduras com zincagem a frio. Esta alteração visa uma melhoria no projeto nomeadamente na sua durabilidade.		1.056,64	
TM27	Frio industrial	Necessidade de execução do projeto de Frio Industrial que não fazia parte do projeto inicial (estando previsto o reaproveitamento das instalações existentes), solicitado pelo Dono da Obra . Após o início da empreitada e na fase de demolições, verificou-se que a instalação de Frio existente não podia ser reaproveitada, tanto a nível da sua deterioração como a nível de capacidade para os equipamentos novos a instalar (mais 1 compartimento para a câmara Hortofrutícola 3 e a junção das câmaras do Peixe 2 e 3). Estas instalações implicaram alterações no projeto de arquitetura correspondente à execução das infraestruturas, equipamentos e revestimentos.		206.955,87	32.536,75
TM18	Alterações em estrutura metálica	Necessidade de colocação de estruturas metálicas de suporte às palas não estruturais de madeira da Ala D não previstas e colocação de chapas para o tapamento dos topos em bruto não previstos no projeto inicial, para reforço estrutural e transmissão de mais conforto e segurança aos utentes.		66.807,84	18.925,84
TM41	Guardas metálicas novas, corrimãos e retificação de guardas existentes	No decorrer da obra foi detetado que as alturas das guardas e dos corrimãos no interior do mercado não eram regulamentares, tendo em média 0,85 m de altura quando deveriam ter 1,10 m. Algumas das guardas existentes, também se encontravam muito deterioradas. Cumprimento da legislação de segurança em edifícios (NP 4491 de 2009).		4.714,24	
TM42	Divisórias de urinóis	Os separadores de urinóis nas instalações sanitárias e balneários masculinos, não tinham sido previstos no projeto inicial. O projetista optou pelo painel fenólico. Necessidade deste trabalho devido a uma omissão do projeto.		2.068,01	
TOTAL			2.894,56	347.153,05	89.013,64
%			0,06	7,57	1,94

ANEXO IV

Pareceres/informações e despachos relativos à adjudicação dos trabalhos adicionais

Contratos adicionais	Parecer técnico da empresa (externa) de fiscalização ¹¹⁷		Informação técnica do DMOSM ¹¹⁸		Proposta de aprovação ¹¹⁹		Deliberação do executivo camarário ¹²⁰
	N.º	Responsável	N.º	Resp.	N.º	Responsável	
1.º	2/2019, de 19.06	V...	33476, de 19.06.2019, com proposta de aprovação dos trabalhos adicionais	S...	Despacho de 26.06.2019, na informação/proposta de autorização dos trabalhos adicionais.	T...	Ata n.º 44/2019 Reunião de 01.07.2019
2.º	4/2019, de 23.07	V...	22574, de 24.07.2019, com proposta de aprovação dos trabalhos adicionais	S...	Despacho de 23.07.2019, na informação/proposta de autorização dos trabalhos adicionais	T...	Ata n.º 46/2019 Reunião de 29.07.2019
3.º	6/2019, de 20.12 7/2019, de 20.12	W...	39636, de 23.12.2019, com proposta de aprovação dos trabalhos adicionais	S...	Despacho de 04.02.2020, na informação/proposta de autorização dos trabalhos adicionais	T...	Ata n.º 60/2020 Reunião de 10.02.2020
4.º	8/2020, de 26.03 11/2020, de 21.04	W...	20330, de 29.04.2020, com proposta de aprovação dos trabalhos adicionais	S...	Despacho de 23.06.2020, na informação/proposta de autorização dos trabalhos adicionais	T... U...	Ata n.º 71/2020 Reunião de 29.06.2020
5.º	13/2020, de 01.06 14/2020, de 04.06 15/2020, de 09.06	W...	30085, de 18.06.2020, com proposta de aprovação dos trabalhos adicionais	S...	Despacho de 23.06.2020, na informação/proposta de autorização dos trabalhos adicionais	T... U...	Ata n.º 71/2020 Reunião de 29.06.2020

¹¹⁷ Pareceres Técnicos emitidos pela empresa de fiscalização "Tabique Engenharia, Lda.".

¹¹⁸ Elaboradas com base na análise efetuada nos Pareceres Técnicos emitidos pela Empresa de Fiscalização Tabique.

¹¹⁹ Elaborada com base na Informação técnica do DMOSM.

¹²⁰ As deliberações da aprovação dos trabalhos adicionais foram votadas com base nas informações técnicas/internas do DMOSM.

ANEXO V