



Tribunal de Contas

Mantido pelo acórdão nº 3/06, de 17/01/06, proferido no recurso nº 16/05

Acórdão nº-116 /05-21.Jun-1ªS/SS

Procs. nºs: 489/05 e 917/05

1. A Câmara Municipal de Penafiel (C.M.P.) remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal:

- a) Contrato de “Empreitada de Execução de Gimnodesportivos – (Construção de três Pavilhões Gimnodesportivos nas freguesias de Abragão, Galegos, e Rio de Moinhos)”, pelo preço de 2.234.635,63 €, acrescido de IVA (proc. nº 489/05); e
- b) Contrato de “trabalhos a mais” relativos à empreitada referida, pelo preço de 361.228,74 €; acrescido de IVA (proc. nº 917/05);

ambos celebrados com a empresa “Ladário – Sociedade de Construções, Lda.”.

2. Os dois processos/contratos, pela natureza, objecto e procedimentalização, encontram-se numa relação de interdependência, constituindo um todo, o que impõe a sua apreciação e decisão em conjunto e de forma unitária.

Dos elementos constantes dos processos apurou-se a factualidade que se evidencia no quadro a seguir e se apresenta segundo a cronologia factual, independentemente do contrato a que directamente possa respeitar, por forma a permitir relevar o carácter unitário a que aludimos.

FACTOS	DATAS
--------	-------



Tribunal de Contas

INICIAL	ADICIONAL	INICIAL	ADICIONAL
Ficha de Pré-candidatura a Co-financiamento FEDER, apresentada ao Instituto do Desporto		11.03.2004	
Deliberação da Câmara a autorizar a abertura do concurso público		30.07.2004	
Data de publicação do aviso em Diário da República, III série		18.08.2004	
Prazo limite para a recepção das propostas		23.09.2004	
Acto de abertura das propostas		24.09.2004	
Relatório de Análise da qualificação dos concorrentes		15.11.2004	
Audiência prévia/envio aos concorrentes do Relatório de Qualificação		18.11.2004	
Relatório Final de Análise de Propostas		30.11.2004	
Audiência Prévia – notificação		30.11.2004	
Proposta de adjudicação		17.12.2004	
Deliberação de adjudicação pela C.M.P		20.12.2004	
Notificação da adjudicação		29.12.2004	
Exigência do Instituto do Desporto para que os pavilhões possuíssem sala de actividades.			



Tribunal de Contas

<p><i>("Posteriormente à abertura de concurso e durante a fase de candidatura o Instituto do Desporto de Portugal informou que não era possível aprovar a candidatura de comparticipação dos referidos pavilhões, sem que os mesmos possuíssem uma sala de actividades com cerca de 217 metros quadrados."- Informação s/n do Departamento dos Serviços Técnicos e Ambiente).</i></p>		Sem data	
<p>Pedido ao adjudicatário preço para a construção das referidas salas de actividades.</p> <p><i>("...a Câmara Municipal de Penafiel adicionou aos projectos a referida sala de actividades, solicitando para o efeito à empresa adjudicatária o melhor preço, em conformidade com a proposta anteriormente apresentada"</i></p> <p>- Informação s/n do Departamento dos Serviços Técnicos e Ambiente).</p>		Sem data	
	Proposta do adjudicatário para os "trabalhos a mais"		11.01.2005
<p>Informação s/n do Departamento dos Serviços Técnicos e Ambiente propondo a adjudicação daqueles "trabalhos a mais" através de <i>"...um ajuste com a empresa Ladário – Sociedade de Construções, Lda., no valor de € 361.228,74 +Iva, ao abrigo do nº 1 do art. 136.º do decreto-lei 59/99 de 2 de Março"</i>, atendendo a que <i>"o projecto passou a ser uma construção una, e não podendo estes trabalhos da sala de actividades ser separado do contexto inicial"</i>.</p>			12.01.2005
	Despacho de Adjudicação, "nos termos propostos", do Presidente da C.M.P		12.01.2005



Tribunal de Contas

Apresentação do Formulário de Candidatura/Componente FEDER		20.01.2005	
Celebração do contrato		26.01.2005	
Consignação da obra		31.01.2005	
	Deliberação da Câmara a ratificar o despacho de adjudicação do Presidente		21.02.2005
Remessa do contrato para visto		1.03.2005	
	Celebração do contrato de "trabalhos a mais"		10.03.2005
	Remessa do contrato para visto		12.04.2005
Comunicação do Encarregado de Missão do QCA III-Desporto, confirmando que as exigências relativas aos pavilhões foram por eles formuladas antes de 12 de Janeiro de 2005.		21.04.2005	
Valor dos contratos		2.234.635,63 €	361.228,74 €
%			16,16%
Total Geral		2.595.864,34 €	

Acrescem, com interesse, os seguintes factos:

- A empreitada é por preço global (ponto III.1.2. do anúncio) e o prazo de execução da obra é de 360 dias (ponto II.3 do anúncio);
- Apresentaram-se a concurso dezoito concorrentes, todos admitidos;
- A empreitada foi adjudicada à empresa "Ladário - Sociedade de Construções, Lda.;



Tribunal de Contas

- O prazo para a execução dos “trabalhos a mais” foi fixado em 60 dias.

3. Da factualidade antes descrita resulta claro que quando a C.M.P. celebrou o contrato da empreitada de “Execução de Gimnodesportivos – (Construção de três Pavilhões Gimnodesportivos nas freguesias de Abragão, Galegos, e Rio de Moinhos)” já sabia que o objecto da empreitada era diferente, para mais, do que o que constava do contrato que outorgava. Já havia, até, adjudicado ao mesmo empreiteiro, por ajuste directo, os trabalhos – construção de uma sala de actividades em cada um dos Pavilhões - que resolvera adicionar ao projecto posto a concurso. E sabia-o porque o Instituto do Desporto Ihe havia previamente comunicado que a construção dos ditos Pavilhões só seria financiada por verbas comunitárias se cada um contivesse uma sala de actividades, condição que a C.M.P. aceitou e de imediato lhe deu execução.

E que a empreitada “inicial” e os designados “trabalhos a mais”, atenta a factualidade e o circunstancialismo que se descreveu em 2., assumiam um carácter unitário e como tal tinha que ser tratado, também disso a C.M.P. tinha consciência e o assumiu antes da celebração do contrato a que se reporta o proc. nº 489/05, como o comprova a Informação de 11 de Janeiro de 2005 do Departamento dos Serviços Técnicos e Ambiente sobre a qual o Exmº Presidente da Câmara lavrou, no mesmo dia, o despacho de adjudicação dos designados “trabalhos a mais”.

Significa isto que, já antes da respectiva contratualização, a empreitada que a C.M.P. pretendia realizar era outra, porque diferentes os respectivos objectos, que não a que houvera sido posta a concurso. Assim, por isso, deixou o concurso aberto por aviso publicado no Diário da República, III série, de 18 de Agosto de 2004 de ser o legalmente exigível para a escolha do co-contratante da empreitada que se iria adjudicar e realizar. É que, como se preceitua no artº 10º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março a propósito do objecto da empreitada, o dono da obra é obrigado a definir com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra, a qualidade dos materiais e a quantidade dos trabalhos a realizar. O que bem se compreende em nome e salvaguarda dos



Tribunal de Contas

princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência e da estabilidade, previstos nos artºs 7º, 8º, 9º, 10º e 14º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas por força do artº 4º do mesmo diploma legal.

Donde deva concluir-se que a empreitada, com o reconhecido carácter unitário, foi adjudicada sem a realização prévia do legalmente exigido e adequado concurso público, verificando-se pois a preterição de um elemento essencial que torna nulos os actos adjudicatórios e, consequentemente os contratos em apreço (cfr. artºs 133º, nº 1 e 185º do CPA).

Refira-se a propósito do contrato relativo aos designados “trabalhos a mais” (proc. nº 917/05) que estes foram adjudicados por ajuste directo ao abrigo do artº 136º do já referido Decreto-Lei nº 59/99, porém sem se indicar qual das alíneas do nº 1 lhe servia de suporte. Na verdade em nenhuma delas encontra fundamento legal o referido ajuste directo, pelo que, mesmo se o referido contrato pudesse ser analisado (que não pode, como se viu) autonomamente do contrato designado de “inicial” sempre haveria que concluir que a adjudicação dos trabalhos que constituem o seu objecto, atento o respectivo valor, deveria ter sido precedida da realização prévia de concurso público, cuja preterição acarreta, como antes se disse, a nulidade do acto adjudicatório e, consequentemente, do contrato.

E deve também levar-se em devida nota o facto de, apesar de denominados de “trabalhos a mais”, a sua adjudicação não ter invocado como fundamento legal o artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99. E não o foi porque não podia sê-lo. Atenta a factualidade acima dada como assente a realização dos ditos trabalhos não preenchia os requisitos impostos por aquele preceito legal: quando foram decididos e adjudicados ainda não havia contrato de empreitada; não se destinavam à realização da mesma empreitada pois que com eles a empreitada passou, ou passava, a ser outra; e não se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista surgida no decurso da realização da empreitada. Também por esta via se acabaria por concluir pela obrigatoriedade da realização prévia de concurso público.

4. Nos termos da al. a) do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto a nulidade constitui fundamento da recusa do visto.



Tribunal de Contas

Assim, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto aos contratos em causa, celebrados entre a Câmara Municipal de Penafiel e a empresa “Ladário – Sociedade de Construções, Lda.”

São devidos emolumentos (nº 3 do artigo 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).

Diligências necessárias.

Lisboa, 21 de Junho de 2005

OS JUÍZES CONSELHEIROS

(Pinto Almeida – Relator)

(Ribeiro Gonçalves)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)