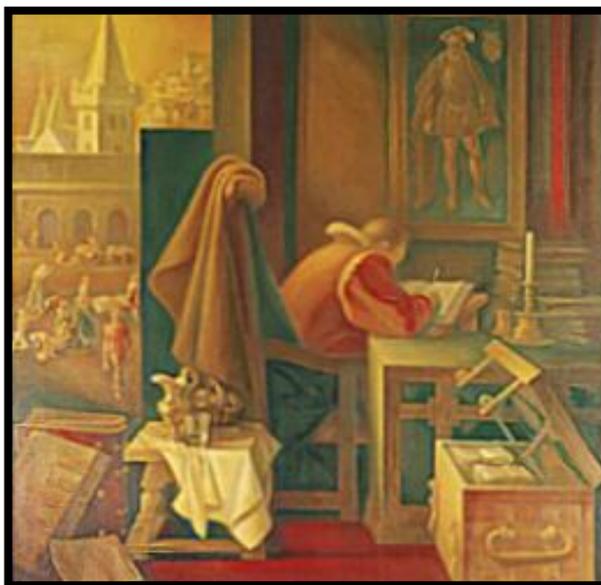


PROCESSO Nº 44/2007 – AUDIT. 1ª SECÇÃO

RELATÓRIO Nº 16/2008



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE
PORTIMÃO, NO ÂMBITO DA “EMPREITADA
PALÁCIO SÁRREA – FORUM CULTURAL”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I

INTRODUÇÃO

1 – A coberto do ofício SEA/ P 42 - 829, de 13 de Dezembro de 2006, a Câmara Municipal de Portimão remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato (*2º adicional*) no valor de € 505.064,30, denominado de "*Contrato Adicional de Trabalhos a Mais e a Menos para a Realização da Empreitada de Palácio Sárrea – Fórum Cultural*", celebrado com a empresa FDO – Construções, S.A., inserindo-o no âmbito da execução do contrato que, relativamente àquela empreitada, e no valor de € 2.986.623,00, foi visado pelo Tribunal de Contas, em 18 de Agosto de 2004.

2 – Vinha o mesmo contrato para efeitos de fiscalização prévia, embora já acompanhado do Anexo referido na Resolução nº 96/2006, publicada na 2ª Série do Diário da República, de 17 de Outubro de 2006. Porém, porque à data em que o contrato deu entrada na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, já havia sido alterado o quadro legislativo atinente à fiscalização prévia de contratos por parte deste Tribunal (*pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto*), em termos de suprimir daquela fiscalização os contratos adicionais aos contratos visados (*por efeito da nova redacção dada por aquela lei ao nº 1 do artº 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto*), foi o contrato de que se trata, bem como a documentação a ele anexa, remetido ao Departamento de Controlo Concomitante, à luz do artº 49º, nº 1, alínea a), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

3 – Por se ter considerado necessário para completar o estudo do processo, foram solicitadas à Câmara Municipal de Portimão algumas informações, bem como a remessa de diversos documentos, através dos ofícios nºs 4097 e 11768, respectivamente, de 14 de Março e de 23 de Julho de 2007, tendo a mesma dado satisfação ao solicitado, dentro dos prazos fixados, por ofícios datados de 5 de Abril de 2007 e de 14 de Agosto de 2007, recepcionados na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, respectivamente, no dia 9 de Abril de 2007 e no dia 17 de Agosto de 2007.

4 - 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 Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do "**Contrato Adicional de Trabalhos a Mais e a Menos Para a Realização da Empreitada de Palácio Sárrea – Fórum Cultural**".



II

METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração deste 2º contrato adicional¹, denominado pela autarquia como “*Contrato Adicional de Trabalhos a Mais e a Menos Para a Realização da Empreitada de Palácio Sárrea – Fórum Cultural*” e dos actos materiais e financeiros decorrentes da execução daquele.

Efectuado o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria, oportunamente remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Portimão e aos responsáveis pela autorização do contrato, por despacho da Juíza Conselheira responsável pela acção, de 15 de Novembro de 2007, para exercício do direito do contraditório previsto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto².

No exercício daquele direito e dentro do prazo fixado,³ vieram os notificados, Manuel António da Luz, presidente da câmara, Luís Manuel de Carvalho Carito, Jaime Carlos Duarte Dias Cordeiro, Isabel Cristina Andrez Guerreiro Bica e José Francisco Sobral Luís, todos vereadores, apresentar, individualmente, as suas alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III

OBJECTO E FUNDAMENTAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

1. O contrato auditado, de acordo com os elementos constantes dos anexos referidos na **Informação nº 310/DFOP/PG/06**, datada de 16 de Outubro de 2006, **subscrita pelo engenheiro Paulo Guerreiro, Chefe da Divisão de Fiscalização e Obras Públicas da Câmara Municipal de Portimão**, com parecer concordante do **engenheiro Agostinho Escudeiro, Director do Departamento Técnico de Planeamento e Urbanismo da mesma câmara**, datado de 23 de Outubro de 2006, e que instruiu a proposta aprovada, por maioria, na reunião ordinária da Câmara Municipal de Portimão, de 25 de Outubro de 2006, em leitura conjugada com os elementos remetidos ao Tribunal de Contas a coberto do ofício daquela mesma câmara, com o número de saída 11937 – 204, de 5 de Abril de 2007, tem por objecto trabalhos a mais e trabalhos a menos, incidindo sobre as áreas que, a seguir, se sintetizam:

¹ O contrato de empreitada foi objecto de um 1º contrato adicional, no valor de € 32.243,74 (*este valor corresponde à diferença entre o valor de trabalhos a mais - € 87.668,09 – e o valor de trabalhos a menos - € 55.424,35*), o qual foi homologado conforme em 05/08/2005.

² Ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nºs 17191 a 17195, de 19 de Novembro de 2007.

³ O prazo inicialmente fixado para exercício do contraditório – *que terminava a 11 de Dezembro de 2007* – foi prorrogado, por 15 dias úteis, a requerimento dos indiciados responsáveis, por despacho da Juíza Conselheira responsável pela acção, proferido em 6 de Dezembro de 2007, tendo o mesmo, consequentemente, sido diferido para o dia 3 de Janeiro de 2008.



a) Trabalhos a mais

a.1) De natureza prevista no projecto (total: € 129.001.22)

- a.1.1) *Contenção periférica* - € 9.383,12
- a.1.2) *Fundações e estruturas de betão armado* - € 119.618,10

a.2) De natureza não prevista no projecto (total: € 376.063.08)

- a.2.1) *Demolição do muro M1 para execução da consola* - € 3.788,19
- a.2.2) *Empalme de armaduras nos muros de contenção* - € 131,84
- a.2.3) *Fornecimento e aplicação de aço A400 NR* - € 197.571,10
- a.2.4) *Retirada de perfis metálicos HEB 160 do muro M4 da cota 4,55 até 7,04*
€ 596,25
- a.2.5) *Colocação de terras no tardo do muro M4* - € 762,04
- a.2.6) *Organização de pedras de fachada em estaleiro* - € 4.891,74
- a.2.7) *Empalme de armaduras nos muros de contenção* - € 469,52
- a.2.8) *Demolição do muro M2/M3 para execução da consola* - € 620,96
- a.2.9) *Alteração da escada E1* - € 20.066,90
- a.2.10) *Demolição de pilares para implantação da viga V 2.1* - € 431,48
- a.2.11) *Alteração do primeiro degrau da laje do balcão no piso 1, já executado*
€ 328,30
- a.2.12) *Corte de 8 vigas HEB 220, fornecimento de 6 sapatas metálicas 280*280*20mm e soldadura das mesmas* - € 1.862,50
- a.2.13) *Deslocação do tapume do alçado poente* - € 337,68
- a.2.14) *Fornecimento e aplicação de tubos metálicos RHS* - € 2.394,03
- a.2.15) *Impermeabilização dos muros de contenção* - € 13.270,00
- a.2.16) *Execução da cornija do alçado sul e poente igual à existente* - € 23.300,00
- a.2.17) *Recuperação e colocação de cantarias das fachadas antigas sul e poente*
€ 98.000,40
- a.2.18) *Alterações no balcão do grande auditório* - € 4.100,15
- a.2.19) *Colocação de lâ de rocha no interior das fachadas sul e poente* - € 3.140,00



b) Trabalhos a menos

- b.1) *Estaleiro* - € 1.776,16
- b.2) *Contenção periférica* - € 4.399,09
- b.3) *Fundações e estrutura de betão armado* - € 14.679,07
- b.4) *Acabamentos (alvenarias, coberturas, cantarias, pavimentos, rodapés, revestimento em paredes interiores, tectos, revestimentos exteriores, ferro, alumínio, portas corta fogo, diversos, vãos e equipamento sanitário)* - € 772.717,94
- b.5) *Especialidades (rede predial de águas de abastecimento – águas frias e águas quentes -, contador, diversos, rede de água para o serviço de incêndio, rede predial de águas residuais domésticas e pluviais, ar condicionado, electricidade, instalações telefónicas e sistema automático de detecção de incêndios, ascensores, monta-cargas e escadas rolantes)* - € 1.039.393,47

2. Para fundamentar a realização dos trabalhos a mais e a menos, a entidade adjudicante invocou, nos documentos referenciados no antecedente ponto 1, o seguinte:

2.1. Trabalhos referidos em a.1)

“(...) *Correcção da medição do projecto inicial (...)*”.

2.2. Trabalhos referidos em a.2)

“(...) *Pela necessidade de demolir parte do muro de contenção/viga periférica, já executado, no âmbito da criação de uma consola curta ao nível do piso térreo para apoio da alvenaria da fachada a recuperar, em consequência das alterações de estrutura determinadas pela demolição das fachadas.*

Pela necessidade de proceder, no muro de contenção, ao emplame de armaduras na laje, em consequência da alteração de arquitectura na laje de tecto do piso -1, zona do auditório, na qual foi reduzida a área do negativo para passagem de ventilação.

Pela necessidade de aumentar a quantidade de armaduras previstas na estrutura inicial do edifício, por virtude das alterações introduzidas no projecto de arquitectura, nomeadamente ao nível das cotas do piso -1, laje da plateia do piso 0.

Pela necessidade de cortar os perfis metálicos que ficaram exteriores ao muro de contenção M4, após a correcção da implantação do mesmo.

Para repor as terras no terreno do vizinho onde foi necessário escavar para executar a cofragem do muro M4, em virtude de o terreno não apresentar condições de resistência admissíveis para a execução de betonagem contra o mesmo, tendo esta reposição implicado a utilização de grua com apoio de mini-giratória e revelado um grau de dificuldade fora dos parâmetros normais de execução de aterros, por o acesso ao terreno do vizinho não ser possível através de retro-escavadora.

Pela necessidade de organizar, por vão, as peças resultantes da desmontagem das cantarias da fachada sul e poente, armazenadas em estaleiro, para posterior análise do respectivo estado de conservação e decisão sobre o tipo de recuperação a efectuar.

Pela necessidade de proceder, no muro de contenção, ao emplame de armaduras na laje, em consequência da alteração de arquitectura na laje do piso 0, e de demolir o muro M2/M3, no âmbito da criação de uma consola, em consequência das alterações de estrutura determinadas pela demolição de fachadas.



Pelo acréscimo da altura da escada metálica, em consequência da alteração da cota do piso -1.

Pelo acréscimo da quantidade de armaduras previstas na estrutura inicial do edifício, resultante das alterações introduzidas no projecto de arquitectura, nomeadamente ao nível das cotas do piso -1, e da laje da plateia do piso 0.

Pela necessidade de deslocar o tapume da obra, cerca de 1 metro, no alçado poente, para minimizar os inconvenientes no acesso e deslocação na rua adjacente à mesma.

Para cumprimento do projecto, relativamente a pilaretes metálicos no vão do alçado norte, piso 1, não contabilizados no orçamento.

Para obviar a problemas de infiltração de água ou humidades nas zonas enterradas.

Para proceder à recuperação das fachadas sul e poente (...)

2.3. Os trabalhos a menos foram justificados, no documento enviado pela câmara a coberto do ofício nº 25892, de 14 de Agosto de 2008, do seguinte modo:

Trabalhos referidos em b.1)

“(...) Para reparação dos danos provocados nas infra-estruturas existentes, em consequência da rescisão do contrato de empreitada (...)”.

Trabalhos referidos em b.2)

“(...) Por ter havido uma diminuição do volume de escavação em relação ao previsto no contrato (...)”.

Trabalhos referidos em b.3)

“(...) Por ter havido uma alteração ao projecto de betão armado, tendo sido projectada uma laje maciça de betão em substituição do enronçamento e massame projectado. Por o sistema de impermeabilização do piso térreo executado dispensar a camada de protecção projectada. Por ter existido uma reformulação do projecto que suprimiu a Escada E 1. Por ter existido uma diminuição de quantidades realizadas dos perfis FE360B em relação ao previsto no contrato (...)”.

Trabalhos referidos em b.4)

“(...) Por ter havido uma sobrevalorização inicial de quantidades e pela não realização de uma pequena percentagem de paredes, em consequência da rescisão do contrato. Em consequência da rescisão do contrato e da alteração quanto ao tipo de intervenção que passou a ser demolição/reconstituição da fachada existente (...)”.

Trabalhos referidos em b.5)

“(...) Por ter sido rescindido o contrato (...)”.

3. Da descrição feita quanto ao objecto do contrato e à fundamentação apresentada para a sua celebração, constatou-se no relato de auditoria que as justificações apresentadas não revelavam a existência de circunstâncias imprevistas, face ao que, como tal, era invocado pela câmara (“Demolição e reconstituição das fachadas existentes”, “Rebaixamento da cota do piso -1, em aproximadamente 0,70m” e “Implantação de muros de contenção



periférica, confinantes com os terrenos vizinhos, na extrema nascente)⁴ em relação aos trabalhos identificados no ponto III a) deste Relatório.

Com efeito, naquele primeiro caso (*Demolição e reconstituição das fachadas existentes*) a descrição apresentada dava, apenas, conta de que a obra tinha sofrido uma transformação “radical” em relação ao projecto inicial (*deixara de consubstanciar a manutenção/recuperação das fachadas existentes para passar a demolição/reconstituição das mesmas*), e de que tal transformação ficara a dever-se à constatação, já em obra, da existência de significativa fissuração, inviabilizante, do ponto de vista técnico/económico, da manutenção das fachadas, nada referindo, contudo, quanto a ter existido uma prévia avaliação das condições de conservação do edifício, a qual, por se tratar de obra em edifício bastante antigo, se impunha a um diligente decisor público normal, com o objectivo de prevenir “surpresas” quanto ao seu verdadeiro estado.

Quanto ao segundo caso (*Rebaixamento da cota do piso -1, em aproximadamente 0,70m*) não foram sequer apresentados quaisquer elementos descritivos e/ou informativos que permitissem percepcionar a eventual presença de circunstância imprevista, limitando-se a Câmara Municipal de Portimão, a fazer uma afirmação conclusiva em relação ao “rebaixamento da cota do piso -1”.

No que concerne ao último caso (*Implantação de muros de contenção periférica, confinantes com os terrenos vizinhos, na extrema nascente*) os contornos da situação não eram de imprevisibilidade, mas antes de negligência e erro grosseiro.

Por isso, em matéria de fundamentação, concluiu-se no mesmo relato que a análise das justificações apresentadas pela câmara auditada não revelava a existência de circunstâncias imprevistas, tal como a este conceito se referem o Acórdão do Tribunal de Contas nº 8/2004-Junho-8-1ª Secção/PL, onde se expressa que circunstância imprevista “(...) não pode ser, pura e simplesmente, circunstância não prevista (...)”, mas sim “(...) circunstância inesperada, inopinada (...)” e o Acórdão do mesmo Tribunal nº 22/2006-Março-21-1ª Secção/PL, onde se considera circunstância imprevista “(...) toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto (...)”.

Por outro lado, no mesmo relato, dava-se também conta de que a fundamentação apresentada para a grande maioria dos trabalhos a menos⁵ – cujo valor ascende a 61,37% do valor do contrato inicial⁶ - associada à decisão, tomada pelo dono da obra, de rescindir o contrato de empreitada, após a execução dos trabalhos de *estrutura, assentamento de alvenarias exteriores, incluindo o reboco e reparação das cantarias das fachadas*, revelava estar-se perante uma **obra substancialmente diferente da que fora concursada**, a qual tinha por objecto a construção de um edifício com auditório e anfiteatro, salas de apoio e

⁴ Em anexo ao ofício nº 11937 – 204, de 5 de Abril de 2007.

⁵ Que, no presente contrato, importam no valor de € 1.832.965,73, e que, em termos orçamentais, foi objecto de descabimentação.

⁶ Percentagem a que haverá que acrescer 1,85%, correspondente ao valor de € 55.424,35 de trabalhos a menos que foram considerados no âmbito do primeiro contrato adicional, pelo que a percentagem global dos trabalhos a menos atinge 63,22% do valor da empreitada inicial.



serviços e instalações especiais, com manutenção/recuperação das fachadas de edifício pré-existente, de acordo com o projecto anexo ao processo de concurso⁷.

4. Da documentação integrante do processo remetido ao Tribunal de Contas pela Câmara Municipal de Portimão, constatou-se, no relato da auditoria, que o valor dos trabalhos a menos, traduzindo uma mera **supressão de trabalhos**, importava em 1.832.965,73 €⁸, enquadrando-se, por isso, na jurisprudência do Tribunal de Contas, firmada nos Acórdãos nºs. 47/02 – MAI. 21 – 1ª S/SS e 14/06 – 21 FEV2006 – 1ª S-PL, a propósito da norma de controlo de custos expressa no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Por conseguinte, tendo em consideração que o valor inicial do contrato era de 2.986.623,00 €, apura-se, face àquele montante de trabalhos a menos, o valor inicial “*corrigido*” do contrato de 1.153.657,27 €, valor este que, por referência aos 505.064,30 € em que importa o contrato adicional em apreço, representa 43,78% do valor da empreitada, pelo que, ainda que os trabalhos adicionais contratados pudessem ser qualificados como “*trabalhos a mais*”, nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, os mesmos ultrapassam o limite de 25%, estabelecido no nº 1 o artigo 45º deste diploma legal.

À luz daquela mesma jurisprudência e tendo, também, em conta o nº 5 do aludido artigo 45º, para o apuramento final do limite percentual estabelecido nesta norma do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, deve também contabilizar-se quer o valor de outros adicionais, quer os custos decorrentes do incumprimento pelo dono da obra de disposições legais e regulamentares aplicáveis. Assim, tendo em consideração a existência, já, de um outro contrato adicional, implicando um aumento de 2,79% do valor corrigido da empreitada, bem como de custos decorrentes de indemnizações a cargo do dono da obra, no montante de € 338.130,53, correspondentes a 29,31%, conclui-se que a percentagem final apurada de custos acumulados da empreitada ascende, então, a 75,88%.

⁷ Neste sentido é, aliás, expressiva a seguinte transcrição, incorporada nos esclarecimentos prestados pela autarquia, através do seu ofício nº 25892, de 14/8/2007: “(...) Neste contexto, os trabalhos a menos (...) resultam de trabalhos não executados e que serão englobados no novo contrato de empreitada, a celebrar para concluir a obra (...). Face ao expressivo volume dos trabalhos a levar a efeito, para corrigir as omissões e erros acima referenciados, era previsível que os custos da empreitada fossem substancialmente agravados, dificilmente controláveis no limite de 25% do valor da adjudicação, porquanto para além dos trabalhos a executar havia a contemplar encargos com indemnização de estaleiro e por compensação de suspensões parciais/menor rendimento de produção resultante de período de espera de estudos de alteração. Pelo exposto, e com o intuito de otimizar o custo final da empreitada, considerou-se que tal optimização, face às alterações a levar a efeito, só era efectiva com o lançamento de um novo concurso para os trabalhos de acabamentos e instalações especiais, após uma reformulação de projectos, na medida que as especificidades e complexidades da obra aconselha, sob o ponto de vista técnico e financeiro, que os trabalhos sejam levados a efeito por um único empreiteiro sem interrupções/perturbações para estudos de alteração e/ou elaboração de concursos separados durante o decurso da obra. Neste contexto decidiu-se pela rescisão do contrato de empreitada, após a execução dos trabalhos de estrutura; assentamento de alvenarias exteriores, incluindo reboco, e reparação das cantarias das fachadas (...)”.

⁸ De acordo com o mapa resumo da facturação remetido pela Câmara Municipal de Portimão, a coberto do ofício nº 11937, de 5 de Abril de 2007, os trabalhos a menos aparecem referenciados com o valor global de 1.888.390,08 €, valor este que induziu em erro no cálculo do valor corrigido do contrato inicial e, por arrastamento, no cálculo do valor da percentagem final de custos da empreitada.



IV

AUTORIZAÇÃO DO ADICIONAL E IDENTIFICAÇÃO DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

A adjudicação, no valor de € 505.064,30, precedida da Informação nº 310/DFOP/PG/06, subscrita pelo **Chefe da Divisão de Fiscalização de Obras Públicas da Câmara Municipal de Portimão, engenheiro Paulo Guerreiro**, e que mereceu parecer concordante do **Director do Departamento Técnico de Planeamento e Urbanismo, da mesma câmara, engenheiro Agostinho Escudeiro**, foi votada, por maioria, em reunião ordinária da Câmara Municipal de Portimão, realizada no dia 25 de Outubro de 2006, e a que se refere a acta nº 32.

Face à identificação de presenças constante daquela acta, e ao sentido de voto nela expresso, são responsáveis pela ilegalidade referente ao acto adjudicatório:

- **Manuel António da Luz**, presidente da câmara
- **Luís Manuel de Carvalho Carito**, vice-presidente da câmara
- **Jaime Carlos Duarte Dias Cordeiro**, vereador
- **Isabel Cristina Andrez Guerreiro Bica**, vereadora
- **José Francisco Sobral Luís**, vereador

V

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

No exercício do direito de contraditório, aqueles indiciados responsáveis vieram, em documentos individualizados, mas de idêntico teor, alegar relativamente às diversas constatações expressas no relato, do modo que, em síntese, a seguir se transcreve:

*“(…) 1.1 – **Demolição e reconstituição das fachadas***

*No primeiro “Estudo Prévio” realizado com vista à realização da empreitada em apreço, foi prevista a demolição total do edifício existente, face à antiguidade do mesmo, precisamente com o objectivo de, **parafrazando os doutos relatores**, “prevenir surpresas quanto ao seu verdadeiro estado”, pois que, como é sabido, por mais informação e estudos que se colham, existe sempre neste tipo de obra de recuperação de edifícios antigos, uma margem de risco e de imprevisibilidade impossível de controlar, optando-se, passo a expressão, “por jogar pelo seguro”.*

*Acontece porém, que por se tratar de um edifício localizado, nos termos do PDM de Portimão, em zona de protecção do imóvel de interesse público – “Muralhas de Portimão” – nos termos do Decreto-Lei nº 45/93, de 30 de Novembro e em cumprimento do disposto no Decreto-Lei nº 120/97, de 16 de Maio, foi solicitado parecer ao Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR), parecer este vinculativo e obrigatório, que refere expressamente o seguinte: “Salienta-se ainda que **em situação alguma** será aceite a demolição das fachadas antigas referidas como a manter, pelo que nas obras a considerar deverá ser prevista a sua contenção adequada” (sublinhado nosso), que se junta como DOC.1 e que aqui se dá por integralmente reproduzido.*



Ora, salvo o devido respeito, é nosso entendimento que foram tomadas in casu as medidas que se impunham para garantir a manutenção da fachada e que, tal só não ocorreu por razões imprevistas, totalmente alheias ao dono da obra, como a seguir se demonstrará:

- a) A fachada, com o início dos trabalhos, encontrava-se em normal estado de conservação não se registando fissuras que revelassem necessidade de particulares cuidados de tratamento;
- b) O escoramento/travamento da fachada foi estudado por empresa da especialidade, mereceu projecto próprio, solução implementada antes do início dos trabalhos de demolição do edifício, conforme parcialmente representada nas fotos que se juntam como DOC.2;
- c) O muro de contenção, do tipo Berlim, projectado sob a fachada, foi estudado para ser executado de forma a permitir o apoio contínuo da parede. Para o efeito seguiu-se a seguinte metodologia, a saber; execução de estrutura central; escavação por troços na periferia; execução faseada de muro, por troço, em toda a altura. Conforme se poderá depreender pela leitura das fotos que se juntam como DOC.3;
- d) Cumprindo com os procedimentos e faseamentos acima referidos, realizou-se aproximadamente 80% do muro de contenção sob a fachada, sem que tenha ocorrido qualquer dano digno de registo na mesma.

Pese embora todas estas medidas técnicas implementadas com vista à contenção da fachada, acontece que, em finais de Dezembro de 2004, quando se encontrava já executado, aproximadamente, 80% do muro de contenção sob a fachada, sem que tenha ocorrido qualquer dano digno de registo na mesma, inopinadamente, começaram a ser observadas diversas patologias na fachada, apresentando esta sinais de risco e instabilidade.

As conclusões a que chegaram as diversas entidades/serviços envolvidos na execução da obra sobre as causas de tal situação, constam da acta de reunião realizada em 17 de Janeiro de 2005 que se junta como DOC.4, e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

De acordo com o constante na atrás referida acta, as causas da instabilidade da fachada prendem-se com as fortes chuvadas ocorridas nos dias 2 e 3 de Dezembro de 2004, que provocaram a saturação dos terrenos junto ao cunhal que une as duas fachadas, motivada pela existência de uma sarjeta antiga e que provocou enormes infiltrações para o terreno debaixo das paredes. A agravar esta situação veio o rompimento de uma canalização junto à obra com a consequente drenagem de águas para dentro da zona de escavação. Estes factos associados à inevitabilidade da passagem de camiões da obra junto à esquina do edifício, foram os responsáveis pelo assentamento do cunhal e pelo surgimento de fissuras com dimensão razoável.

Como também bem resulta da acima referida acta, a implementação de um novo plano de estabilização/contenção viria a revestir-se de grande complexidade técnica e seria muito oneroso em termos de meios e de custos, para além de persistir sempre o risco de um qualquer imponderável em termos de estabilidade futura.

Perante estes factos, foi unânime a opinião de que a melhor solução, quer do ponto de vista técnico, quer em termos de custos, passaria pela demolição da fachada.



Face a todo o circunstancialismo atrás descrito, é nosso entendimento que resulta suficientemente provado que a necessidade dos trabalhos relacionados com a demolição e reconstituição da fachada existente não resultou da falta de avaliação das condições de conservação da mesma, mas antes de circunstâncias imprevistas, como sejam a inundação não controlável da zona de trabalho provocada pelas chuvas intensas e pelo rompimento da conduta, que de forma muito significativa contribuíram para a instabilidade verificada, quando os trabalhos se encontravam a aproximadamente 20% da sua conclusão, sem problemas dignos de registo.

A questão, como facilmente se percebe, reveste-se de grande complexidade técnica, havendo sempre neste tipo de obra uma margem de incerteza e de imponderáveis, por mais informa o que se tente colher sobre a situa o do edifício.

Não se diga pois, por injusto e inverdadeiro, que era possível ao decisor público ter previsto todas as concretas circunstâncias que rodearam o decurso da obra.

Assim, face a tudo o exposto, entende-se que todos os trabalhos constantes no contrato em apreço que resultaram, directa ou indirectamente, da necessidade imprevista de demoli o e reconstitui o da fachada existente, devem ser qualificados como “trabalhos a mais” e como tal enquadrados no artigo 26  do Decreto-Lei n  59/99, de 02 de Março, por cumprirem com os requisitos a  exigidos, como sejam o da sua imprevisibilidade e por os mesmos se mostrarem estritamente necessários ao acabamento da obra, não padecendo o contrato em apreço de qualquer nulidade, no que a estes respeita, a saber:

MAPA DE TRABALHOS A MAIS N  2 (DOC. 5):

Trabalhos imprevistos n  6:

6.1- Empalme de armaduras nos muros de conten o;

6.2- Demoli o do muro M1 para execu o da consola;

Subtotal: € 3 920,03

Trabalhos imprevistos n  10:

10.3- Organiza o de pedras de fachadas em estaleiro

Subtotal: € 4 891,74

Trabalhos imprevistos n  11:

11.1- Empalme de armaduras nos muros de conten o

Subtotal: € 469,52

11.2- Demoli o do muro M2/M3 para execu o da consola

Subtotal: € 620,96



Trabalhos imprevistos nº 12:

Subtotal: € 2 622,28

Trabalhos imprevistos nº 16:

Subtotal: € 23 300,00

Trabalhos imprevistos nº 17:

Subtotal: € 98 000,40

Trabalhos imprevistos nº 23:

Subtotal: € 3 140,00

TOTAL: € 136 964,93 (...)

1.2- Rebaixamento da cota do piso -1, em aproximadamente 0,70m.

Os trabalhos descritos neste ponto, salvo o devido respeito, resultaram também de circunstâncias inesperadas e imprevisíveis, que de seguida passam a descrever:

O Projecto Geral de Arquitectura posto a concurso (...) em dotar o Grande Auditório de características polivalentes, de modo a que a plateia pudesse ser amovida e transformada num amplo salão que serviria para os mais variados fins, desde performances artísticas a recepções e outras actividades sócio-culturais. Esta ideia de programa que se caracterizava por uma razoável polivalência terá condicionado a concepção de uma plateia plana/horizontal como a que consta do Projecto Geral de Arquitectura, compensada com um palco inclinado.

Sucedede que, posteriormente, o Município aproveitando uma oportunidade de cooperação intermunicipal, assumiu o compromisso, conjuntamente com as autarquias da bacia do Arade, a Região de Turismo do Algarve e um conjunto de investidores privados, de participar no desenvolvimento de um outro projecto designado por Pavilhão do Arade que, entretanto, entrou em funcionamento, apresentando características amplamente polivalentes e multifuncionais. Esta nova realidade em matéria de dotação de espaços sócio-culturais motivou necessariamente, em tempo oportuno, que os responsáveis autárquicos que sucederam ao Presidente mentor do projecto inicial do Fórum Cultural repensassem o programa daquele espaço em termos de assegurar a complementaridade e a subsidiariedade dos vários equipamentos culturais do Município.

Neste novo contexto, foi entendido que seria do interesse público que o Projecto Geral de Arquitectura reflectisse a optimização da inteligibilidade das valências, entretanto, actualizadas, melhorando substancialmente as condições técnicas e ergonómicas necessárias para a efectuação da sua valência central que seria o «Teatro, Música, Dança e outros eventos para as famílias», a realizar no palco do Grande Auditório.

Ora, como se sabe, o conforto do público em relação à inteligibilidade dos eventos a realizar no Fórum, poderá medir-se, num primeiro nível, por parâmetros como o



conforto visual, auditivo, acústico e físico e, num segundo nível, por parâmetros como o conforto psíquico e emotivo. Assim o projecto de Arquitectura e Design de Interiores, da autoria do professor Daciano da Costa, viria a propor, entre outros aspectos visando a qualidade estética e funcional do equipamento, a solução de uma plateia inclinada, visando melhorar substancialmente as condições de visibilidade do público relativamente aos eventos a realizar no Grande auditório, que de outro modo seriam parcialmente frustradas.

Assim, num quadro de necessidade de actualizar o programa face à nova realidade emergente em matéria de complementaridade e subsidiariedade dos equipamentos culturais do território, e considerando a necessidade de otimizar a valência central do equipamento, o Município aceitaria a solução que, face ao exposto, melhor asseguraria a rentabilização social, e consequentemente, financeira do investimento em curso.

No que respeita à viabilidade técnica de realização destes trabalhos fora do contexto da empreitada, e consequências financeiras, somos a esclarecer:

Tendo em consideração a interdependência destes trabalhos com os restantes da super-estrutura, seria de grande complexidade a gestão e coordenação da sua execução por terceiros. Complexidade esta que repercutiria num agravamento de custos, tanto mais, que a realização destes trabalhos, por serem de espécie prevista no projecto, foram quantificados e valorizados aos preços unitários da proposta do contrato inicial.

Para além deste aspecto realça-se que os preços a praticar para uma frente de trabalho pequena, inerente às alterações, seriam superiores aos preços unitários da proposta inicial.

Aos custos acima referidos, acresciam ainda, com certeza, encargos para o empreiteiro geral, decorrentes de uma interrupção e perturbação da sua actividade, por interrupção dos seus trabalhos até à conclusão da execução das alterações em questão por terceiros.

Para além do acima referido, realça-se que as alterações em causa são estritamente necessárias ao acabamento da super-estrutura e colocam-se grandes reservas se seriam tecnicamente exequíveis fora do âmbito do contrato.

Por tudo o exposto, entendemos que os trabalhos em questão cumprem quer com o requisito da imprevisibilidade, quer com o requisito da sua inseparabilidade técnica ou económica do contrato inicial, no sentido de que a sua realização fora do âmbito do contrato traria inconvenientes graves para o dono da obra e como tal também eles são enquadráveis no artigo 26º do DL 59/99, a saber:

MAPA DE TRABALHOS A MAIS Nº 2 (DOC. 5):

Trabalhos imprevistos nº 9:

9.1- Fornecimento e aplicação de aço A400 NR

Subtotal: € 197 571,10



Trabalhos imprevistos nº 11:

11.3- Alteração da escada E1

Subtotal: € 20 066,90

TOTAL: € 217 638,00 (...)

1.3- Implantação de muros de contenção periférica confinantes com os terrenos vizinhos na extrema nascente.

Sobre os presentes trabalhos, concluem os doutos relatores resultarem os mesmos de negligência e erro grosseiro.

Ora, salvo o devido respeito, a questão é mais complexa do que isso, não podendo resumir-se a esta conclusão simplista.

A obra em apreço encontra-se implantada no centro da cidade de Portimão, numa zona antiga, ladeada de edifícios também eles muito antigos e com logradouros, confinada por várias parcelas urbanas com diferenças de níveis de cotas de implantação, em alguns troços perfeitamente delimitada por muros e outros onde a delimitação se revelou deficiente.

Como é sabido, acontece com frequência nestas situações serem exíguos ou mesmo inexistentes os dados cadastrais e registrais que permitam com rigor delimitar a propriedade, o que aconteceu também neste caso.

Ao que foi dito acresce ainda o facto de o edifício “Palácio Sárrea”, embora propriedade do Município de Portimão, não estar na posse deste desde há pelo menos três décadas, por nele se encontrar instalado o Tribunal da Comarca de Portimão.

Como bem se compreenderá, durante este período foram efectuadas pelos diversos proprietários/possuidores diversas alterações aos limites das propriedades, o que desencadeou, durante a execução da obra, diversos conflitos sobre a delimitação das mesmas que urgiu resolver.

Dada a complexidade na clarificação dos limites das propriedades, só com recurso a consultoria jurídica foi possível chegar a acordo com os diversos proprietários no sentido do reconhecimento de que pertencia ao Município de Portimão uma área de terreno que interessou, por relevante, incluir na área da obra.

Daqui se conclui que a alteração ocorrida não resulta de “negligência e erro grosseiro”, conforme sugerido, mas sim da complexidade de situação acima referida, complexidade esta que só durante a execução da obra foi possível constatar em presença dos conflitos entretanto surgidos.

A alteração ocorrida veio valorizar o edifício por permitir uma maior área do mesmo.

Face a tudo o exposto, é nosso entendimento, de que também estes trabalhos cumprem com os requisitos exigidos no artigo 26º e como tal devem ser qualificados



como “trabalhos a mais”, não padecendo o contrato, também neste particular de qualquer ilegalidade.

Assim deverão ser considerados trabalhos a mais os assinalados a cor rosa no MAPA DE TRABALHOS A MAIS Nº 2, que se juntou como DOC.5, a saber:

Trabalhos imprevistos nº 10:

10.1- Retirar perfis metálicos HEB 160 do muro M4 da cota 4,55 até 7,04m

10.2- Colocação de terras no tardoz do muro M4

TOTAL: € 1 358,29 (...).

Justificada que está a qualificação dos trabalhos objecto do contrato adicional aqui em apreço como “trabalhos a mais”, de acordo com a previsão do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, não era legalmente exigível ao dono da obra qualquer outro procedimento, não existindo violação do preceito legal contido na alínea a), do nº 2 do artigo 48º do citado decreto-lei e, conseqüentemente, o contrato adicional em apreço não padece do vício de nulidade que lhe é imputado, nem se verificou qualquer infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória.

II – Quanto à alegada ilegalidade referida em **b2)** do relato (fls. 35 e ss), oferece-se-nos dizer o seguinte:

Refere o douto relato que de acordo com os dados do processo, os trabalhos a menos importam em € 1 888.390,08, aplicando de seguida ao contrato em apreço a jurisprudência do Acórdão do Tribunal de Contas nº 14/06, de 21 de Fev, a propósito do nº 1, do artigo 45º, do Decreto-Lei nº 59/99, de 02 de Março.

Admite-se desde já o desconhecimento absoluto de tal jurisprudência, razão pela qual, de facto, não foi a mesma tida em consideração no presente caso.

Respeitando obviamente, tal jurisprudência, permitimo-nos contudo duvidar da sua aplicabilidade prática, na medida m que, só em sede de conta final será possível saber se foi ou não respeitado o limite de 25%, já que, não raras vezes acontece que, a supressão de trabalhos tem lugar em momento posterior à aprovação e realização dos contratos a mais, ou seja, pode acontecer que só depois do facto consumado, isto é, que só depois dos trabalhos a mais realizados seja possível constatar a obrigatoriedade de um novo procedimento, nos termos do artigo 47º, ex vi do disposto no nº 4 do artigo. O que, salvo o devido respeito, no mínimo nos parece injusto, face às graves consequências que daí advêm e e que este caso é exemplo.

Aplicando contudo, ao contrato em apreço a jurisprudência do citado acórdão, de referir que não pode esta entidade concordar coma forma como essa aplicação foi feita, por não ter sido levado em linha de conta circunstâncias concretas, que a nosso ver, deverão ser tidas em consideração.

Senão vejamos:



Pelos ilustres relatores, no cômputo dos trabalhos a menos foram incluídos os trabalhos suprimidos em virtude da rescisão contratual e, como tal, foi a sua globalidade suprimida ao valor do contrato inicial.

Ora, a autorização/realização dos trabalhos a mais foi anterior à rescisão, num momento em que esta era um facto desconhecido e nem sequer previsto.

*Daí que o montante dos trabalhos suprimidos em consequência da rescisão do contrato só foi conhecido após a rescisão do mesmo e não no “**decurso da obra**”, como refere o douto acórdão, pelo que jamais poderia ter sido levado em linha de conta.*

*Assim, salvo melhor opinião, não poderão os trabalhos suprimidos como consequência da rescisão contratual ser deduzidas ao valor do contrato inicial, uma vez que o seu montante não era conhecido no **decurso da obra**.*

Aceita-se, em cumprimento da acima referida jurisprudência, a dedução dos trabalhos a menos verificada no decurso da obra e que resultaram de diversas circunstâncias ocorridas durante a sua execução, como sejam alterações, correcções, erros de medição, etc., não podendo aceitar-se, no entanto, a dedução dos trabalhos a menos apurados após o decurso desta e que, só por lapso, foram incluídos no contrato adicional de trabalhos a mais.

Assim, aplicando a jurisprudência firmada no citado acórdão, com esta ressalva, haverá que deduzir ao montante dos trabalhos a menos constante no contrato adicional em apreço o montante dos trabalhos a menos resultantes da rescisão no valor de 1.711.863,47 €.

Teremos:

Valor do contrato inicial: € 2 986 623,00

*Valor dos **trabalhos a menos**:*

1º Contrato adicional: € 55 424,35

2º Contrato adicional: € 121 202,26

TOTAL: € 176 626,61

Valor do Contrato Inicial corrigido: € 2 809 996,39

*Valor dos **trabalhos a mais**:*

1º Contrato adicional: € 87 668,09

2º Contrato adicional: € 505 064,30

TOTAL: € 592 732,39

*O valor dos trabalhos a mais apurado é pois de **€ 592 732,39** o que corresponde a **21,09%** do valor da empreitada, logo, dentro da percentagem de 25% estabelecida como limite à realização de trabalhos no nº 1 do artigo 45º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março (isto, mesmo sem levar em consideração que alguns dos trabalhos a mais e a menos se compensam por se tratar de trabalhos de substituição, como é jurisprudência desse Tribunal).*



*Salienta-se que, a decisão de rescisão contratual e a abertura de um novo procedimento concursal, teve precisamente como objectivo **prevenir** a violação do disposto no artigo 45º e dar cumprimento ao nº 4 do mesmo artigo, o que, salvo melhor entendimento, se conseguiu!*

Uma vez provada a não violação pelo dono da obra de qualquer disposição legal ou regulamentar, ficarão sem efeito as considerações feitas no último parágrafo da pág. 36 e primeiro da pág. 37 (...).

Após concluírem pela inexistência do vício de nulidade imputado ao contrato e de afastarem, igualmente, a existência de qualquer infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, requerem os alegantes, cautelarmente, que:

“(...) 1 – Sejam feitas recomendações aos serviços no sentido de evitar no futuro as eventuais ilegalidades, nos termos do disposto no nº 4, do artigo 44º, decidindo-se pela possibilidade de o contrato poder produzir todos os seu efeitos e

2 – Seja relevada qualquer responsabilidade sancionatória, por (...) ter ficado suficientemente provado que qualquer falta, a existir, só poderá ser imputada a título de negligência por desconhecimento e errónea interpretação, não ter havido antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno para correcção de eventual irregularidade e não existir qualquer registo anterior de censura a esta Câmara pelos mesmos factos aqui em causa, estando pois cumpridos todos os requisitos exigidos no nº 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei 48/2006, de 29 de Agosto e Lei 35/2007, de 13 de Agosto, com as consequências previstas no nº 2 do artigo 69º da mesma lei (...).⁹

VI

APRECIACÃO GLOBAL

Apreciando o que, assim, vem alegado, é de referir que:

a) No que concerne aos trabalhos a mais relacionados com a “**Demolição e reconstituição das fachadas existentes**”, no valor que vem indicado de 136.964,93 €, são invocadas como **circunstâncias imprevistas** determinantes do assentamento do cunhal que unia as duas fachadas e do conseqüente surgimento de fissuras com dimensão razoável, geradoras da instabilidade do edifício que motivou a opção¹⁰ de substituir, por aqueles, os trabalhos inicialmente projectados de manutenção/recuperação, “**(...) as fortes chuvadas ocorridas nos dias 2 e 3 de Dezembro de 2004, que provocaram a saturação dos terrenos junto ao cunhal que une as duas fachadas, motivada pela**

⁹ Os alegantes finalizam a pronúncia, lamentando o facto de não terem remetido ao Tribunal de Contas, na altura própria e de forma conveniente, os esclarecimentos que agora, naquela sede, vieram prestar.

¹⁰ Esta opção, que, de conformidade com o teor da acta citada na nota de rodapé seguinte, se sustentou em razões de menor onerosidade financeira e de segurança, teve também o aval do Instituto Português do Património Arquitectónico, o qual, inicialmente, quando convocado a emitir o parecer obrigatório a que a obra estava sujeita, havia imposto a manutenção das fachadas, como se alcança do respectivo parecer, agora também enviado pela Câmara.



existência de uma sarjeta antiga e que provocou enormes infiltrações para o terreno abaixo das paredes (...) associadas, na mesma altura, ao (...) **rompimento de uma canalização junto à obra com a consequente drenagem de águas para dentro da escavação (...)**¹¹.

As justificações, agora, discriminadamente invocadas, em sede de contraditório, para fundamentar aqueles trabalhos, no valor de € 136.964,93¹², integram, à luz das condições concretas referenciadas pelos alegantes, o qualificativo de **circunstância imprevista**, pelo que, apesar de não constarem, como tal, nem nos anexos à informação que, tecnicamente, sustentou a deliberação autorizatória do contrato, nem da acta relativa à reunião da Câmara Municipal de Portimão, onde a mesma foi tomada, nem, ainda, dos elementos remetidos ao Tribunal de Contas a coberto do ofício nº 11937 – 204, de 5 de Abril de 2007, daquela mesma câmara, são de aceitar.

Já, porém, no que respeita aos trabalhos relacionados com o **“Rebaixamento da cota do piso -1, em aproximadamente 0,70m”**, no valor de € 217.638,00¹³, as justificações apresentadas **não configuram circunstâncias imprevistas**, tal como este conceito está, jurisprudencialmente, firmado pelo Tribunal de Contas, entre outros, nos Acórdãos nºs. 8/2004-Junho-8-1ª Secção/PL e 22/06-21Mar2006-1ª. S-PL.

O que, neste particular, claramente resulta do que vem alegado é que tais trabalhos foram determinados, exclusivamente, por uma vontade de proporcionar ao público utilizador um maior conforto em todos os parâmetros, nesta perspectiva, avaliáveis e de melhorar a qualidade estética e funcional do equipamento.

De igual modo, no que tange aos trabalhos inseridos no âmbito da **“Implantação de muros de contenção periférica confinantes com os terrenos vizinhos na extrema nascente”**, no valor de 1.358,29 €¹⁴, as justificações apresentadas **não configuram circunstâncias imprevistas**, com os contornos definidos nos Acórdãos atrás aludidos.

Neste caso, nada de inesperado, inopinado, surgiu no decurso da obra. A situação física e jurídica dos muros em causa já existia, à data da elaboração do projecto, tendo-se é partido de um pressuposto, em matéria de propriedade, que não condizia com a realidade, a qual, contudo, estando ao alcance de um decisor público normal conhecer, podia e devia ter sido prevista pelo dono da obra.

¹¹ De referir, que estas ocorrências foram, unanimemente, reconhecidas como causadoras da situação de instabilidade do edifício, por todos os técnicos – da Câmara Municipal de Portimão, representantes do empreiteiro, da empresa que executou o projecto de contenção das fachadas, da fiscalização da obra, da empresa responsável pelo projecto de estruturas da obra e do Instituto Português do Património Arquitectónico – que participaram na reunião de 17 de Janeiro de 2005, realizada com o objectivo de avaliar as medidas a tomar face aos sinais de risco de instabilidade das fachadas do Palácio Sárrea, cuja acta foi agora remetida ao Tribunal de Contas pela Câmara Municipal de Portimão.

¹² Estes trabalhos são os referidos nas alíneas a.2.1), a.2.2), a.2.6), a.2.7), a.2.8), a.2.10), a.2.11), a.2.12), a.2.16), a.2.17) e a.2.19) do ponto III. 1 do presente Relatório.

¹³ Estes trabalhos são os referidos nas alíneas a.2.3) e a.2.9) do ponto III 1 do presente Relatório.

¹⁴ Estes trabalhos são os referidos nas alíneas a.2.4) e a.2.5) do ponto III 1 do presente Relatório.



Quanto aos restantes trabalhos, no valor de 149.103,08 €, continuam a não ser invocadas quaisquer circunstâncias, designadamente de natureza imprevista, que permitam justificar a necessidade da sua execução¹⁵.

b) Pelo que respeita à **limitação de custos com trabalhos a mais estabelecida no nº1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março**, e em primeiro lugar, que a duvidada aplicabilidade prática da jurisprudência do Tribunal de Contas, neste domínio, constante dos Acórdãos nºs. 47/02-MAI. 21-1ª S/SS e 14/06-21 FEV 2006-1ª S-PL, nos termos em que é colocada pelos alegantes, nem sequer colhe no caso em apreço, porquanto a “*supressão de trabalhos*” de que se trata ocorreu no âmbito do segundo contrato adicional (no valor de € 1.832.965,73) tendo sido autorizada em simultâneo com a autorização dos trabalhos a mais integrantes deste contrato. Antes, portanto, do apuramento da conta final da empreitada.

Em segundo lugar, que não corresponde à verdade o que os alegantes pretendem fazer crer de que o valor dos *trabalhos suprimidos*, que fazem reportar à rescisão do contrato (1.711.863,47 €), só foi apurado depois do decurso da obra.

Tal valor foi apurado no decurso da obra, constou logo da Informação nº 310/DFOP/PG/06, de 16 de Outubro de 2006¹⁶, que sustentou, tecnicamente, a proposta de realização de trabalhos a mais de que trata o contrato em apreço e foi objecto de aprovação na mesma reunião de câmara em que aqueles trabalhos foram aprovados (25 de Outubro de 2006)¹⁷. Não foi, pois, “*por lapsos*”, como se expressam os alegantes, que estes trabalhos a menos/suprimidos foram incluídos no contrato adicional.

Por conseguinte, tendo inteira aplicação, no caso, a aludida jurisprudência do Tribunal de Contas, havendo, por isso, que “*corrigir*” o valor inicial (€ 2.986.623,00) do contrato de empreitada em função dos trabalhos a menos “*suprimidos*” (€ 1.832.965,73), apura-se que o valor “*corrigido*” do contrato inicial é de € 1.153.657,27, valor este que, por referência aos € 505.064,30 em que importa o contrato adicional em apreço, representa **43,78%** do valor da empreitada, percentagem esta a que acresce a relativa ao primeiro contrato adicional, de **2,79%**, calculada na base do valor deste contrato (€ 32.243,74) e por referência àquele valor “*corrigido*” do contrato inicial.

Mas como, neste domínio, há também que ter em conta o nº 5 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e porque no processo vêm referenciadas indemnizações a cargo do dono da obra, no valor de € 338.130,53, correspondendo a **29,31%**, do valor corrigido do contrato inicial, apura-se, assim, que a percentagem final de custos da empreitada poderá ascender a **75,88%**, ultrapassando, largamente os 25% permitidos pelo nº 1 daquele artigo 45º.

¹⁵ Estes trabalhos são os referidos na alínea a.1) e nas alíneas a.2.13) a a.2.15) e a.2.18) da parte III 1 do presente Relatório.

¹⁶ Aliás, já antes desta data, na reunião havida na Câmara Municipal de Portimão, em 17 de Janeiro de 2005, e referida, supra, na nota de rodapé nº 12, ficou clara a opção pela demolição das fachadas, conforme a respectiva acta, agora enviada pelos alegantes.

¹⁷ O valor de trabalhos a menos constante da Informação nº 310/DFOP/PG06 e que foi autorizado na reunião da Câmara Municipal de Portimão, de 25 de Outubro de 2006, foi de € 1.832.965,73, no qual se integra a importância referida nas alegações de € 1.711.863,47, tendo aquele mesmo valor sido objecto de proposta de descabimentação, naquela informação.



VII

CONCLUSÕES

a) A parte dos trabalhos a mais que integra o contrato adicional celebrado entre a Câmara Municipal de Portimão e a empresa FDO – Construções, S.A., no valor de **368.099,37 €** denominado “*Contrato Adicional de Trabalhos a Mais e a Menos para a Realização da Empreitada de Palácio Sárrea – Fórum Cultural*” e que não foram, directa ou indirectamente, ocasionados pelas *fortes chuvadas ocorridas nos dias 2 e 3 de Dezembro de 2004, associadas ao rompimento de uma canalização junto à obra e que determinaram a saturação dos terrenos no cunhal que unia as duas fachadas do edifício*, **não se fundamentaram na ocorrência de “circunstâncias imprevistas”, tal como exige o nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 Março;**

b) Por conseguinte, não podendo aqueles trabalhos ser qualificados de “*trabalhos a mais*”, à luz daquele normativo legal, então, atento o seu valor, **a respectiva adjudicação deveria ter sido antecedida de procedimento previsto na alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, na redacção dada pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro – concurso público ou limitado com publicação de anúncio;**

c) Por outro lado, o valor corrigido do contrato inicial, em função da supressão de trabalhos ascendeu a € 1.153.657,27, o que implica que, com o valor daquele contrato adicional – 505.064,30 € – somado ao valor do primeiro contrato adicional – 32.243,74 € - e à quantia das referenciadas indemnizações, no valor de 338.130,53 €, se atinja a percentagem de **75,88%**, o que consubstanciava sempre violação do limite percentual de 25%, estabelecido no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;

d) Consequentemente, ultrapassada esta última percentagem, e mesmo que todos os trabalhos adicionais fossem qualificáveis como “*trabalhos a mais*” (*o que não se verificou*) também, por esse lado, **a respectiva adjudicação deveria ter sido antecedida do procedimento referido na anterior alínea b)**, por força do preceito identificado na alínea precedente;

e) As ilegalidades indicadas supra, são susceptíveis de consubstanciar **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) - segmento de autorização da despesa – do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto;** (*mapa em anexo ao Relatório*)

f) Aquela infração é sancionável com multa, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos do nº 3 do artigo 58º, do nº 2 do artigo 79º e do artigo 89º, nº 1, alínea a), todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, estando os responsáveis identificados na parte IV deste Relatório;

g) O montante daquela multa é determinado pelo Tribunal, atentos os limites fixados no nº 2 do artigo 65º supra mencionado, correspondendo o mínimo a 15 UC¹⁸ (€ 1.335,00), e o máximo a 150 UC (€ 13.350,00);

¹⁸ O valor da UC era, em 2006, de € 89,00, tendo passado a ser, para o triénio 2007/2009 de € 96,00.



h) Encontra-se suficientemente indiciado que os responsáveis identificados na aludida parte IV agiram livre, voluntária e conscientemente ou, no mínimo, representaram a realização de tal infracção como uma consequência necessária da sua conduta;

i) Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, na alínea b) e na alínea c) do nº 8 do artigo 65º da referida Lei nº 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.



VIII

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu o ilustre magistrado douto parecer em sentido concordante com as apreciações e conclusões do projecto de Relatório, quer quanto à existência de *“circunstância imprevista”*, no que concerne aos trabalhos relacionados com a *“Demolição e reconstituição das fachadas existentes”*, quer quanto à ausência de tal circunstância no que respeita aos trabalhos relacionados com o *“Rebaixamento da cota do piso -1, em aproximadamente 0,70m”* e aos trabalhos inseridos no âmbito da *“Implantação de muros de contenção periférica confinantes com os terrenos vizinhos na extrema nascente”*, quer, ainda, quanto à ultrapassagem do limite de 25% estabelecido no artigo 45º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e à exigibilidade, no caso, do procedimento previsto no artigo 48º, nº 2, alínea a), daquele mesmo diploma legal, na redacção dada pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro.

Considera o mesmo ilustre magistrado, no aludido parecer, que o comportamento dos elementos do executivo camarário que autorizaram a despesa com inobservância daqueles normativos integra a prática duma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

Finalmente, no mesmo parecer, começando por se referir não ser a acentuada percentagem dos trabalhos resultantes do adicional favorável a uma relevação da responsabilidade dos infractores, deixa-se, contudo, em aberto uma eventual ponderação desta relevação, à luz do elevado contributo que, para tal percentagem, resulta do valor dos trabalhos suprimidos, bem como das vicissitudes verificadas que, igualmente, contribuíram para o agravamento dos custos da obra, qualificada, no parecer, como obra de perceptível complexidade.



IX

DECISÃO

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

a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos adicionais e identifica os eventuais responsáveis;

b) Não aplicar o n.º 8 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 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;

b) Recomendar à Câmara Municipal de Portimão o cumprimento dos condicionalismos legais que regem as empreitadas de obras públicas, em especial os art.ºs. 26º, 45º, n.º 1, e 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;

c) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Portimão em € 1.668,05, ao abrigo do estatuído no art.º 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;

e) Remeter cópia deste Relatório:

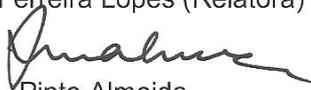
1. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Portimão, Manuel António da Luz;
2. A todos os responsáveis pela adjudicação do contrato adicional a quem foi notificado o relato e que se encontram identificados no ponto IV;
3. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das autarquias locais;

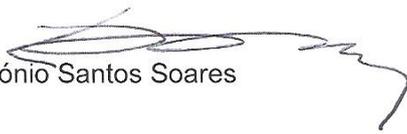
f) Remeter o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Lisboa, 17 de Junho de 2008

OS JUÍZES CONSELHEIROS


Helena Ferreira Lopes (Relatora)


Pinto Almeida


António Santos Soares



ANEXO

QUADRO DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATÓRIO	SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
III. 1 [a.1), a.2.3), a.2.4), a.2.5), a.2.9), a.2.13) a a.2.15) e a.2.18)] III. 2, III. 3, IV e VII	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, logo com preterição de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio, preterição que também decorre da circunstância de ter sido ultrapassado o limite de 25% do valor inicial corrigido do contrato	Artºs 26º, 45º, nº 1 e 48º, nº 2, al. a) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março	Sancionatória Artº 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	Deliberação de 25 de Outubro de 2006 • Manuel António da Luz • Luís Manuel de Carvalho Carito • Jaime Carlos Duarte Dias Cordeiro • Isabel Cristina Andrez Guerreiro Bica • José Francisco Sobral Luís



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Márcia Vala* Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	Assessor Principal	DCC

* Até ao envio do Relato para exercício do direito de contraditório.