

**PROCESSO N.º 28/2007 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO N.º 30/08**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA  
MUNICIPAL DE VIANA DO ALENTEJO, NO ÂMBITO DA  
“EMPREITADA DE REMODELAÇÃO DO CINE TEATRO  
VIANENSE”*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2008



## I. INTRODUÇÃO

A coberto do ofício nº 5057, de 4 de Agosto de 2006, a Câmara Municipal de Viana do Alentejo remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato, no valor de € 262.444,67 denominado de "*Contrato de Trabalhos a Mais Relativos à Empreitada de Remodelação do Cine Teatro Vianense*" adjudicado à Construtora UDRA, Lda., inserindo-o no âmbito da execução do contrato que, relativamente àquela empreitada, e no valor de € 1.077.241,34, havia sido homologado conforme em 12 de Janeiro de 2005.

Aquele primeiro contrato foi objecto de devolução à entidade remetente, através de ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, datado de 17 de Agosto de 2006, para efeito de obtenção de esclarecimentos adicionais, bem como de diversa documentação considerada necessária para completar o estudo do correspondente processo.

Cumprindo tal desiderato, procedeu a Câmara Municipal de Viana do Alentejo por via do seu ofício nº 8515, de 21 de Dezembro de 2006, ao reenvio do processo em causa ao Tribunal de Contas, acompanhado dos esclarecimentos e documentos solicitados.

Porque, entretanto, o quadro legislativo atinente à fiscalização prévia de contratos por parte do Tribunal de Contas havia sido alterado (*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 declarado isento de fiscalização prévia, por decisão tomada em 2 de Fevereiro de 2007, em sessão diária de visto, e remetido o respectivo processo 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.

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 de Trabalhos a Mais Relativos à Empreitada de Remodelação do Cine Teatro Vianense***".

## 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 denominado pela autarquia como contrato adicional ao contrato de empreitada "*Contrato de Trabalhos a Mais Relativos à Empreitada de Remodelação do Cine Teatro Vianense*" e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Efectuado o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria, oportunamente remetido aos indiciados responsáveis pela autorização do contrato, Estêvão Manuel Machado Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Viana do Alentejo, João Luís Batista Penetra, Vice-Presidente da mesma câmara, e Manuel António Mendes Fadista e António Francisco Costa da Silva, ambos Vereadores, 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 Agosto<sup>1</sup>.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações, num documento único, subscrito por advogado, devidamente mandatado, 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. APRECIÇÃO

#### 1. Relativamente ao contrato de empreitada:

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº procº	Data do visto
Por série de preços	€ 1.077.241,34	21/02/2005	140 dias	----	78/05	Homologado conforme em 12/01/05

Em 4 de Agosto de 2006 foi remetido o **contrato adicional** infra descrito:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Data previsível do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais	04/08/2006	-	€ 262.444,67 <sup>2</sup>	€ 1 339 686,01	24,36% <sup>3</sup>	124,36% <sup>4</sup>	97 dias	11/09/2005 <sup>5</sup>

#### 2. Objecto e fundamentação para a celebração do contrato

- a) Do contrato auditado, dos elementos constantes da Justificação Técnica, datada de 17 de Setembro de 2005, subscrita pelo Engº. Fiscal Domingos Nunes da Rocha, coadjuvados com os esclarecimentos expressos no anexo ao ofício nº 8515, de 21 de Dezembro de 2006, daquela mesma câmara, extrai-se que o contrato tem por objecto a execução de trabalhos incidindo sobre as áreas que, a seguir, se sintetizam:

<sup>1</sup> Ofícios nºs 14423 a 14425 datados de 26.09.2007, e 14511, de 27.09.2007.

<sup>2</sup> Este valor resulta de compensação efectuada com trabalhos a menos, no montante de € 5.545,39. Afigure-se, porém, que esta compensação não deveria ter lugar, porquanto aqueles trabalhos a menos não são da mesma espécie dos trabalhos a mais, assim se contrariando o previsto no nº 4 do art.º 31º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. O referido valor de € 5.545,39 deveria, antes, ser abatido ao valor do contrato inicial, pelo que este passaria a ser de € 1.071.695,95 (1.077.241,34 – 5.545,39). Consequentemente, também a percentagem do valor do contrato adicional em relação ao contrato inicial sofreria alteração, passando a ser de 25%.

<sup>3</sup> Este valor, face ao teor da nota de rodapé anterior, é de 25%.

<sup>4</sup> Este valor, à luz das notas de rodapé anteriores é de 125%.

<sup>5</sup> Como consta do pedido do empreiteiro e foi deliberado em reunião camarária de 12.10.2005 (“autorização à posteriori” do consentimento tácito da câmara sobre este assunto). A empreitada foi recepcionada parcialmente em 14.10.2005 (sem incluir os trabalhos do adicional).



- **Segurança do edifício, no valor de € 96.149,10.**
- **Reforço da zona de palco e da estrutura das bancadas do balcão, no valor de € 22.252,90.**
- **Equipamentos de mecânica de cena e estruturas para a teia de palco, no valor de € 96.088,01.**
- **Pavimentos, no valor de € 46.744,25.**
- **Consolidação do fosso da cisterna, no valor de € 6.755,80.**

Da execução da empreitada resultaram trabalhos a menos, no valor de € 5.545,39, o qual foi objecto de compensação no contrato adicional<sup>6</sup>.

- b) Para fundamentar a realização daqueles trabalhos a entidade adjudicante invocou o seguinte:

## **b.1) Segurança do edifício.**

*“(...) Das disposições impostas pela Inspeção-Geral das Actividades Culturais/Divisão de Recintos e Espectáculos e Direcção Regional de Economia, deu origem ao primeiro adicional de modo a se dar cumprimento de todas as exigências dos regulamentos de segurança em vigor para este tipo de edifícios (...) O concurso para a execução da obra (...) foi aberto por aviso publicado no Diário da República em 7 de Agosto de 2004. A Inspeção-Geral das Actividades Culturais, através de ofício que enviou a esta Câmara Municipal em Dezembro de 2004, comunicou o parecer favorável relativamente aos projectos de arquitectura e segurança, após a introdução de aditamentos que foram presentes à referida Inspeção-Geral em 17 de Novembro de 2004. Daqui se deduz que à data de lançamento do concurso não tinha ainda sido obtido o parecer favorável da Inspeção-Geral das Actividades Culturais (...)”.*

## **b.2) Reforço da zona de palco e da estrutura das bancadas do balcão.**

*“(...) Após se ter iniciado as demolições foram analisadas as estruturas de madeira do palco e das bancadas do balcão e retiraram-se as seguintes conclusões após limpeza de todo o pó existente sobre a madeira:*

*A) O que foi verificado na estrutura da madeira, na fase do projecto, a alguma distância (face à inacessibilidade ao local) eram veios da madeira mas na realidade constatou-se serem macro-fissuras que afectavam em alguns casos mais de 70% da secção dos pórticos principais.*

*B) Toda a estrutura principal da base (Asnas) não se apresentavam interligadas entre si, mas estavam travadas com o pavimento de madeira existente, pelo que ao retirar-se a estrutura tinha o risco de desmoronar.*

*C) Após se ter limpo devidamente a estrutura constatou-se igualmente que afinal uns pequenos pontos existentes na madeira não se tratavam da constituição morfológica da madeira, mas pelo contrário eram o resultante de um longo e destrutivo ataque de xilófagos, que em alguns casos já atingia quase o meio da secção da madeira.”*

<sup>6</sup> Compensação esta que foi indevida, nos termos expressos, supra, na nota de rodapé nº 2.



*Por estas razões optou-se por se executar (...) uma laje de betão armado apoiada em pilares e vigas nas paredes resistentes para suportar a bancada do Balcão (...) Pelo facto de se tratar de uma obra de remodelação, surgiram inesperadamente situações no decurso da obra as quais não eram previsíveis aquando da elaboração do respectivo projecto. Estas situações imprevistas traduzem-se essencialmente na necessidade de fortificar estruturas para evitar riscos de desmoronamento. Dai a necessidade de executar uma laje de betão armado apoiada em pilares e vigas nas paredes com o propósito de suportar a bancada do balcão (...)*”.

### **b.3) Equipamentos de mecânica de cena e estruturas para a teia de palco.**

*“(...) No projecto inicial não constava nenhum equipamento, estrutura de teia, pois o dono da obra ao início equacionou a não colocação destes equipamentos com a pretensão de alugar equipamento e cenários em conjunto com a contratação dos espectáculos. No entanto ao consultar diversos promotores para futuros espectáculos concluiu que os mesmos solicitavam a existência de infra-estruturas anexadas à estrutura das paredes e tecto do palco para os espectáculos o que face à não existência de quaisquer infra-estruturas inviabilizava os espectáculos. Tendo em conta que o espaço iria ficar inviável de momento, ou futuramente iria ter custos bastante mais elevados para equipar o espaço, com as condições necessárias á sua funcionalidade, decidiu-se pela introdução das infra-estruturas mínimas para a funcionalidade do espaço (...)*”.

### **b.4) Pavimentos.**

*“(...) Ao efectuar as demolições de alguns pavimentos constou-se que existiam bastantes zonas do pavimento com abatimentos, pois este tipo de construção apresentava como base unicamente uma camada térrea, pelo que existiu a necessidade de escavar algumas zonas e colocar uma adequada sub-base devidamente compactada e de seguidas executar um massame de betão armado.*

*Na zona da sala principal existia um pavimento em tacos de madeira, que apresentava alguns tacos soltos, no entanto após a limpeza do pó existente sobre a sua superfície foi possível observar pequenos furos nos tacos um pouco por toda a sala, que não era mais do que o ataque dos xilófagos ao longo dos anos.*

*(...) a única solução foi retirar todos os tacos, ao executar esta operação a fina camada de argamassa deteriorou-se toda, pelo que à semelhança de outras zonas existiu a necessidade de neste local proceder à aplicação de um massame armado com malha sol.*

*(...) Iguamente a nível dos pavimentos surgiram situações inesperadas que se traduziram na necessidade de realização de diversos trabalhos principalmente porque a construção existente apresentava como base apenas uma camada térrea (...)*”.

### **b.5) Consolidação do fosso da cisterna.**

*“(...) Nas fundações da estrutura reticulada de betão armado previstas em projecto (...) foi encontrada uma cisterna com uma profundidade de cerca de 15 m, que deveria apoiar o sistema de combate a incêndios existente. Como iriam nascer na zona uma das casas de banho públicas foi necessário sanear a zona, aterrar a referida cisterna, reforçar as fundações com betão ciclópico de modo a obter a tensão do terreno prevista no projecto. (...) O facto de se ter encontrado subterraneamente uma cisterna, conduziu à necessidade de sanear a respectiva zona, aterrando a cisterna e reforçando as fundações para poderem “receber” um dos sanitários públicos previstos (...)*”.



c) Da descrição feita quanto ao objecto do contrato e da fundamentação apresentada para a sua celebração, constatou-se:

- Quanto aos trabalhos de segurança do edifício.

Que este conjunto de trabalhos, como reconhece a própria autarquia, se tornaram necessários para dar cumprimento a dispositivos de segurança, não tendo decorrido de qualquer circunstância surgida no decurso da execução da empreitada, mas sim do facto de o projecto aprovado pela deliberação camarária de 7 de Julho de 2004, e patenteado no concurso não ter aguardado o parecer favorável da inspecção, o qual só veio a ser emitido mais tarde, e após a introdução de alterações no projecto.

- Quanto ao reforço da zona de palco e da estrutura das bancadas do balcão.

Que, embora se reconheça ser a reabilitação de edifícios um tipo de obra em cuja execução é possível ocorrerem “surpresas”, no caso em apreço, porém, a justificação apresentada revela, antes, a existência de um erro grosseiro de quem fez a inspecção prévia do edifício, tanto mais que nem sequer são invocados factos impeditivos do acesso ao local e à limpeza do pó nele existente. Aliás, neste particular, havendo grande acumulação de pó, como é referido, não se compreende como foi possível a observação dos alegados veios de madeira que afinal se vieram a revelar serem macro-fissuras.

- Quanto aos equipamentos de mecânica de cena e estruturas para a teia de palco.

Que o dono da obra não providenciou, antes da aprovação do projecto e da abertura do concurso, pela avaliação das condições impostas para a realização de espectáculos, tendo perfilhado, desde logo, uma opção que não teve em consideração aquelas exigências, e que, só posteriormente, decidiu alterar.

- Quanto a pavimentos.

Que a justificação apresentada para estes trabalhos revela, tal como para os trabalhos de reforço da zona de palco e da estrutura das bancadas de balcão, tão somente, a existência de um erro grosseiro de quem fez a inspecção prévia do edifício.

- Quanto à consolidação do fosso.

Que a cisterna já existia, não podendo, por conseguinte, ser ignorada no projecto, tanto mais que lhe estava destinado o apoio no sistema de combate a incêndios, e que, apenas, uma opção, posterior, de instalação na zona de um sanitário público, acarretou os correspondentes trabalhos a mais.

A análise das justificações apresentadas pela câmara auditada não permite, assim, concluir pela existência de circunstâncias imprevistas. **Circunstância imprevista** – como se expressa no Acórdão do Tribunal de Contas nº 8/2004 – Junho- 8 -1ª Secção/PL – “(...) não pode ser, pura e simplesmente, circunstância não prevista (...)”, mas sim “(...) circunstância inesperada, inopinada (...)”. E, mais desenvolvidamente, no Acórdão do mesmo Tribunal nº 22/06 – 21Mar2006 – 1ª. S-PL, considera-se **circunstância imprevista** “(...) toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto (...)”.



Aliás, em documento algum do processo se invoca uma **circunstância imprevista** para fundamentar tais trabalhos.

Por outro lado, em alguns casos, está-se, confessadamente, perante melhorias introduzidas na obra, por vontade do dono desta e/ou do empreiteiro, e como tal, sem qualquer enquadramento no art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

**Não se verificando a existência de circunstâncias imprevistas, de acordo com artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, então, atento o valor dos trabalhos (€ 262.444,67) 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 daquele mesmo decreto-lei.**

Não tendo a Câmara Municipal de Viana do Alentejo feito preceder, relativamente ao presente contrato, o acto adjudicatório daquele procedimento, **violou, com tal omissão, aquele preceito legal.**

**A falta daquele procedimento, configurando a falta de um elemento essencial da própria adjudicação, torna nulo o contrato, nos termos dos artºs 133º, n.º 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas, e constitui uma infracção financeira, geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.**

d) A adjudicação deste contrato, precedida de proposta do Presidente da Câmara Municipal de Viana do Alentejo, instruída com a Justificação Técnica, de 17 de Setembro de 2005, subscrita pelo Eng.º Fiscal Domingos José Nunes da Rocha, foi votada, por maioria, em reunião ordinária daquela câmara, realizada no dia 28 de Dezembro de 2005, e a que se refere a acta nº 28/2005.

i) Face à identificação de presenças constante daquela acta, e ao sentido de voto nela expresso, por terem votado favoravelmente a decisão, são responsáveis pela ilegalidade referente ao acto adjudicatório:

- Estêvão Manuel Machado Pereira, presidente da câmara.
- João Luís Batista Penetra, vice-presidente da câmara.
- Manuel António Mendes Fadista, vereador.
- António Francisco Costa da Silva, vereador.

ii) Votou contra o vereador Rui Manuel Baptista Varela Gusmão, pelo que o mesmo está isento de responsabilidade, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 93º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

### 3. Audição dos responsáveis

a) No exercício do direito de contraditório, aqueles responsáveis, visando genericamente, e ao nível factual e da vontade, justificar o comportamento adoptado, apresentaram as seguintes alegações:



“(…) Pese embora as conclusões do douto relato suscitar algumas dúvidas em relação à actuação dos Requerentes, importa desde já assumir que os **Requerentes agiram em total boa fé** em todo o processo; (...) Os Requerentes em momento algum procuraram usufruir de qualquer benefício, nem tão pouco prejudicar o bem público, **e sempre agiram na plena convicção de estarem a cumprir a lei**; (...) O contrato em causa reporta-se à proposta aprovada na reunião ordinária da Câmara Municipal de Viana do Alentejo, de 21 de Dezembro de 2005, cuja justificação técnica, datada de 17 de Setembro de 2005, foi subscrita pelo Eng.º Fiscal Domingos José Nunes da Rocha; (...) Tal deliberação baseou-se naquela informação técnica; (...) Esta informação foi elaborada e justificada por um técnico que desde longa data trabalha nesta câmara com zelo, dedicação e total capacidade e competência técnica acima de qualquer suspeita; (...) Na altura da deliberação e compulsando todo o processado os Requerentes **estavam plenamente convencidos que a proposta cumpria todos os formalismos legais e regulamentares em vigor**; (...) Sucede que, por lapso dos serviços técnicos à data do lançamento do concurso, a Câmara não tinha ainda obtido o parecer favorável da Inspeção-Geral das Actividades Económicas, e que desencadeou a grande parte dos trabalhos a mais. Aliás os Requerentes estão convencidos que não fosse este incidente o desenvolvimento da empreitada seria outro e não estaríamos agora a esclarecer alguns procedimentos; (...) É certo que a “ignorância da lei não aproveita a ninguém”, mas os Requerentes não podem ser sancionados, a título de dolo, por tal omissão; (...) Os Requerente, enquanto membros de órgãos representativos da autarquia local, não são técnicos de qualquer matérias das sua competências, **nem têm de estar na posse de conhecimentos especiais ou genéricos nessas áreas**; (...) São titulares de cargos políticos, cabendo-lhes adoptar os procedimentos e as medidas indispensáveis ao cumprimento cabal dos seus deveres e competências no exercício das suas funções; (...) No caso sub judice, tais procedimentos e medidas foram efectivamente seguidas, solicitando-se aos competentes Serviços Técnicos, que se presume estarem devidamente habilitados para o efeito, da prestação das informações adequadas à subsequente decisão política e administrativa; (...) Pese embora as suas responsabilidades políticas nas suas decisões, aos Requerentes a mais não eram obrigados: nem jurídica, nem eticamente; (...) Os Requerentes não tinham autoridade técnica nem moral para porem em causa a Justificação Técnica que instruiu a proposta apresentada na reunião camarária; (...) Os Requerentes agiram, pois, de boa fé, em condições que justificaram o facto por eles praticados e que excluíram a sua eventual culpa; (...) De resto a deliberação da Câmara Municipal foi tomada por maioria, com votos do Presidente, Vice-Presidente, do Vereador da maioria e ainda um vereador da oposição, o que prova inequivocamente a bondade e boa fé na actuação dos Requerentes; (...) Para verificação do dolo é necessário, por parte do agente, a prática voluntária dos factos, e o conhecimento do carácter ilícito ou reprovável da sua conduta, ou que tudo se passe como se ele tivesse conhecimento; (...) Mais difícil é a delimitação entre **o dolo eventual** e **a negligência ou mera culpa**, e tem sido objecto de debruçada atenção dos autores; (...) No estado actual da doutrina e da jurisprudência, parece-nos mais defensável, entre nós, uma forma positiva, abrangendo **o dolo eventual** os casos em que o agente previu o facto como consequência da sua conduta, e não obstante isso não se absteve de o empreender, conformando-se com o resultado; (...) Em conclusão aos Requerentes nunca pode ser imputada a prática dos seus actos com dolo, mesmo na sua forma mais benevolente – dolo eventual – porque em momento algum admitiram que a sua conduta – deliberação – estaria a violar qualquer diploma ou regulamento; (...) Resulta com clareza que os trabalhos a mais resultam como consequência directa e necessária da natureza do próprio projecto – recuperação de um edifício muito antigo – e do destino do projecto – actividades





*culturais; (...) Na verdade a recuperação de um edifício antigo – como o Cine Teatro Vianense – com a preocupação de manter a sua traça arquitectónica, levou inevitavelmente a surpresas que não estavam nem eram possíveis de prever (...)*”.

E, especificamente, em relação a cada uma das áreas sobre que incidiram os trabalhos adicionais, alegaram os mesmos responsáveis o seguinte:

“(…) Nos trabalhos a mais e no que respeita aos **trabalhos de segurança do edifício**, sem procurar enjeitar responsabilidades, não restam dúvidas que tais trabalhos resultam da imposição da Inspeção-Geral das Actividades Culturais; (...) E nesta parte, tal facto resultou de um lapso dos serviços técnicos ao não consultarem previamente a Inspeção-Geral das Actividades Culturais; (...) Quanto aos **trabalhos a mais de reforço da zona de Palco e da estrutura das bancadas do balcão**, e salvo melhor opinião, é manifestamente injusto qualificar as justificações apresentadas pelo Técnico como um erro grosseiro de quem fez a inspeção prévia; (...) Na fundamentação técnica e esclarecimentos adicionais o Técnico esclareceu com pormenor as razões de facto e técnicas que justificaram as alterações em causa; (...) Na verdade, houve necessidade de fortificar estruturas para evitar riscos de desmoronamento. Daí a necessidade de executar uma laje de betão armado apoiada em pilares e vigas nas paredes com o propósito de suportar a bancada do balcão; (...) Sucede que só após a demolição foi possível constatar as condições em que se encontravam a estrutura de madeira, sendo certo que grande parte da estrutura estava selada e de difícil ou impossível acesso na altura do projecto; (...) Para **os equipamentos de mecânica de cena e estrutura para a teia de palco**, inicialmente não estava prevista nenhum equipamento porque a justificação técnica apontava para o aluguer do equipamento de cena em simultâneo com a contratação dos respectivos espectáculos; (...) Só mais tarde se deu conta que nesta situação não encontrariam promotor interessados porque estes solicitavam a existência de infra-estruturas, pelo que foi deliberado pela colocação das infra-estruturas mínimas para a sua função; (...) A **nível dos pavimentos** surgiram igualmente situações inesperadas que se traduziram na necessidade de diversos trabalhos principalmente porque a construção existente apresentava como base apenas uma camada térrea; (...) Não se tratou de negligência na inspeção prévia do edifício, mas porque não era visível e impossível de prever tal situação por parte da equipa técnica, razão pelo qual houve necessidade dos trabalhos a mais; (...) Finalmente, quanto **à consolidação do fosso da cisterna**, foi uma situação totalmente imprevista; (...) A cisterna não estava assinalada e não era previsível a sua existência; (...) Aliás, **estava totalmente selada com cimento**, e a conclusão que a mesma poderia servir de apoio no sistema de incêndio só ocorreu após a sua descoberta e não antes; (...) E só no decurso das escavações e demolições é que o empreiteiro encontrou a cisterna pelo que ninguém podia prever a sua existência; (...) Em face do que acima fica exposto, com excepção dos trabalhos de segurança do edifício, **os mesmos resultaram de circunstâncias inesperadas que os Requerentes não previam**, nem a própria equipa técnica que acompanhou o projecto e execução dos trabalhos; (...) Os trabalhos de segurança resultaram por imposição da Inspeção-Geral das Actividades Culturais nas circunstâncias acima descritas, da qual os Requerentes se penitenciam sem no entanto terem contribuído para essa situação, por se tratar de um manifesto lapso dos Serviços Técnicos; (...) Tais trabalhos resultam da aludida omissão e foi exclusivamente, por lapso da equipa técnica; (...) Salvo melhor opinião, tais trabalhos têm cobertura legal ao abrigo do disposto no Artº 26º do Dec-Lei nº 59/99, uma vez que são **insusceptíveis de serem técnica e economicamente separados do contrato**, sem inconveniente grave para a Câmara Municipal; (...) E tais trabalhos **foram executados no estritamente necessário**



*ao acabamento da obra; (...) E por essa razão, não haveria que proceder à abertura de um novo concurso público para a execução dos trabalhos que aqui se discutem (...)*”.

Terminam os alegantes, solicitando a relevação da sua responsabilidade, nos termos do nº 8 do art.º 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, sustentando tal pedido na inexistência de dolo, na circunstância de não ter havido, até então, qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno à câmara e, em geral, na postura de rigor, responsabilidade, respeito pela legalidade e de colaboração com o Tribunal que sempre foi seu apanágio.

**b) Apreciando** o que, assim, vem alegado, é de referir:

**b.1)** Não se questionando as boas intenções com que terão agido os membros da câmara, a lei basta-se, *in casu*, com a mera negligência para censurar o acto praticado, como se alcança do nº 5 do art.º 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto.

*E, embora baseados em informação técnica subscrita pelo engenheiro fiscal, foram os indiciados responsáveis que deliberaram a adjudicação do adicional, pelo que as violações legais lhes são de imputar, a exemplo do que se decidiu na Sentença do Tribunal de Contas nº 11/03 Jul 02/3ª S. E como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, “Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*

*E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.”*

**b.2)** Especificamente, quanto aos diversos trabalhos do adicional, que, em relação à **segurança do edifício**, estes **não resultaram de qualquer circunstância imprevista**, mas sim, como confirmam os alegantes, de um lapso dos serviços técnicos, na medida em que estes não consultaram, previamente à abertura do concurso, a Inspeção-Geral das Actividades Culturais.

**b.3)** Pelo que concerne ao **reforço da zona de palco e da estrutura das bancadas do balcão**, os correspondentes trabalhos também **não resultaram de uma circunstância imprevista**, nos termos em que tal é reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Contas. Neste caso, uma atitude mais diligente na fase do projecto, exigível a um decisor público normal, tendo por escopo, em última análise, o cumprimento do artº 10º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e visando remover os invocados obstáculos ao adequado conhecimento do estado do edifício, teria evitado a confusão entre veios da madeira e macro-fissuras na madeira e quanto à destruição de partes significativas desta, por efeito da actuação de xilófagos.



- b.4)** No que respeita aos **equipamentos de mecânica de cena e estruturas para a teia de palco**, que estes também **não resultaram de qualquer circunstância imprevista**, mas sim de falta de diligência na avaliação, prospectiva, das condições de angariação de promotores para a realização de espectáculos.
- b.5)** Quanto aos **pavimentos**, que, igualmente aqui, os correspondentes trabalhos também **não resultaram de uma circunstância imprevista** e que uma atitude mais diligente teria evitado os erros de apreciação relativamente ao verdadeiro estado do edifício, tal como acima referido, a propósito do reforço da zona de palco e da estrutura das bancadas do balcão.
- b.6)** No tocante à **consolidação do fosso da cisterna**, que os condicionalismos alegados – *ausência de qualquer registo quanto à sua existência, absoluto desconhecimento e total imprevisibilidade desta* – permitem considerar que os correspondentes trabalhos decorreram de circunstância imprevista.
- c)** Por último, é de referir que o art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, estabelece condições para a admissibilidade de trabalhos a mais, bastando, contudo, a não verificação de “*circunstância imprevista*” para a sua invalidade.

Constata-se, assim, que, não se enquadrando os trabalhos no art.º 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, não era admissível o ajuste directo. Atento o valor do adicional, mesmo subtraindo os trabalhos que se aceitaram [*trabalhos de consolidação do fosso da cisterna, no montante de € 6.755,80, de que resulta como valor final do adicional a importância de € 255.688,87 (262.444,67 – 6.755,80)*], o procedimento legalmente adequado – *o concurso público ou limitado com publicação de anúncio* – foi preterido, em contravenção da alínea a) do nº 2 do art.º 48º daquele decreto-lei o que, para além de ser determinante da nulidade do contrato, de acordo com os art.ºs 133º, nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo, constitui infracção financeira, geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do art.º 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto.

## 4. Conclusões

- a)** As ilegalidades supra identificadas nas subalíneas b.1) a b.5) do ponto III.3 constituem infracção financeira, sancionável com multa, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos do nº 3 do art.º 58º, do nº 2 do art.º 79º e do art.º 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 alínea d) do ponto III.2 deste Relatório – vide mapa anexo ao Relatório.
- b)** O montante da multa é determinado pelo Tribunal, atentos os limites fixados no nº 2 do art.º 65º supra mencionado, os quais são aferidos, no âmbito da redacção inicial da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, por metade do vencimento líquido mensal – *limite mínimo* - e por metade do vencimento líquido anual – *limite máximo* - dos responsáveis, tendo, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passado a ter



como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>7</sup> (€ 1.335,00), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (13.350,00), aplicando-se ao caso o regime mais vantajoso.

Confrontados os valores das multas apurados por via do vencimento/remuneração<sup>8</sup> de 2005 dos responsáveis referidos na alínea d), supra, com os limites fixados pela nova redacção do n.º 2 do art.º 65º introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, apuraram-se como mais vantajosos, para cada um deles, os seguintes valores:

- Estêvão Manuel Machado Pereira, presidente da câmara municipal.  
*Limite mínimo, € 934,66; Limite máximo, 13.085,37.*
- João Luís Batista Penetra, vice-presidente da câmara municipal.  
*Limite mínimo, € 752,56; Limite máximo, € 10.535,89.*
- Manuel António Mendes Fadista, vereador.  
*Limite mínimo, € 819,42; Limite máximo, € 11.472,00.*
- António Francisco Costa da Silva, vereador.  
*Limite mínimo, € 28,20; Limite máximo, € 225,60.*

c) Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, na alínea b) e na alínea c) do n.º 8 do art.º 65º da referida Lei n.º 98/97, em relação aos indiciados responsáveis.

d) No tocante ao custo final, a empreitada de “Remodelação do Cine Teatro Vianense” ascendeu a € 1.352.427,44, sem IVA, (€ 1.077.241,34+€ 262.444,67+€ 12.741,43<sup>9</sup>), o que representa um desvio financeiro de 25,54%, em relação ao valor inicial da empreitada<sup>10</sup>.

## IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer manifestando “(...) a sua concordância com as observações e as conclusões do projecto de Relatório, em termos de análise da respectiva legalidade, propondo a sua aprovação tal como se encontra formulado. (...) Em matéria de responsabilidade, pelas razões já referidas, mais entende que não deverá ser usada a faculdade prevista no **n.º 8 do art.º 65º do diploma citado.**”

<sup>7</sup> O valor da Unidade de Conta (UC) no triénio de 2003-2006 era de € 89,00, tendo este valor passado, no triénio de 2007-2009, para € 96,00.

<sup>8</sup> Com base na informação relativa aos respectivos vencimentos, prestada pela autarquia, através do ofício n.º 4455, de 18 de Julho de 2007.

<sup>9</sup> Valor de revisão de preços.

<sup>10</sup> Refira-se que a percentagem aqui indicada respeita ao custo total da empreitada por referência ao valor da adjudicação, não se confundindo com a percentagem de 24,36% indicada no quadro da página 2 deste Relatório, a qual respeita ao apuramento dos custos decorrentes da realização de mais trabalhos na empreitada, para efeitos do limite estabelecido no n.º 1 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



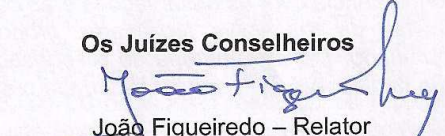
## V. DECISÃO

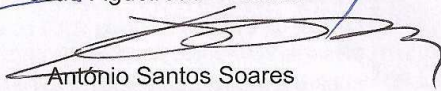
Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art.º 77º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

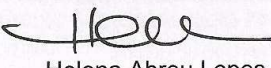
- a) Aprovar o presente Relatório que identifica ilegalidades na adjudicação dos trabalhos adicionais e identifica os eventuais responsáveis;
- b) Recomendar à Câmara Municipal de Viana do Alentejo o cumprimento das disposições legais que regem as empreitadas de obras públicas, particularmente o disposto no Código dos Contratos Públicos, anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que recentemente entrou em vigor, e em especial o disposto no seu art.º 370.º;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Viana do Alentejo em 1.668,05 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do 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 introduzida pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.
- d) Remeter cópia deste Relatório:
  1. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Viana do Alentejo Estevão Manuel Machado Pereira;
  2. Aos demais responsáveis a quem foi notificado o relato, António Francisco Costa da Silva, Manuel António Mendes Fadista e João Luís Batista Penetra;
  3. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção, responsável pela área das autarquias locais;
- e) Remeter o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, nos termos do 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;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias divulgar o Relatório pela Internet.

Lisboa, 30 de Setembro de 2008

Os Juízes Conselheiros

  
João Figueiredo – Relator

  
António Santos Soares

  
Helena Abreu Lopes



Anexo

**MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS**

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Pontos III.2.c), III.3 – b.1) a b.5) e c) – e III.4.a)	Autorização de trabalhos adicionais no valor de 255.688,87 €, que, atenta a fundamentação apresentada não são legalmente qualificáveis como trabalhos a mais, logo a sua adjudicação, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio.	Artºs. 26º, n.º 1, e 48º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março	Sancionatória alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	Deliberação camarária de 28 de Dezembro de 2005, na qual estiveram presentes e votaram favoravelmente a adjudicação:  ✓ Estêvão Manuel Machado Pereira, presidente da câmara; ✓ João Luís Batista Penetra, vice-presidente da câmara; ✓ Manuel António Mendes Fadista, vereador; ✓ António Francisco Costa da Silva, vereador.



FICHA TÉCNICA

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

\*Participou na auditoria até à elaboração do anteprojecto de Relatório