

PROCESSO Nº 30/2007 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 2/2008



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO, NO ÂMBITO DA EMPREITADA “MERCADO MUNICIPAL DA VENDA NOVA – VILA NOVA DE CACELA”

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I. Introdução

A Câmara Municipal de Vila Real de Santo António – adiante designada CMVRSA – remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato da empreitada “Mercado Municipal da Venda Nova – Vila Nova de Cacela”, celebrado em 7 de Outubro de 2004, com a empresa “António M. Poucochinho, Lda., pelo valor de 647.068,35 €, o qual foi homologado conforme em sessão diária de visto de 30.12.2004¹.

Em 29 de Janeiro de 2007, a CMVRSA enviou, nos termos do nº 2 do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto², o presente contrato adicional a esta empreitada, celebrado em 15 de Janeiro de 2007, com o valor de 155.763,20 €.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1 alínea a) *in fine* e 77º, nº 2 alínea c), da LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria à empreitada “**Mercado Municipal da Venda Nova – Vila Nova de Cacela**” – contrato adicional.

II. Metodologia

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração deste contrato adicional e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito daquele contrato.

Na sequência de uma análise preliminar ao contrato e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram atempadamente remetidos a este Tribunal³.

O trabalho de campo da acção de fiscalização decorreu na CMVRSA, no período de 4 a 6 de Junho de 2007, tendo-se realizado uma reunião entre a equipa⁴, o Director do Departamento de Obras e Serviços Urbanos, Dr. António Damas Carvalho, a Engª Cristina Ferreira (avençada na CMVRSA), a Directora do Gabinete Técnico de Apoio de Tavira – adiante designado GAT Tavira – Dra. Ana Paula Ferreira, a D. Maria Emília Silva, fiscal do GAT Tavira – a primeira na qualidade de coordenadora geral dos aspectos relacionados tanto com o projecto inicial como com as alterações supervenientes e a segunda, na qualidade de fiscal da obra por parte do Dono da Obra – e a Arqª Maria Manuel Faria, técnica superior de 2ª classe do quadro de pessoal da CMVRSA, na qualidade da técnica autora do projecto de alterações ao projecto de Arquitectura. Nesta reunião foram prestados diversos esclarecimentos quanto à execução da empreitada e do adicional em apreço, os quais foram tomados em consideração na elaboração do relato e deste relatório.

¹ Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 2315/04.

² Adiante designada LOPTC.

³ Ofício da autarquia nº 2972, de 2 de Abril de 2007.

⁴ Constituída pela Auditora-Chefe, Dra. Helena Santos e pelo Auditor, Engº Victor Roque Amaro.



Foi efectuada uma visita ao local da obra, durante a qual se verificou já não existir qualquer actividade construtiva nem acumulação de materiais ou de instalações/equipamento de estaleiro, o que está de acordo com o facto de a recepção provisória dos trabalhos ter ocorrido a 9 de Maio último.

Foi esclarecido que o mercado ainda não se encontrava em funcionamento, embora já tivesse decorrido a hasta pública de afectação dos espaços comerciais.

Foi também realizada uma reunião com o Presidente da CMVRSa, Eng^o Luis Filipe Soromenho Gomes, com vista a clarificar os motivos que determinaram a alteração do projecto inicial e a celebração do presente contrato adicional, encontrando-se os esclarecimentos prestados inseridos no relato e neste relatório.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, Eng^o Luis Filipe Soromenho Gomes, Presidente da CMVRSa, José Carlos Costa Barros e Maria da Conceição Cipriano Cabrita, Vereadores da mesma autarquia, para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13^o da LOPTC.

Apresentaram as suas alegações através do ofício n^o 7791, de 10 de Setembro de 2007, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

De referir que nestas alegações é afirmado que “A Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, não violou nenhum dos preceitos jurídicos a que se encontra vinculada.

(...) mas sem prejuízo de esse douto Tribunal assim não o entender, solicitamos que releve, desde já, nos termos do número 8 do artigo 65^o da lei supra identificada, a responsabilidade por infracção financeira passível de multa como é o caso, considerando que:

- *Como ficou demonstrado pela presente exposição (e pensamos que do decurso da acção de auditoria que decorreu nos serviços desta Câmara Municipal) os responsáveis agiram sem dolo e, quanto muito, poderia afirmar-se ter havido negligência, mas sempre em defesa do interesse público;*
- *Não houve até à presente data nenhuma recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno a esta Câmara Municipal para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- *Foi esta a primeira vez que o Tribunal de Contas ou de controlo interno censurou os responsáveis.”*

O Presidente da CMVRSa, Eng^o Luis Filipe Soromenho Gomes foi, ainda, no respeitante ao eventual incumprimento de prazo de remessa do adicional, nos termos do n^o 2 do artigo 47^o da LOPTC, notificado para, “(...) querendo, pagar, voluntariamente a multa de 445 € (valor mínimo), caso em que o procedimento financeiro por responsabilidade sancionatória se extinguirá (...)”, pagamento que efectuou em 16 de Outubro de 2007, como se verifica do comprovativo aposto na Guia n^o 56 – M/2007.



III. Histórico da empreitada

1. Contrato inicial:

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da celebração do contrato	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
						Nº procº	Data do visto
Série de Preços	647 068,35€	7.10.2004	28.02.2005 ⁵	10 meses	27.12.05	Homologado Conforme Pº 2315/04	30.12.04

O **objecto do contrato de empreitada**, cujo projecto de execução foi elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico de Tavira (GAT Tavira), compreendia a demolição do “barracão” existente no local da implantação da obra, a construção do edifício do mercado municipal, de um parque de estacionamento subterrâneo para ligeiros (correspondente à área do edifício) e os arranjos exteriores que implicavam a execução dos passeios, dos arruamentos e da iluminação envolvente ao edifício.

A construção do edifício envolvia, essencialmente, a execução, no lado poente, de 10 lojas, isto é, espaços individuais que podiam ser utilizados para qualquer tipo de comércio, um gabinete para a fiscalização municipal, instalações sanitárias e uma cobertura em todo o redor do espaço que permanecia aberto nas partes norte, sul e este.

2. Trabalhos não previstos – Infra-estruturas na zona poente do Mercado da Venda Nova

No processo da empreitada que foi disponibilizado pelo organismo auditado encontrava-se arquivada documentação comprovativa da realização de um conjunto de trabalhos relacionados com a empreitada, os quais já se encontravam pagos e não tinham sido formalmente contratualizados.

2.1) Os trabalhos eram os seguintes:

Designação dos Trabalhos	Quantidade	Preço unitário (€)	Valor (s/ IVA)
Remoção de pavimento, betonilhas e ramais de abastecimento de água em estado avançado de degradação	1,00	350,00	350,00
Fornecimento e assentamento de ramais de abastecimento de água em hidronil, na substituição de ramais degradados, incluindo fornecimento e montagem de todos os acessórios necessários ao seu correcto funcionamento	4,00	739,00	2.956,00
Fornecimento, assentamento e montagem de ramal de esgoto para ligação à rede pública existente nas	1,00	780,00	780,00

⁵ Como referido na proposta de prorrogação de prazo subscrita pelo Presidente da CMVRS de 17.11.2006, “(...) o início efectivo dos trabalhos foi a 14 de Março de 2005”. Esta dilatação temporal, de acordo com o parecer da Fiscal Técnica de Obras, de 3.11.2006, ocorreu “ (...) devido à permanência no local de vendedores e utentes”.



proximidades, incluindo a execução de caixa de visita, abertura de valas e aterro compactado das mesmas			
Desactivação de fossas sépticas existentes	4,00	162,50	650,00
		Total	€ 4.736,00

2.2) Fundamentação: na Informação do GAT Tavira, nº 32/06, de 23.05.2006, refere-se que, quando “ (...) o empreiteiro iniciou os trabalhos no arruamento do lado Poente do Mercado (...), concretamente a abertura de valas para as infraestruturas enterradas, verificou-se a existência de quatro fossas sépticas que interferem com o desenvolvimento dos trabalhos.

Relativamente às três fossas que se encontram desactivadas, propõe-se o aterro encimado por tampa em laje de betão com incorporação de malhasol, relativamente à que se encontra activa (...) deverá a Exm^a Câmara pronunciar-se sobre a solução a adoptar, uma vez que a desactivação implica a realização de ramal de ligação à conduta de esgotos públicos.

Verificou-se também que os ramais de ligação de águas domiciliárias se encontram em avançado estado de degradação, nesse sentido, espera-se indicação da Exm^a Câmara da substituição ou não dos mesmos ramais.”

Na proposta de preços remetida pelo empreiteiro em 16.06.2006 menciona-se o seguinte: “ (...) estes trabalhos verificam-se necessários devido ao avançado estado de degradação dos ramais de abastecimento de água e à existência de condições de saneamento inapropriadas, executadas à muitos anos.

Aproveitando o facto de na zona estarem sendo efectuados trabalhos e de modo a evitar no futuro mais constrangimentos à população, julgou-se muito conveniente aproveitar a altura para executar tudo de uma vez.”

2.3) A adjudicação dos trabalhos em apreço, por ajuste directo, foi autorizada pelo Vice-Presidente, José Carlos Costa Barros, em 22.06.2006, na sequência do expediente supra descrito e mediante parecer favorável da Directora do Departamento de Administração e Finanças.

2.4) O pagamento destes trabalhos foi autorizado em 10.07.2006, pela quantia acima indicada acrescida de IVA e foram pagos através do cheque emitido em 15.12.2006.

2.5) Apreciando a situação salienta-se que não se considera que a maioria destes trabalhos constitua trabalhos “a mais”⁶, uma vez que não preenchem os requisitos exigidos por qualquer uma das alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Isto é, a substituição dos ramais de água que se encontravam deteriorados e a ligação do ramal de esgoto à rede pública não faziam parte do objecto da empreitada nem são imprescindíveis para a conclusão da empreitada inicial.

Constituindo este conjunto de trabalhos a realização de uma obra nova, executada em simultâneo com a empreitada do Mercado Municipal, por razões de gestão e de oportunidade, atento o seu valor, podia ser adjudicada mediante ajuste directo, nos termos da alínea e) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e o

⁶ Eventualmente seria aceitável a desactivação das fossas sépticas, uma vez que se encontravam no local de implantação da obra e não eram conhecidas aquando da elaboração do projecto.



contrato escrito também não era exigido [alínea a) do nº 1 do artigo 59º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho], pelo que nada mais há a observar.

3. No que respeita à execução desta empreitada apurou-se, ainda, o seguinte⁷:

- foi celebrado um contrato adicional, infra descrito, o qual constitui o objecto da presente acção de fiscalização concomitante;
- a empreitada já se encontra concluída, tendo sido recepcionada provisoriamente em 9.05.2007;
- ainda não foi apurado o custo final da empreitada, faltando realizar os cálculos relativos à revisão de preços;
- já foram efectuados os pagamentos relativos a 19 autos de medição dos trabalhos inicialmente contratados, os quais ascendem a € 607.994,87;
- o pagamento do auto nº 16 de medição dos trabalhos inicialmente contratados, com o valor de € 18.621,91, foi autorizado em 5.06.2007;
- foram elaborados 2 autos de medição dos trabalhos “a mais” com o valor de 139.598,44 € e de 33.665,34 €, respectivamente, cujo pagamento ainda não foi autorizado⁸;
- não foram apresentados pedidos de indemnização.

IV.

Contrato adicional em apreciação

O presente contrato adicional (nº 1), infra descrito, foi remetido pela CMVRSa em 29.01.2007:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a Mais e a Menos	15.01.07	22.09.06	155 763,20€ ⁹	802 831,55€	24,07	124,07	90 dias “na proporção dos trabalhos a mais” ¹⁰	9.05.2007 ¹¹

⁷ De acordo com os esclarecimentos prestados pela autarquia através do ofício nº 2972 de 2 de Abril, e da análise da documentação recolhida no decurso do trabalho de campo.

⁸ Adicionado este valor com os mencionados nos parágrafos anteriores obtém-se o montante total de 626.616,78 € para os trabalhos “normais”, que acrescido ao valor dos trabalhos a mais de 173.263,78 € perfaz o valor total de 799.880,56 €.

⁹ O valor do presente adicional resulta da compensação dos trabalhos a menos, € 17.501,13, com os trabalhos a mais, € 173.264,33, a qual em termos técnicos se afigura admissível.

¹⁰ De acordo com a cláusula 5ª do contrato adicional.

¹¹ Data do auto de recepção provisória dos trabalhos. Refira-se que, de acordo com o parecer da fiscal da obra, supra mencionado na nota de rodapé nº 5, houve uma “ (...) diminuição do ritmo de trabalhos, em consequência da redução da área do estaleiro entre 15 de Julho e 15 de Setembro (...)”. No decurso do trabalho de campo, solicitaram-se esclarecimentos escritos sobre esta dilação temporal na execução da empreitada, não tendo, até à presente data, sido remetida qualquer resposta da autarquia.



1. Os trabalhos a mais e a menos que constituem o **objecto do adicional** são os seguintes:



Designação dos Trabalhos	Quantidade Projecto	Quantidade Executada	Diferença (Contrato Adicional)	Valor T+/T- por Capitulo
A Preços de Contrato				
A – Edifício				
Cap. II – Movimento de Terras	9 502,390	13 135,011	3 632,621	10 826,35
Cap. III – Betões				
Fornec. e aplicação de betão de limpeza(...)	34,967	41,050	6,08	
1 - Sapatas:				
Betão	117,029	123,510	6,48	
Aço	2934,00	3703,00	769,00	
Cofragens tradicionais	256,09	331,85	75,76	
2 – Vigas de ligação:				
Aço	5198,00	7240,00	2042,00	
Cofragens tradicionais	227,40	459,25	231,85	
4 - Pilares				
Betão	39,404	46,986	7,58	
Aço	1401,00	2 420,50	1 019,50	
Cofragens tradicionais	505,69	586,00	80,31	
5 - Vigas				
Betão	16,098	48,100	32,00	
Aço	1034,00	3 082,63	2 048,63	
Cofragens tradicionais	107,11	267,07	159,96	
7 – Lajes maciças				
Betão	249,67	289,20	39,53	
Aço	1 8792,00	23 273,00	4 481,00	
Cofragens tradicionais	873,62	1 093,22	219,60	
Fornecimento e execução de laje (...)	1354,44	1 370,71	16,27	21 942,74
Cap. IV - Alvenarias	446,296	925,41	479,11	9 577,54
Cap. V- Protecção da Construção				
Fornecimento e colocação de geotêxtil (...)	1,70	147,00	145,30	
Forn. colocação de laminas, massame (...)	5 073,97	5 833,70	759,73	
Forn. e colocação de juntas de bentonite	16,00	32,00	16,00	7 710,23
Cap. VI- Rede de Águas				
a) Águas domiciliárias				
Forn. de rede água fria em tubo tricomposto	34,00	146,00	112,00	
Forn. e mont. de ligações torneiras válvulas	17,00	39,00	22,00	
b) Rede de incêndios				
For. e lig. de tubagem de ferro galvanizado	51,40	109,40	58,00	
Fornecimento e montagem de válvulas, ligação a bocas de incêndio (...)	9,00	14,00	5,00	4 741,50



Designação dos Trabalhos	Quantidade Projecto	Quantidade Executada	Diferença (Contrato Adicional)	Valor T+/T-Capitulo
Cap. VI I - Rede de Esgotos				
a) Pluviais				
Fornecimento e montagem de ligações	281,97	343,10	61,13	
Fornec. e colocação de bocas de limpeza	10	15	5	
b) Domésticas				
Forn. montagem e ligações de tubagem	12,40	51,00	38,60	
Exe de caixas de passag e câmara / ligação	4,00	7,00	3,00	2 411,05
Cap. VIII - Guarnecimentos de Vãos				
Forn. e montagem de vãos de abrir c/ 4 fichas de ferro p/ folha e fechos, colocação de Gelasias em alumínio (...)	45,69	54,39	8,70	795,00
Cap. IX - Revestimento de paredes e tectos	4 421,76	5 319,55	897,79	10 692,24
Cap. X - Revestimento de pavimentos e rodapés	1 445,76	1 622,66	176,90	3 352,26
Cap. XI – Equipamentos	11,00	29,00	18,00	3 780,00
Cap. XII - Instalações Eléctricas				
a) Alimentação e tomadas				
Fornecimento enfiamento e ligações em tubagem, Fornecimento e instalação de cabos	66,30	1 439,60	1 373,30	
Fornecimento, instalação, ligações de eléctrodos de terra e caixas de corte geral de entrada equipadas com interruptor	3,00	6,00	3,00	
b) Iluminação normal				
Fornecimento e instalação de cabos	457,80	931,50	473,70	
Armaduras de iluminação e projectores c/ lâmpadas	64,00	122,00	48,00	
c) Iluminação de emergência				
Forn. e instalação de cabos em braçadeiras	149,00	258,30	109,30	
Fornecimento e montagem de armaduras c/ lâmpadas fluorescentes	37,00	47,00	10,00	
d) Detecção de incêndios				
Fornecimento e montagem de tubagem embebida em roço	8,40	65,50	57,10	
Fornec. montag e instal de central autom., avisador luminoso detector óptico de fumo, botoneira manual de alarme de incêndios	29,00	72,00	43,00	
e) Intrusão				
Fornecimento; instalação e montagem de detector de movimento, sirene auto-alimentada exterior, central de intrusão	17,00	25,00	8,00	



Designação dos Trabalhos	Quantidade Projecto	Quantidade Executada	Diferença (Contrato Adicional)	Valor T+/T – Capitulo
f) Telefones				
Fornec. e instal de câmaras, bloco privativo de assinante tomadas e 6 terminais,	25,00	86,00	61,00	
Fornecimento e enfiamento de cabos	210,35	506,65	296,30	25 423,77
Cap. XIII - Diversos				
Fornecimento e fixação de corrimãos em tubo de ferro	14,50	29,40	14,90	
Fornecimento e fixação de guardas em tubo de ferro decapado	25,98	40,13	14,15	1 757,80
B – Espaços Exteriores				
Cap. VIII – Equipamentos				
Fornecimento e colocação de papeleiras	4,00	6,00	2,00	310,00
Cap. IX – Diversos				
Fornec. e assent. de painel de poliestireno expandido, em exec. de junta de dilatação	18,80	26,85	8,05	201,25
Cap. X – Infraestruturas Eléctricas				
Abertura e tapamento de valas p/ assentamento dos cabos	37,00	139,00	102,00	
Fornec. e instalação em vala de cabos	46,00	114,00	68,00	1 598,68
TOTAL A PREÇOS DE CONTRATO				105 120,40
A Preços Novos				
A - Edifício				
Cap I – Demolições e Trabalhos Preparatórios	0,00	4,00	4,00	4 636,00
Cap. II – Movimento de Terras	0,00	1,00	1,00	4 925,00
Cap. III – Betões	0,00	1,00	1,00	2 650,00
Cap. IV – Alvenarias	0,00	35,61	35,61	1 495,62
Cap. V – Protecção da Construção				8 253,62
Forn. e execução de impermeabilização de juntas de dilatação	0,00	173,20	173,20	
Fornecimento e aplicação de cola em juntas de bentonite de sódio	0,00	32,00	32,00	
Cap. VI – Rede de Águas	0,00	110,00	110,00	6 050,00
Cap. VII – Rede de Esgotos				1 832,80
a) Pluviais				
Fornecimento e colocação de grelhas p/ escoamento de águas pluviais	0,00	4,00	4,00	
Fornecimento montagem e ligações de tubo de queda para esgotos pluviais	0,00	9,20	9,20	



Designação dos Trabalhos	Quantidade Projecto	Quantidade Executada	Diferença (Contrato Adicional)	Valor T+/T-Capitulo
b) Domésticas				
Execução de câmara de visita com queda guiada, tronco-cónica (...)	0,00	1,00	1,00	
Cap. X – Revestimento de Pavimentos e Rodapés	0,00	412,42	412,42	6 044,10
Cap. XII – Instalações Eléctricas				26 691,95
a) Alimentação e Tomadas				
Fornecimento e montagem de portinhola	0,00	1,00	1,00	
Forn. e assent. de tubagem, devidamente instalada em roço tapada c/ argamassa de cimento e areia, enfiamento e ligações em tubagem, instalação de caminho de cabos, instalação de cabos	0,00	192,80	192,80	
Forn. inst. e montagem de tomadas monofásicas com contactos de terra e tampa, caixa de corte geral, caixa de protecção de saídas, caixas de barramento, quadros eléctricos estanques.	0,00	39,00	39,00	
b) Iluminação Normal				
Fornecimento e instalação de cabos	0,00	182,20	182,20	
c) Detecção de Incêndios				
Fornecimento e instalação de cabos	0,00	100,50	100,50	
d) Intrusão				
Fornecimento e instalação de cabos	0,00	66,00	66,00	
e) Telefones				
Fornec. Inst. de caixas e repartidor geral	0,00	4,00	4,00	
Fornecimento e instalação de tubagem	0,00	60,00	60,00	
B – Espaços Exteriores				
Cap. X – Infraestruturas Eléctricas				5 564,84
a) Rede de Distribuição				
Fornecimento e instalação em vala de cabos, abertura e tapamento de valas p/ assentamento de cabos	0,00	117,00	117,00	
Armários de distribuição	0,00	2,00	2,00	
b) Chegadas				
Fornec. e instalação em valas de cabos	0,00	64,00	64,00	
TOTAL A PREÇOS NOVOS				68 143,93
TOTAL DOS TRABALHOS A MAIS				173 264,33



Designação dos Trabalhos	Quantidade Projecto	Quantidade Executada	Diferença (Contrato Adicional)	Valor T+/T-Capitulo
TRABALHOS A MENOS				
A – Edifício				
Cap. XII – Instalações Eléctricas				- 16.671,17
a) Alimentação e Tomadas				- 2.878,68
Fornecimento e instalação de cabos	208,50	176,50	-32,00	
Forn. inst. e montagem de caixas de colunas, caixas de corte geral de entrada c/ interruptor, caixas de protecção de saídas e quadros eléctricos	16,00	8,00	- 8,00	
b) Iluminação Normal				- 13.329,61
Forn. e assentamento de tubagem, enfiamento e ligações em tubagem	498,10	267,20	- 231,00	
Projectores	40,00	0,00	- 40,00	
c) Telefones				- 462,88
Fornecimento e instalação de caixas e repartidor geral de edifício	2,00	0,00	- 2,00	
B – Espaços Exteriores				
Cap. VII – Plantações	17,00	15,00	- 2,00	- 179,96
Cap. VIII – Equipamentos	29,00	18,00	- 11,00	- 420,00
Cap. IX – Diversos	17,00	15,00	-2,00	- 230,00
TOTAL DOS TRABALHOS A MENOS				- 17 501,13
VALOR DO CONTRATO ADICIONAL				(T+) – (T-) = 173 264,33 – 17 501,13 = 155 763,20

Os trabalhos supra descritos visam permitir executar as alterações efectuadas ao projecto de arquitectura e das demais especialidades com vista a dotar o mercado municipal com novas 18 bancadas – 9 no lado norte destinadas ao comércio de frutas e legumes; 9 no lado sul destinadas ao comércio de peixe – revestir de azulejos os 10 espaços individuais inicialmente projectados e executados e melhorar a acessibilidade para utentes de mobilidade reduzida.

Apresentam-se, a seguir, alguns registos fotográficos efectuados no decurso do trabalho de campo, os quais permitem evidenciar as alterações da empreitada que foram objecto do contrato adicional em apreço:



✓

Figura nº 1: Vista para poente, mostrando em primeiro plano, a “praça central”, ao fundo, a única área fechada inicialmente projectada para o mercado municipal, e, sobre a direita, assinalada pela seta, a ala norte coberta, inicialmente vazada e que, com as alterações passou a constituir um espaço fechado, albergando 9 bancadas para afectação ao comércio de venda de fruta e de legumes; no canto superior esquerdo pode ver-se a nova cobertura metálica da ala sul.



Figura nº 2: Vista para sul, captada do ângulo nordeste da “praça central”, mostrando a única ala que foi mantida aberta conforme o projecto inicial (a nascente), vendo-se ao fundo, assinalada pela seta, a ala sul coberta, inicialmente vazada e que, com as alterações passou a constituir um espaço fechado, albergando 9 bancadas para afectação ao comércio de venda de fruta e de legumes.





✓

Figura nº 3: Vista do interior do espaço lateral no qual foram construídas as 9 bancadas para a venda do peixe, no caso concreto, ala sul (a construção foi idêntica para o outro espaço lateral em que foram construídas as 9 bancadas para a venda de fruta e de legumes).



Figura nº 4: Vista dos lados poente e sul do mercado municipal, correspondendo o lado poente à zona inicialmente projectada das 10 “lojas” individuais e o sul à da construção das bancadas para a venda do peixe¹². É também visível, no lado direito da fotografia, a entrada de viaturas para o parque subterrâneo.



¹² Em virtude da construção da parede lateral foram suprimidos 9 pilares dos 12 inicialmente previstos.



2. Justificação da natureza imprevista dos trabalhos:

Para fundamentar a alteração ao projecto de arquitectura da empreitada (e, conseqüente celebração do contrato adicional) é invocado na proposta de 17 de Novembro de 2006, subscrita pelo Vice Presidente da Câmara, e apresentada em reunião camarária de 21 do mesmo mês, **a petição apresentada por um conjunto de comerciantes que solicitou a reformulação do projecto no sentido de o mesmo integrar espaços colectivos de venda de peixe e legumes.**

De acordo com aquela proposta, tratou-se de atender à necessidade de dotar o edifício em execução de dois novos espaços destinados ao comércio de frutas, legumes e peixe, e por esse motivo foi necessário alterar o projecto de arquitectura.

Em 7 de Março de 2007, o processo foi devolvido à autarquia para efeitos de esclarecimentos complementares, bem como para remessa de alguns elementos, considerados necessários ao seu completo estudo.

De acordo com os esclarecimentos e documentos remetidos pela CMVRSa ao abrigo do ofício nº 2972, de 2.04.2007, importa salientar a Apreciação Técnica da Divisão de Gestão Urbanística datada de 15 de Março de 2006¹³, referindo os seguintes aspectos:

- “1. Em 15/03/06 a requerente submeteu aprovação o projecto de arquitectura referente às alterações que pretende efectuar no Mercado Municipal de Vila Nova de Cacela bem como o respectivo projecto de segurança contra risco de incêndios. Estes projectos foram submetidos a parecer da Autoridade de Saúde, Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e da Autoridade Sanitária Veterinária Concelhia.
2. O presente projecto tem por finalidade dotar o edifício em execução de dois novos espaços destinados ao comércio de frutas legumes e peixe estabelecendo as alterações arquitectónicas necessárias à sua funcionalidade.
3. Em 17/04/06, a Autoridade Sanitária Veterinária Concelhia emitiu parecer favorável.
4. Em 19/04/06, o SNBPC emitiu parecer favorável condicionado em relação ao estabelecimento comercial. No mesmo parecer menciona que em relação ao parque de estacionamento coberto compete à Câmara Municipal verificar o cumprimento do D.L nº 66/95, de 8 de Abril, conforme nº 1 do artº4 do mesmo.
5. Em 20/09/06, via GAT — Tavira, deu entrada na DGU o projecto de alterações de electricidade com o respectivo certificado de aprovação emitido em 05/09/06, pela CERTIEL — Associação Certificadora de Instalações Eléctricas.
6. Em 02/10/06 deu entrada na DGU, a adenda ao projecto de segurança contra risco de incêndios, do projecto de alteração das infraestruturas eléctricas e do projecto de alteração das telecomunicações.
7. Em 10/10/06 deu entrada na DGU cópia da carta 3010/06/ARAG da EDP que refere que o projecto das infraestruturas eléctricas foi aprovado condicionado ao

¹³ A assinatura não se encontrava identificada funcional e nominalmente, em desrespeito pelo disposto no artigo 23º do DL nº 135/99, de 22.04. No decurso do trabalho de campo foi informado, verbalmente, tratar-se da assinatura da Eng^a Soraia, engenheira técnica do quadro de pessoal da CMVRSa.



cumprimento das condições técnico-administrativas contidas na mesma. A Fiscalização da obra tem conhecimento do conteúdo desta carta.

8. *Após consulta, o PSCI — Adenda mereceu parecer favorável do SNBPC através do seu ofício n.º 7210 de 24/10/06.*
9. *De referir ainda que, no seguimento do mencionado no parecer do SNBPC referido no ponto 4 desta apreciação, procedemos à análise do projecto de segurança contra risco de incêndios e respectiva adenda referente ao Parque de Estacionamento Coberto, pelo que consideramos que os mesmos satisfazem o estabelecido no D.L. n.º 66/95, de 8/04.*
10. *Em 15/11/06, foram apresentados os restantes projectos da especialidade nomeadamente o Projecto das Redes Interiores de Abastecimento de Água e Drenagem das Águas Residuais Domésticas e Pluviais e o Projecto de Estabilidade, aos quais aplicamos o previsto no ponto 8) do Art.º 20 do D.L. n.º 555/99 de 16/12 com as alterações dadas pelo D.L. n.º 177/01 de 4/6.*
11. *Perante o exposto, consideramos que o presente projecto de arquitectura – alteração reúne condições para merecer aprovação final, condicionada ao cumprimento dos requisitos referidos nos pareceres da Autoridade de Saúde e da EDP supra citados.”*

Refira-se que no ponto 1 deste ofício se reafirma que, “a) A natureza imprevista destes trabalhos teve como causa a petição de um conjunto de comerciantes que solicitou, em abaixo-assinado de Fevereiro de 2006, a reformulação do projecto no sentido do mesmo integrar espaços colectivos de venda de peixe e legumes, conforme consta da aprovação do projecto em reunião do executivo de 21 de Novembro de 2006”.

3. *Da factualidade descrita anteriormente e da fundamentação apresentada pelo organismo considerou-se, no relato da auditoria, que os “trabalhos a mais” objecto do adicional em apreço resultavam, exclusivamente, da vontade do dono da obra em introduzir “melhorias” numa obra, que foi considerada pelos seus principais utentes como insuficiente/inadequada para prover às suas necessidades de espaço.*

Ou seja, com o decurso da execução do projecto do “Mercado Municipal da Venda Nova”, e com o definir dos contornos da obra, designadamente, com o início da construção dos espaços individuais destinados ao comércio, os comerciantes que iriam desenvolver a sua actividade naquele local, mostraram-se descontentes com o tipo de mercado que se encontrava em construção e, em Fevereiro de 2006, apresentaram a petição supra mencionada¹⁴.

Mencione-se que o projecto inicial da empreitada tinha sido solicitado, verbalmente, ao GAT Tavira, pelo executivo camarário em exercício de funções em 2002 e tinha em vista, de acordo com as explicações apresentadas pela directora daquele organismo, Dra. Ana Paula Ferreira, a construção de um espaço de inspiração mediterrânica, dotado de 10 lojas no lado poente (que excediam as necessidades dos 7 comerciantes então a desenvolver actividade naquele local), aptas para a prática de qualquer comércio, uma área periférica coberta, em todo o redor de uma “praça central”,

¹⁴ Informação prestada verbalmente na reunião efectuada no decurso do trabalho de campo e confirmada pelo Presidente da CMVRSa.



mantendo um espaço amplo e aberto para comércio ambulante e polivalente: artesanato, velharias, antiguidades e lazer.

As alterações sugeridas no decurso da execução da empreitada pelos comerciantes e aceites pelo novo executivo que tomou posse após o acto eleitoral de 9.10.2005, revelam uma visão diferente do modo como deve ser distribuído o espaço que constitui um mercado municipal, considerando mais adequado e conveniente aproveitar os dois espaços laterais e fechá-los com a execução de 18 bancadas¹⁵. Para este efeito foram solicitadas alterações ao Projecto de Arquitectura do Mercado Municipal, elaboradas pelo GAT Tavira, e às restantes especialidades, as quais foram aprovadas em reunião camarária de 21.11.2006.

Sem efectuar qualquer apreciação quanto ao mérito destas duas visões quanto à forma como devem ser distribuídos os espaços fechados num mercado, conclui –se, contudo, que, caso não tivesse sido apresentada esta petição, a obra teria sido executada de acordo com o projecto inicialmente aprovado o que reafirma a ideia de que estes trabalhos não eram necessários ao seu acabamento.

Acresce que também não se verifica a existência de qualquer “circunstância imprevista”, tal como o Tribunal de Contas tem vindo a interpretar este conceito, como “circunstância inesperada, inopinada”¹⁶, mas sim uma situação que revela conveniência e oportunidade em introduzir eventuais melhorias num espaço que se encontra em construção.

Como se refere no Acórdão nº 56/06, de 21.02 – 1ª S/SS (proferido sobre uma situação semelhante à da presente auditoria: construção de uma nova sala não prevista inicialmente): *“Efectivamente, as razões que deram causa aos trabalhos em questão não se fundamentaram na ocorrência de circunstâncias surgidas no decurso da obra, entendendo-se por “circunstância imprevista” o acontecimento, o facto ou algo de inopinado, de inesperado que surge durante a realização da empreitada e que o normal decisor não podia nem devia prever até ao lançamento do procedimento concursal. Tratam-se de trabalhos que poderiam (...) ter sido previstos nos projectos iniciais, mas não o foram. Sem que se tornassem indispensáveis ao acabamento da empreitada, foram, já em obra, acrescentados aos que haviam sido previstos no projecto e postos a concurso. Donde se conclui que os trabalhos objecto do contrato em apreciação resultaram, sim, de alterações de vontade do dono da obra que modificou o projecto posto a concurso e alterou o objecto do contrato inicial, incluindo nele novos trabalhos.”*

¹⁵ Refira-se que as 10 lojas individuais que foram inicialmente projectadas e que foram executadas por se destinarem a qualquer ramo de comércio, não foram dotadas de bancadas fixas, o que não impede a sua colocação pelos seus utilizadores.

¹⁶ Tem sido entendimento defendido por este Tribunal que “circunstância imprevista” para este efeito, consiste em **“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”**, “circunstância inesperada, inopinada”.

Vide, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas nºs 20/2005, 1ª S. – PL, de 17 de Janeiro, 6/2004, 1ª S. – PL, de 11 de Maio, 8/2006-1ªSS de 9 de Janeiro.



Ainda de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, designadamente o teor do Acórdão nº 49/06 – 1ª S/SS, de 14 de Fevereiro de 2006:¹⁷ “Podemos definir trabalhos a mais como aqueles que, não fazendo parte integrante dos trabalhos inicialmente projectados ou contratados, se tornaram necessários à execução do contrato. Ponto é que essa necessidade tenha ocorrido na sequência de uma “circunstância imprevista” e que se verifique qualquer das condições previstas nas alíneas a) ou b) do artº 26º do DL nº 59/99, de 2 de Março.

(...)

Circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto.

Ora, conforme resulta do probatório (...), os trabalhos objecto do presente adicional devem-se às seguintes circunstâncias: (i) introdução, no decurso da obra, de um Posto de Turismo, de que resultou a necessidade de deslocação do posto de transformação, colocação de mobiliário urbano no denominado Largo dos Águias, bem como motorização dos portões de acesso ao parque, tudo no montante de 46.326,91 € (...).

Ou seja, as razões que motivaram a realização dos trabalhos objecto do presente adicional podiam e deviam ter sido previstas pelo dono da obra no projecto inicial, (...).

Assim, e porque, relativamente a todos os trabalhos, se não verifica um dos requisitos do conceito de trabalhos a mais – a ocorrência de uma circunstância imprevista – e porque, relativamente aos denominados “trabalhos a mais”, nunca aqueles poderiam ser considerados trabalhos necessários à execução do contrato inicial, tal como o mesmo foi contratualizado, concluímos pela violação do supra referido normativo.”

Refira-se, por último, que algumas parcelas de trabalhos que constituem o objecto deste adicional não decorrem da alteração projecto inicial da empreitada, como é o caso dos movimentos de terras da construção de sapatas e pilares, da protecção da construção ao nível das fundações e de alguns pequenos trabalhos de arranjos exteriores, reportando-se os mesmos a aumentos de quantidade dos trabalhos contratuais e que terão sido executados antes da dita alteração do projecto:

-Cap. II Movimento de Terras.....	10 826,35 €
-Cap. III - Betões (apenas as Sapatas, os Pilares e as Lajes maciças).....	12 758,55 €
-Cap.V - Protecção da Construção (geotêxtil, massames e juntas de bentonite)..	7 710,23 €
-Cap. VIII - Equipamentos (papeleiras).....	310,00 €
-Cap. IX- Diversos (painel de poliestireno em junta de dilatação exterior).....	201,25 €

Para a realização destes trabalhos a autarquia não apresentou qualquer justificação específica que permita concluir que os mesmos foram determinados por circunstâncias imprevistas, de forma a respeitarem o disposto no artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99.

Pelo exposto, não se considerou, assim, que no contrato adicional em apreço estivessem preenchidos os requisitos exigidos no nº 1 e nas suas alíneas a) e b) do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, pelo que os trabalhos em apreço não se podiam qualificar como trabalhos a mais.

¹⁷ Relativamente a esta matéria vide ainda os Acórdãos nºs 48/03-Recurso Ordinário nº 37/03, 5/04 – Recurso Ordinário nº 13/04, 2/06-1ª S/SS e 7/06-1ª S/SS.



4. No **exercício do direito de contraditório** vieram os indiciados responsáveis alegar o seguinte:

“(…)

Os trabalhos a mais previstos destinaram-se à realização da mesma empreitada e deveram-se não a uma “falta de previsão” (incúria) dos serviços técnicos, mas a uma circunstância imprevista – desenvolvimento de um número exponencial de loteamentos nesta freguesia (Vila Nova de Cacela), bem como o início de urbanizações promovidas no âmbito do Plano de Urbanização das Sesmarias, o qual prevê um número de camas superior a 5 000, o que representa um acréscimo significativo da população na freguesia em causa e, conseqüentemente, se reflectiriam necessariamente num aumento de utilizadores do mercado.

O recurso a trabalhos a mais está consagrado na Lei (artigo 26º do Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas), pese embora dependa da ocorrência de uma circunstância imprevista, conceito indeterminado, do qual se for efectuada uma leitura redutora, na prática torna-se letra morta.

Perante este conceito de “imprevisibilidade” o que se pretende é que quem decida o faça com base em critérios de adequação e de proporcionalidade, respeitando sempre a prossecução do interesse público a que se encontra intrinsecamente vinculado.

Foi esta a actuação dos signatários, que atendendo às características técnicas da obra, e após auscultação da população residente, verificaram que efectivamente a infra-estrutura em causa, nos moldes em que foi projectada inicialmente, não era suficiente para servir os seus utilizadores, ponderou e, agindo dentro da legalidade, decidiu salvaguardar o interesse público e avançar no sentido de serem realizados trabalhos a mais, de modo a que o interesse público fosse salvaguardado.

No decurso da realização de trabalhos previstos no contrato de empreitada, foi reavaliado o número de bancas do mercado, uma vez que o projecto inicial da nova infra-estrutura previa o mesmo número de bancas que existiam anteriormente (nove), ou seja se fosse cumprido esse projecto teríamos apenas uma obra nova, mas com a mesma dimensão da anterior. Todas estas situações obrigaram a alterações que visaram uma avaliação do potencial do mercado, com vista a que no futuro esta infra-estrutura servisse efectivamente as reais necessidades da freguesia de Vila Nova de Cacela.

Por último, há que referir que estes trabalhos não poderiam ser economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, uma vez que a sua execução posterior implicaria a destruição de estruturas já edificadas, a suspensão do seu funcionamento e a execução de uma obra que seguramente seria mais dispendiosa. Ora toda esta actuação não salvaguardaria o interesse público, representando, pelo contrário, um acréscimo significativo de custos.

Na página 16 do documento em análise são referidos alguns trabalhos a mais que resultam de erros e omissões do projecto, o que numa empreitada por série de preços é legalmente viável.

A Câmara Municipal optou por esta solução uma vez que a mesma se afigura a mais consentânea com o interesse público em que deve assentar a actividade municipal, porquanto uma ampliação da obra logo após a sua edificação teria todos os



inconvenientes e prejuízos que daí adviriam, para além de constituir um sério prejuízo nas expectativas e nos direitos dos munícipes utilizadores.

Se estes trabalhos não tivessem sido classificados como trabalhos a mais, teriam sempre que ser sujeitos a ajuste directo, o que na prática teria o mesmo efeito.”

5. Apreciando as alegações supra transcritas, apresentam-se as seguintes considerações:

- a) A fundamentação para justificar a celebração do adicional, remetida a este Tribunal e, posteriormente, confirmada no decurso do trabalho de campo, referia-se, apenas, ao facto de os comerciantes, eventuais utentes do espaço a construir, terem apresentado uma petição, um abaixo-assinado datado de Fevereiro de 2006, no qual solicitaram a reformulação do projecto inicial da obra no sentido de o mesmo integrar espaços colectivos de venda de peixe e de legumes, como se descreve no nº 2 do ponto IV deste relatório.
- b) Invoca-se, agora, em sede de alegações, o “(...) desenvolvimento de um número exponencial de loteamentos nesta freguesia (...), bem como o início de urbanizações promovidas no âmbito do Plano de Urbanização das Sesmarias (...), o que representa um acréscimo significativo da população na freguesia (...)”; a auscultação da população residente; a ponderação de que a infra-estrutura em causa não era suficiente para servir os seus utilizadores; a reavaliação do projecto inicial, no decurso da execução da obra, para o adaptar às “(...) reais necessidades da freguesia (...)”.
- c) Quanto a estas novas justificações apraz referir que as mesmas correspondem a aspectos relevantes, quer de gestão territorial quer de natureza sociológica, a tomar em conta para a elaboração de um projecto municipal. Contudo, também não é menos verdade que os mesmos a serem ponderados numa empreitada de obras públicas, o devem ser aquando da elaboração do projecto da empreitada e não já no decurso da sua implantação. Como se menciona no artigo 10º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, “O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto (...), as características da obra e as condições técnicas da sua execução (...)”.

Também, não se considera que as situações ora invocadas possam consubstanciar circunstâncias imprevistas, para que os trabalhos adicionais se possam qualificar como trabalhos a mais, enquadráveis no artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março e com a interpretação que o Tribunal de Contas tem feito deste conceito, como se descreveu no ponto 3 da parte IV deste relatório. Na verdade, o licenciamento de obras compete à Câmara Municipal, nos termos do nº 5 do artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, assim como o planeamento dos instrumentos de gestão territorial. Logo, sendo o mesmo órgão autárquico que aprovou o projecto de execução da empreitada em apreço, não pode invocar que desconhecia, ou que não era possível prever, o volume de edificações existentes e/ou previstas para aquela freguesia.

Em qualquer caso, também não é invocada qualquer data para aquele desenvolvimento exponencial de loteamentos, nem se comprova que as



características iniciais da obra a realizar (que incluía um espaço aberto) não permitiam responder a todas as necessidades da população.

- d) Alegam ainda, os indiciados responsáveis que o procedimento adoptado, alteração do projecto inicial da empreitada no decurso da execução da mesma, e a celebração do presente adicional, era a solução que, “ (...) *se afigura mais consentânea com o interesse público (...)*”, que implicava menos custos e, caso, os trabalhos em causa não tivessem sido qualificados como trabalhos a mais, sempre os mesmos teriam que ser sujeitos a ajuste directo.
- e) Quanto a estes argumentos importa mencionar que a adjudicação de uma empreitada por ajuste directo, sem consulta obrigatória, só é legalmente admissível se o valor da mesma for inferior a € 4.987,98 (alínea e) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março), ou caso se verifique, comprovadamente, alguma das situações previstas no artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Significa isto que, só em situações muito restritas, é que é legalmente possível não realizar o concurso público.

Como se refere no Acórdão nº 8/2004-Junho-8-1ª Secção/PL – Processo nº 113/2002, publicado no Diário da República – II Série nº 29, de 9 de Fevereiro de 2006:

“(...

O concurso público (...) é o “procedimento por excelência” para a escolha do contratante particular no âmbito do direito comparado, é, na definição sugerida pela mesma autora, “um procedimento administrativo formal e transparente de escolha do co-contratante e de escolha de uma proposta de contrato, mediante o qual a Administração torna públicas a sua intenção de contratar e as condições em que o pretende fazer, autovinculando-se àquilo que anunciou, dispondo-se a aceitar, num regime de concorrência, a proposta do concorrente que considere mais vantajosa, no respeito da igualdade entre todos os proponentes.”

Concluindo, o concurso público é o procedimento que o Tribunal de Contas tem entendido como elemento essencial à formação correcta da vontade contratual da entidade pública e o que melhor salvaguarda o interesse público, já que é nele que melhor se concretizam os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, previstos nos artigos 266º da Constituição da República Portuguesa e 5º e 6º do Código do Procedimento Administrativo. É o procedimento que permite ao dono da obra celebrar um contrato de empreitada com condições mais vantajosas quer em termos de custos quer em termos técnicos.

E, no caso em apreço, atento o valor do adicional, que como já se referiu não consubstancia, legalmente, trabalhos a mais, o procedimento legalmente adequado era o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio, atento o disposto na alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março

- f) Na resposta apresentada pelos indiciados responsáveis é ainda esclarecido que, no relato, são referidos alguns trabalhos a mais que resultam de erros e omissões do projecto, o que numa empreitada por série de preços é legalmente viável.
- g) A este respeito importa lembrar que, nos termos do artigo 18º do citado Decreto-Lei nº 59/99, uma empreitada “(...) *é por série de preços quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada*



espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas”.

Por outro lado, a empreitada segue o regime remuneratório do preço global quando o montante da remuneração, previamente fixado, corresponde à realização de todos os trabalhos necessários à execução da obra, como preceitua o artigo 9º do referido Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Assim, nos termos do artigo 14º do supra citado diploma legal, admite-se reclamações de erros e de omissões, nas situações aí previstas, para as empreitadas por preço global.

Para as empreitadas por série de preços não se encontra contemplada tal solução, e não parece que se possa alterar livremente, na execução da empreitada, as quantidades de trabalho previstas para cada espécie de trabalhos (menos ainda é possível aceitar a realização de trabalhos para suprir omissões de espécies de trabalhos do projecto)¹⁸.

Assim, para os trabalhos referidos na alínea f), continua a não ser apresentada justificação que permita considerar que os mesmos derivaram da ocorrência de circunstâncias imprevistas, pelo que se mantém a observação efectuada no ponto 3 da parte IV do relatório, no sentido de que os mesmos não podem ser legalmente qualificados como trabalhos a mais.

Em qualquer caso e como se menciona no Acórdão nº 166/05-Out.11 – 1ª S/SS, “(...) **os chamados erros e omissões do projecto, quando ocorram em resultado de circunstância que podia e devia ter sido prevista pelo projectista ou, em última análise, pelo dono da obra, estão sempre fora do conceito de “circunstância imprevista”.**

(...)

Estamos, assim, perante trabalhos que, por ab initio serem necessários à boa execução do contrato, são o resultado de erros e omissões que podiam e deviam ter sido previstos pelo dono da obra, e que, por isso, não são susceptíveis de integrarem o conceito de “circunstância imprevista” e, conseqüentemente, de “trabalhos a mais”. Não sendo os trabalhos realizados subsumíveis ao disposto no art.º 26º, nº 1 do DL 59/99 (...) não podia o Município lançar mão daquele tipo de procedimento – o ajuste directo.”

Da apreciação efectuada às alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis, nos termos do artigo 13º da LOPTC, conclui-se que não foram carreados para o processo quaisquer factos ou esclarecimentos que afastem as observações já

¹⁸ Como refere o Juiz Conselheiro Lídio de Magalhães no artigo “A Administração em Trabalhos ...” (publicado na separata da Revista de Administração Local, nº 20, Lisboa 2005, págs. 699 e 670), neste tipo de empreitadas, “(...) ainda que o preço unitário esteja fixado, a decisão em obra sobre as quantidades não é livre.

Na verdade, continuam a pender sobre a empreitada e sobre a sua execução as restrições definidas nos artºs 26º e 45º do Decreto-Lei nº 59/99. (...)

O respeito pelos princípios e normas legais que regem as empreitadas de obras impõe uma linha de identidade entre a obra projectada e posta a concurso, a obra que o empreiteiro se compromete a fazer na proposta adjudicada e a obra executada.”



formuladas no ponto 3 da parte IV deste relatório, **pelo que se reafirma que o contrato adicional não respeita os requisitos previstos no nº 1 e nas suas alíneas a) e b) do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, não se podendo, assim, qualificar os trabalhos em apreço como trabalhos a mais.**

Não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor **a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.**

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do relatório – adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da mesma (artigo 133º, nº 1, do Código do Procedimento Administrativo); nulidade que se transmite ao contrato (artigo 185, nº 1 do CPA).

6. As ilegalidades supra indicadas neste relatório consubstanciam **infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, (al. b) – segmento autorização da despesa - do nº 1 do artigo 65º da LOPTC**, sancionável com multa que varia entre 15 e 150 UC (nº 2 do mesmo artigo), a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [nº 3 do artº 58º e 79º, nº 2 e 89º, nº 1 alínea a), todos da mesma Lei].

7.a) Na reunião camarária de 21.11.2006, foi deliberado por unanimidade aprovar a proposta do Vice-Presidente, José Carlos Costa Barros, no sentido de ser autorizada a **alteração ao Projecto de Arquitectura do Mercado Municipal da Venda Nova**, com fundamento na Informação da Divisão de Gestão Urbanística datada de 16.11.2006.

Estiveram presentes nesta reunião e votaram favoravelmente a proposta:

O Presidente:

- Luís Filipe Soromenho Gomes

O Vice-Presidente:

- José Carlos Costa Barros

Os Vereadores:

- Maria da Conceição Cipriano Cabrita
- José João Rodrigues Granado
- João Manuel Lopes Rodrigues
- Catarina Patrícia Querido Rosado^{19/20}
- Álvaro Palma de Araújo²⁰
- Maria Luísa Santos Currito de Oliveira e Castro²⁰

¹⁹ Em substituição de António Maria Farinha Murta, ausente por motivo de doença

²⁰ Na reunião camarária de 5.12.2006 os vereadores supra assinalados rectificaram “(...) a sua posição anteriormente assumida sobre o projecto de alterações, uma vez que a obra em execução nada tem a ver com o projecto de arquitectura (...)”.



7.b) Em reunião de 5.12.2006, a Câmara Municipal deliberou autorizar, por maioria, a realização dos trabalhos adicionais em apreço. Incurrem, assim, em responsabilidade sancionatória, identificada no ponto 6 deste relatório, todos os membros da CMVRSA que participaram e votaram favoravelmente²¹ a aprovação do 1º Adicional ao contrato de empreitada “Mercado Municipal da Venda Nova – Vila Nova de Cacela”:

O Presidente:

- Luís Filipe Soromenho Gomes

Os Vereadores:

- José Carlos Costa Barros – Vice-Presidente
- Maria da Conceição Cipriano Cabrita.

Refira-se que esta deliberação camarária foi tomada com base na proposta do Vice-Presidente José Carlos Costa Barros, de 29.11.2006, tendo em consideração o parecer da fiscalização – GAT de Tavira, subscrita pela Fiscal Técnico de Obras Maria Emília Silva, datada de 4.10.2006.

V.

Incumprimento do prazo de remessa do Adicional

- a) O presente contrato adicional, relativo à execução de trabalhos a mais na empreitada “Mercado Municipal de Venda Nova – Vila Nova de Cacela”, foi autorizado por deliberação camarária de 5 de Dezembro de 2006 e outorgado em 15 de Janeiro de 2007.
- b) De acordo com o informado no mapa anexo à Resolução nº 96/2002, publicada no DR 2ª Série de 17 de Outubro de 2006, **a data do início do adicional ocorreu em 22 de Setembro de 2006.**
- c) O adicional foi remetido ao Tribunal de Contas, para cumprimento do disposto no nº 2 do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, **ao abrigo do ofício nº 647, de 29 de Janeiro de 2007.**
- d) Nos termos do nº 2 do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, os adicionais devem ser remetidos a este Tribunal no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução, **prazo esse que terminava em 16 de Outubro de 2006.**
- e) Tendo o referido adicional apenas sido remetido ao Tribunal de Contas através do ofício nº 647, de 29 de Janeiro de 2007, decorreu um **atraso de 69 dias.**
- f) Este incumprimento consubstancia uma infracção nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 66º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006,

²¹ Os vereadores que votaram contra – António Maria Farinha Murta, Álvaro Palma de Araújo e Maria Luísa Santos Currito de Oliveira e Castro – não são responsabilizados, atento o disposto no nº 3 do artº 93º da Lei nº 169/99, de 18.09, republicado em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11.01.



de 29 de Agosto – “*falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter*”.

- g) A responsabilidade pela prática desta infracção deve ser imputada ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, Luís Filipe Soromenho Gomes, nos termos da alínea l) do nº 1 do artigo 68º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a alteração dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro²².
- h) Esta infracção é sancionável, nos termos do nº 2 do artigo 66º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, com a aplicação de uma multa num montante compreendido entre o limite mínimo, (5 UC) de € 445,00 e o limite máximo, (40 UC) de € 3.560,00, a efectivar no processo da 1ª Secção a que os factos respeitem (artigos 58º, nº4 e 77º, nº 4 da citada Lei nº 98/97).
- i) O Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, Engº Luís Filipe Soromenho Gomes, efectuou o pagamento desta multa, pelo seu valor mínimo, em 16 de Outubro de 2007, como se verifica do comprovativo aposto na Guia nº 56 – M/2007.

Nos termos da alínea d) do nº 2 do artigo 69º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, o procedimento por responsabilidade sancionatória de acordo com o artigo 66º fica extinto com o pagamento da multa.

VI. Conclusões

1. Os trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, complementada com as alegações apresentadas no exercício do direito de contraditório:
 - a) não permitem considerar que os mesmos são “trabalhos a mais” no sentido jurídico do termo, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente relatório, não se verifica, o que torna ilegal a sua autorização e consequente contratualização;
 - b) os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados na alínea b) do ponto 7 da parte IV deste relatório;

²² Não afasta esta responsabilidade o facto de o ofício de remessa do processo ter sido assinado pela Directora do Departamento de Administração e Finanças, Dra. Ana Rita Sequeira Martins Alves Pereira de Almeida Costa e, no decurso do trabalho de campo, se ter verificado que a dirigente detém competência delegada para “Assinar ou visar a correspondência da câmara municipal com destino a quaisquer entidades ou organismos públicos, cujos processos decorram pelo Departamento de Administração e Finanças”, uma vez que esta competência delegada respeita apenas à prevista na alínea m) do nº 1 do artigo 68º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, não tendo sido delegada a competência atribuída ao Presidente da Câmara pela alínea l) do mesmo diploma legal, e que se refere, expressamente, à remessa, atempadamente, ao Tribunal de Contas, dos documentos que careçam da respectiva apreciação.



- c) com aquela actuação os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26º nº 1 e 48º nº 2 alínea a), ambos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, o que os faz incorrer em **responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa - do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto;**
- d) encontra-se suficientemente indiciado que os responsáveis identificados na alínea b) do ponto 7, agiram livre, voluntária e conscientemente ou, no mínimo, representaram a realização de tal infracção como uma consequência necessária da sua conduta;
- e) esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

Esta multa, para cada um dos responsáveis supra identificados na alínea b) do ponto 7, tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC²³ (1.335,00€), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (13.350,00€).

- 2. No respeitante à remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas, apurou-se que não foi observado o prazo fixado para esse efeito no nº 2 do artigo 47º da LOPTC, incumprimento esse consubstancia uma **infracção nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 66º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto** – *“falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter”*.

Contudo, o responsável por esta infracção, o Presidente da CMVRS, Engº Luís Filipe Soromenho Gomes, procedeu ao pagamento voluntário da multa, pelo valor mínimo de € 445,00, pelo que o procedimento sancionatório ficou extinto, de acordo com a alínea d) do nº 2 do artigo 69º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

VII. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 5 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, aplicável “mutatis mutandis” à 1ª Secção, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no sentido de que as alterações efectuadas não resultaram de “circunstâncias imprevistas” nem se podem considerar como imprescindíveis ao acabamento da obra e que os responsáveis terão agido com consciência do acto e das suas consequências.

²³ O valor da UC em 2006 era de 89,00€, e para o triénio de 2007 a 2009 esse valor passou para 96€.




VIII. Decisão

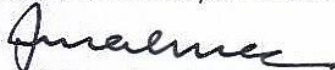
Os juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, nº 2 alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

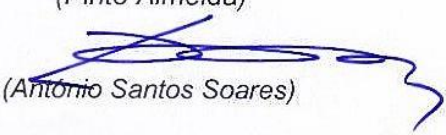
- a) Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos a mais e identifica os eventuais responsáveis;
- b) Não aplicar o nº 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações dadas pelas Leis nºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, dado não estar suficientemente indiciado que as infracções só podem ser imputadas aos seus autores a título de negligência;
- c) Mostrando-se paga a multa relativa à infracção prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 66º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a alteração dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, declarar, por força da alínea d) do nº 2 do artigo 69º da mesma lei, extinto o respectivo procedimento sancionatório;
- d) Recomendar à Câmara Municipal de Vila Real de Santo António o cumprimento dos condicionalismos legais que regem as empreitadas de obras públicas, designadamente os artigos 26º e 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Vila Real de Santo António em 130,70 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
- f) Remeter cópia deste relatório:
 1. Ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, Engº Luís Filipe Soromenho Gomes;
 2. Aos responsáveis a quem foi notificado o relato, o Vice-Presidente, José Carlos Costa Barros e a Vereadora Maria da Conceição Cipriano Cabrita.
 3. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela Área das Autarquias Locais.
- g) Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos do nº 1 do artigo 57º, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- h) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório pela Internet.

Lisboa, 8 de Janeiro de 2008

OS JUIZES CONSELHEIROS


(Helena Ferreira Lopes - Relatora)


(Pinto Almeida)


(António Santos Soares)