

**PROCESSO N.º 52/2007 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO N.º 2/2009**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE VALENÇA, NO ÂMBITO DA EMPREITADA “REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE VALENÇA – RENOVAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS DE SANEAMENTO BÁSICO DA COROADA”*



## Índice

<b>I – Introdução</b>	<b>3</b>
<b>II – Metodologia</b>	<b>4</b>
<b>III – Apreciação</b>	<b>5</b>
<b>1. Contrato inicial</b>	<b>5</b>
<b>2. Contratos adicionais – n.ºs 2 e 3</b>	<b>5</b>
<b>3. Apreciação efectuada no Relato</b>	<b>10</b>
<b>IV – Autorização dos adicionais e identificação dos indiciados responsáveis</b>	<b>16</b>
<b>V – Audição dos responsáveis</b>	<b>18</b>
<b>1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis</b>	<b>18</b>
<b>2. Apreciação global</b>	<b>21</b>
<b>VI – Conclusões</b>	<b>27</b>
<b>VII – Parecer do Ministério Público</b>	<b>29</b>
<b>VIII- Decisão</b>	<b>30</b>
<i>Ficha Técnica</i>	<b>32</b>
<i>Anexo I</i>	<b>33</b>
<i>Anexo II</i>	<b>35</b>
<i>Anexo III</i>	<b>36</b>





# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

---

## I. Introdução

Foi celebrado um contrato de empreitada denominado “*Requalificação do Centro Histórico de Valença – Renovação das Infra-estruturas de Saneamento Básico da Coroadã*” entre a Câmara Municipal de Valença (CMV) e a Sociedade Domingos da Silva Teixeira, S.A., com o valor de 1.998.450,00 €, o qual foi homologado conforme por este Tribunal em 22.09.2004.

No âmbito daquela empreitada foi celebrado um 1º contrato adicional no valor de 187.351,68 €, o qual foi visado por este Tribunal em sessão diária de visto de 31.01.06.

Posteriormente, foi remetido um 2º contrato adicional ao contrato de empreitada, na importância de 204.242,70 €, para efeitos de fiscalização prévia<sup>1</sup>, nos termos do nº 1 do artigo 46º, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ao qual foi recusado o visto em sessão de subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas de 27.07.06 (Acórdão nº 261/06).

Inconformado com a decisão, o Senhor Presidente da Câmara veio, nos termos do artigo 96º, nº 1, da Lei nº 98/97, apresentar recurso da mesma, o qual deu entrada na Secretaria deste Tribunal em 18.08.06.

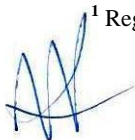
Em 15.12.06, foi proferido o Acórdão nº 60/2006-1ª S-PL., no qual, foi determinado, face ao disposto na alínea d) do nº 1 do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26.8, na redacção da Lei nº 48/2006, de 29.8, a remessa “(...) *aos serviços de fiscalização concomitante a fim de aí correr os seus termos a documentação necessária ao exercício de tal competência(...)*”

Através do ofício n.º 1792, de 15.05.07, foi remetido o 3.º contrato adicional à empreitada, no montante de 58.339,64 €.

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 citada Lei n.º 98/97, de 26.08, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “*Requalificação do Centro Histórico da Valença – Renovação das Infra-estruturas de Saneamento Básico da Coroadã*” - contratos adicionais.

---

<sup>1</sup> Registado com o n.º 764/06.





## *II. Metodologia do trabalho*

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração dos adicionais ao contrato de empreitada supra identificado e dos actos materiais e financeiros decorrentes da execução daquele, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Na sequência de uma análise preliminar aos respectivos contratos e à documentação inserta no processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal<sup>2</sup>.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato de auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis José Luís Serra Rodrigues, Tiago Alexandre Afonso Alves, Aurélia Conceição Costa Torres Gomes Correia, Jorge Manuel Salgueiro Mendes, Joaquim José Mendes Covas, Fernando Pereira Rodrigues e Manuel Sousa para o exercício do direito do contraditório previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto<sup>3</sup>.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações<sup>4</sup>, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nelas sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente<sup>5</sup>.

Refira-se, desde logo, que todos contestam as ilegalidades apontadas no Relato e requerem que “(...) *DEVE CONCLUIR-SE PELA NÃO VERIFICAÇÃO DE QUALQUER RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA...E ORDENAR-SE O ARQUIVAMENTO (...)*

*(...) SUBSIDIARIAMENTE, E POR MERA CAUTELA, DEVE SER RELEVADA A PRETENZA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA, NOS TERMOS DO ART.º 65.º/8 DA LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO, NA REDACÇÃO ACTUAL.”*

---

<sup>2</sup> Ofício da autarquia n.º 80/2007, de 15.10.07.

<sup>3</sup> Cfr. Ofícios n.ºs 5520, 5514, 5515, 5516, 5517, 5518, 5519, todos de 01.04.08.

<sup>4</sup> Cfr. Cartas registadas de 21.04.08.

<sup>5</sup> Apesar dos indiciados responsáveis contraditarem em separado, verifica-se que todos vieram alegar exactamente nos mesmos termos.



# Tribunal de Contas

## III. Apreciação

### 1. Histórico da empreitada

#### a) Contrato inicial

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
Série de preços	1.998.450,00 €	22.09.2004	13 meses	22.10.05	1890/04	Homolog. conforme em 22.09.04

#### b) Contrato adicional

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrog. do prazo	Tribunal de Contas	
					Cont. Inicial	Acumul.		N.º Proc.	Data do Visto
1.º	Trabalhos a mais	22.08.05	187.351,68 €	2.185.801,68 €	9,37	109,37	40	2371/05	31.01.06

### 2. Contratos Adicionais – n.ºs 2 e 3

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Termo da empreitada
2º	Trabalhos a Mais	15.03.06	204.242,70 €	2.390.044,38 €	10,22	119,59	22.10.05	-6
3.º	Trabalhos a mais	23.04.07	58.339,64 €	2.448.348,02 €	2,92	122,51		

De acordo com a informação prestada pela autarquia<sup>7</sup>:

- O custo final da obra ascende ao montante de **2.321.215,13 €**<sup>8</sup>.
- Aquele montante não integra a Revisão de Preços;

<sup>6</sup> Embora não seja indicada a data em concreto, a empreitada já se encontra totalmente concluída – Vide o citado ofício n.º 80/2007.

<sup>7</sup> Ofício n.º 80/2007, de 15.10.07.

<sup>8</sup> Da empreitada inicial apenas foram realizados trabalhos contratuais no montante de 1.892.814,13 €, ficando por executar trabalhos no montante de 105.635,87 €; face aos trabalhos a mais aprovados apenas foram, efectivamente, realizados o correspondente ao montante de 428.401,00 €, tendo existido, assim, trabalhos a menos no valor de 21.533,02 €.



- Não houve pagamento de indemnizações.

## 2.1. Objecto e fundamentação dos contratos adicionais

- a) Os trabalhos agora contratualizados, cuja identificação detalhada consta dos anexos I e II, tiveram, em síntese, a sua origem em:

- a.1) Erros na previsão das quantidades constantes do mapa de quantidades patenteado a concurso;

- a.2) Alterações de projecto;

- a.3) Erros de previsão das tarefas a executar no projecto.

- b) Os fundamentos apresentados para a celebração dos contratos adicionais constam dos documentos infra identificados.

### b.1) Quanto ao 2.º contrato adicional

A autarquia veio invocar, em síntese, o seguinte:

- **Ofício n.º 3 550, de 12 de Julho de 2006**

“(…)

*Estas listas referem-se a trabalhos a mais a preços contratuais, causados por Erros na “previsão” das quantidades previstas no mapa de quantidades presente a concurso. Isto é, tratam-se de trabalhos que, embora previstos em projecto — peças desenhadas —, não tiveram a necessária correspondência nas quantidades previstas (...).*

*ii) A Lista n.º 7 de Trabalhos a Mais refere-se a trabalhos a mais decorrentes das propostas de alteração apresentadas pelo adjudicatário (mais valias), para alteração de algumas tarefas, que foram aceites pela Câmara Municipal, por conferirem um acréscimo de utilidade, duração e solidez da obra, conforme melhor esclarecido na informação técnica de 12/12/2005, para cada uma das propostas de alteração ao projecto apresentadas pelo adjudicatário — “Substituição de caminho de cabos para infra-estruturas de*



## Tribunal de Contas

---

*electricidade e telecomunicações (Proposta do adjudicatário n.º268409941AB/O5". "Substituição da constituição da base do pavimento em lajeado (Proposta do adjudicatário n.º2685.0994/AB/05)" e "Substituição do pavimento do parque de estacionamento (Proposta do adjudicatário n.º2769.0994/AB/05)".*

(...)

***iii) A Lista n.º 6 de Trabalhos a Mais*** refere-se a trabalhos de espécie diversa da do contrato inicial (não contratuais), que não foram previstos em projecto, quer por circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, quer por não estarem quantificadas no mapa de quantidades presente a concurso (...). Aliás, tais trabalhos, pela sua natureza e como melhor se pode verificar pela lista de trabalhos apresentada pela Fiscalização e pelo Empreiteiro, são completa e absolutamente inseparáveis dos da execução da própria empreitada (...).

*As circunstâncias imprevistas* prendem-se com o tipo de obra, cujos trabalhos na maior parte deles, se desenrolam no subsolo, não sendo, em fase de projecto, possível identificar e quantificar todas as situações que possam surgir no desenrolar da obra. Com efeito, a empreitada consta da requalificação urbana e renovação das infra-estruturas de saneamento básico de um Centro Histórico, com as condicionantes daí decorrentes, designadamente ruas muito estreitas, edificações existentes em alvenaria de pedra, muitas delas em mau estado de conservação, inexistência de levantamento cadastral das infra-estruturas existentes (redes de abastecimento de água, esgotos, águas pluviais, rede de electricidades e rede de telecomunicações), etc. Deste tipo de tarefas, são exemplo a drenagem da muralha com fundação superficial (artigo 6.02), escavação e posterior desmonte do poço que surgiu na área correspondente ao parque de estacionamento (artigo 6-12); a abertura de vala e colocação de tubagem para passagem dos cabos de alimentação ao P.T (artigo 6.24.01), canal na base do pelourinho (artigos 6.25).

Os restantes trabalhos desta Lista n.º 6 referem-se a ***trabalhos não quantificados no mapa de quantidades posto a concurso, quer por Erros na quantificação das quantidades previstas no mapa de quantidades presente a concurso, de que são exemplo a travessia em paredes da galeria (artigos 6.01), a fita de sinalização na rede eléctrica (artigo 6.06), suportes para o lajeado da caleira do muro (artigo 6.10), levantamento e reposição de lajeado (artigo 6.16), etc, quer por erros de previsão das***





# Tribunal de Contas

---

*respectivas tarefas no projecto, mas que, como se compreenderá são necessários a um bom e eficaz acabamento duma obra.”.*

➤ **Nas alegações de recurso** da decisão de recusa de visto<sup>9</sup> a este contrato adicional:

“(…)

1.<sup>o</sup>. – *Os trabalhos a mais que foram objecto de recusa de visto subsumem-se ao disposto no artigo 26.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, do D.L. n.<sup>o</sup> 59/99, de 2 de Março, pois resultam de circunstâncias imprevistas, que não eram conhecidas do dono da obra(…).*

(…)

8.<sup>o</sup>.- *No caso dos autos, na maioria dos casos, os trabalhos a mais constantes do adicional em causa reportam-se a trabalhos, que embora previstos em projecto – peças desenhadas –, não tiveram a necessária correspondência nas quantidades previstas no respectivo mapa de quantidades submetido a concurso, mas cuja execução foi obviamente necessária ao bom acabamento da obra.*

(…)

9.<sup>o</sup>.- *Com efeito, não pode ignorar-se que se trata de uma obra em que:*

a) *a grande maioria dos trabalhos se desenrolam no subsolo, não sendo, em fase de projecto, possível identificar e quantificar todas as situações que possam surgir no decorrer da obra;*

b) *a empreitada consta da requalificação urbana e renovação das infra-estruturas de saneamento básico de um Centro Histórico, com as condicionantes daí decorrentes, designadamente ruas muito estreitas, edificações existentes em alvenaria de pedra, muitas delas em mau estado de conservação, inexistência de levantamento cadastral das infra-estruturas existentes (redes de abastecimento de água, esgotos, águas pluviais, rede de electricidade e rede de telecomunicações, etc.)(…).*

10.<sup>o</sup>.- *De resto, a maioria das quantidades de trabalhos contempladas no caderno de encargos é prevista por estimativa, por manifesta impossibilidades de previsão precisa, como é de todos sabido, pelo que nunca é possível acertar-se, exactamente, nas quantidades exactas, ou seja, isentas de erro.*

11.<sup>o</sup>.- *No caso concreto dos autos, há ainda que atentar na especial complexidade e dificuldade das obras a executar, num centro histórico –*

---

<sup>9</sup> Acórdão n.º 261/06, de 27 de Julho, da 1ª S/SS.



*fortificação de Valença onde a grande maioria dos trabalhos se desenrolaram no subsolo, não sendo, em fase de projecto, possível identificar e quantificar todas as situações que pudessem surgir no decorrer da obra e onde a empreitada constava da requalificação urbana e renovação das infra-estruturas de saneamento básico, com as condicionantes daí decorrentes, designadamente ruas muito estreitas, edificações existentes em alvenaria de pedra, muitas delas em mau estado de conservação, inexistência de levantamento cadastral das infra-estruturas existentes (redes de abastecimento de água, esgotos, águas pluviais, rede, rede de electricidades e de rede de telecomunicações., etc.).*

*12.º- No que se refere a erros de quantificação, os respectivos trabalhos a mais não deixaram de resultar de uma circunstância imprevista, pois que as quantidades correctas, ainda que porventura pudessem ter sido previstas (e no caso concreto, muitas delas não podiam, tratando-se de meras estimativas), não o foram, efectivamente, caso contrário não deixariam, por certo, de ter sido contempladas no projecto da obra, nos mapas de quantidades e no contrato.*

*13.º- Os trabalhos em causa não podiam ser técnica nem economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra, no caso, para o recorrente, sendo, de resto, absolutamente necessários para o acabamento das obras, tratando-se da mesma empreitada e de trabalhos que não se compadeciam com a organização de um novo procedimento para a sua adjudicação, desde logo por acarretar a paralisação ou a suspensão das obras, em função do óbvio e incontornável encadeamento de tarefas.  
(...)*

*16.º A elaboração do projecto em causa foi adjudicado a entidade externa ao município, não tendo a Câmara Municipal de Valença um serviço técnico dotado de meios e recursos humanos suficientes para garantir a “perfeição” desse mesmo projecto, pelo que, no caso em apreço, tais erros e omissões só poderiam ser detectados com o desenvolvimento dos trabalhos, não sendo por isso previsíveis. (...)”<sup>10</sup>.*

---

<sup>10</sup> Já em sede de controlo concomitante, através do ofício n.º 80/2007, de 15.10.07, veio a autarquia invocar os mesmos fundamentos para a realização dos trabalhos objecto do 2.º contrato adicional.



## b.2) 3.º contrato adicional

### ➤ Informação técnica de 22 de Abril de 2007<sup>11</sup>

De acordo com este documento, os trabalhos a mais a preços contratuais (listas n.ºs 9 e 10) referem-se a quantidades que excederam as inicialmente previstas em projecto, bem como à manutenção do estaleiro decorrente da prorrogação de prazo da empreitada.

Foram trabalhos que, segundo os serviços, embora previstos em projecto – peças desenhadas - não tiveram a necessária quantificação no respectivo mapa de quantidades submetido a concurso.

Os trabalhos referentes à implementação dos ecopontos (lista n.º 11), no valor de 27.312,36 €, foram requeridos pelo adjudicatário, referindo-se a espécie diversa dos do contrato, que não foram quantificadas no mapa de quantidades presente a concurso, mas cuja execução se mostrou absolutamente necessária ao bom acabamento da obra, não sendo estes trabalhos economicamente separáveis do contrato sem inconveniente grave para a Câmara Municipal, dado o atraso que implicariam no desenvolvimento da obra (encadeamento de tarefas), bem como o aumento de custos que tal acarretaria. Com efeito, estando a ser executadas na empreitada todas as pavimentações e, sendo os ecopontos enterrados, a sua não execução nessa data, obrigaria posteriormente a demolir parte da obra executada.

Estes trabalhos não podiam tecnicamente ser separados do contrato, dadas as implicações nas ligações nas infra-estruturas enterradas que se estavam a realizar no local.

## 3. Apreciação efectuada no relato

3.1. A CMV justificou que os trabalhos efectuados sob a designação de “trabalhos a mais”, preenchem os requisitos do artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março.

---

<sup>11</sup> Os fundamentos aqui invocados foram reiterados pela autarquia através do citado ofício n.º 80/2007, de 15.10.07.



# Tribunal de Contas

A norma citada, define trabalhos a mais como “*aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:*”

- a) *Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;*
- b) *Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.*

Para que os trabalhos a mais possam ser adjudicados por ajuste directo nos termos artigo 26.º do RJEOP têm que, de entre outros requisitos, resultar de circunstância ou circunstâncias imprevistas à execução da obra, isto é, que **não pudessem ter sido previstas quando da elaboração do projecto posto a concurso.**

Tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal que a circunstância imprevista que justifica a realização de trabalhos a mais por aplicação do citado artigo 26.º, além de surgir durante a execução da empreitada **não poderia, em condições normais, ter sido tida em conta na elaboração do projecto.**

Circunstância imprevista é, pois, algo de inopinado, com que se não contava e que um agente normalmente diligente e competente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso - Acórdão n.º 8/2004-8 de Junho-1ª S/PL e Acórdão n.º 22/06-21 de Março-1ª S/PL.

**3.2. Atento o quadro legal invocado e face aos trabalhos objecto do 2º contrato adicional, formularam-se os considerandos infra indicados.**

- Não constituía “*circunstância imprevista*”<sup>12</sup>, para efeitos daquele normativo, a deficiente elaboração do projecto patenteado a concurso, como alega a CMV.

<sup>12</sup> Sobre o conceito de “*circunstância imprevista*”, tem sido dito, de forma reiterada por este Tribunal, que o dono da obra tem obrigação de ser diligente (cfr. art. 10º do referido diploma legal) e por isso, antes do lançamento das empreitadas, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto.

Circunstância imprevista é, pois, algo de inopinado, com que se não contava e que um agente normalmente diligente e competente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso - Acórdão n.º 8/2004-8 de Junho-1ª S/PL e Acórdão n.º 22/06-21 de Março-1ª S/PL.



# Tribunal de Contas

---

- O argumento de que tais erros e omissões só podiam ser detectados com o desenvolvimento dos trabalhos (não sendo, por isso, previsíveis) também não preenche o conceito de circunstância imprevista, tal como este Tribunal o tem interpretado.
- Na verdade a elaboração do projecto de execução da empreitada deve contemplar e prever todas as soluções tidas por mais adequadas, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional e não deixar para a execução da obra a procura de soluções.
- É, aliás, esta a premissa subjacente ao diploma que regula a realização de empreitadas de obras públicas, pois nos seus normativos está ínsito o rigor e diligências que devem nortear a elaboração das peças patenteadas a concurso, nomeadamente a elaboração do projecto, a fim de ser acautelado o interesse público.
- Igualmente, não constituía justificação o facto de o projecto ter sido elaborado por entidade externa à autarquia, uma vez que ao aprová-lo a CMV o considerou como seu e assim o patenteou a concurso.
- Especificamente, os trabalhos insertos nas **Listas n.º 4, 5 e 8**, resultantes de aumento de quantidades previstas no mapa de quantidades, eram facilmente detectáveis e passíveis de correcção se o projecto tivesse sido rigorosamente revisto antes de ser patenteado a concurso.
- Alguns dos trabalhos da **Lista n.º 6**, que tiveram a sua origem em omissões de projecto, pela sua natureza, também, podiam ter sido, desde logo, incluídos aquando da elaboração do respectivo projecto.
- Não se estava apenas perante trabalhos que resultaram de erros de projecto, mas também de trabalhos que se podiam qualificar como novos e que respondiam a exigências diferenciadas do dono da obra, embora com base em propostas formuladas pelo adjudicatário.



# Tribunal de Contas

---

A este propósito citaram-se os trabalhos da **Lista n.º 7<sup>13</sup>**, que se reportam a alterações do tipo de material (o caminho para os cabos far-se-á através de uma calha técnica e não através de tubagem PVC para melhor acesso em caso de necessidade de reparação) e alteração de soluções construtivas: alteração da constituição da base do pavimento de modo a aumentar a capacidade de suporte de cargas do mesmo, bem como a substituição do pavimento do parque de estacionamento em saibro "*Activ-Sol*", previsto em projecto, por calçada irregular.

Estas alterações foram propostas pelo empreiteiro durante a execução da obra, de modo a melhorar a sua utilização e durabilidade, tendo sido, inclusivamente, consideradas como "*mais valias*" pelo dono da obra<sup>14</sup>.

- Insistia, ainda, a CMV que os trabalhos decorrentes da empreitada, na sua maioria, se desenrolavam no subsolo, não sendo, em fase de projecto, possível identificar e quantificar todas as situações que pudessem surgir no decorrer da obra.

É evidente que, tratando-se de uma empreitada de requalificação e dadas as características a ela subjacente, o risco de surgirem situações não detectáveis - e como tal não definidas nas peças documentais aquando do lançamento da empreitada a concurso - será necessariamente maior.

Contudo, não é legalmente admissível, imputar a tal dificuldade todos os trabalhos que fazem parte do objecto do contrato adicional em apreço, uma vez que face à sua natureza os mesmos eram previsíveis e como tal passíveis de serem integrados aquando da elaboração do projecto patenteado a concurso.

- Reiterou-se, assim, que os erros de quantidades e omissões detectados resultaram de um projecto posto a concurso sem que tivesse sido elaborado com rigor ou revisto cuidadosamente, como, aliás, já tinha sido mencionado no Acórdão n.º 261/06- 27 de Julho - 1ª S/SS.

---

<sup>13</sup> No montante de 92.884,08 €, correspondendo a 4,64% do valor do contrato inicial.

<sup>14</sup> Cfr. Ofício n.º 3550, de 12.07.06.



# Tribunal de Contas

- Situação distinta é que se verificou face a parte dos trabalhos da **Lista n.º 6**, que aliás se encontravam relacionados com trabalhos objecto do 1º contrato adicional, designadamente, os seguintes:

## **Lista n.º 6 (parcial):**

- Execução de travessias em paredes de galeria, incluindo abertura e selagem da tubagem	766,37 €
- Drenagem da muralha	1.391,20 €
- Corte e aparelhagem de alvenaria de granito existente	2.932,60 €
- Revestimento da tubagem na zona das escadas de acesso ao caminho pedonal	185,86 €
- Talude nas traseiras do Paiol	2.475,20 €
- Desmonte e reconstrução de caixa de visita nas traseiras do Paiol	353,25 €
- Suportes para o lajeado da caleira do muro	836,60 €
- Execução de pedra sumidoura para valetas nas traseiras do paiol	412,71 €
- Execução de hidrossementeira nas traseiras do Paiol	1.750,00 €
- Alteração na área envolvente ao ecoponto, nas traseiras do Paiol	4.892,62 €
- Alteração da fundação das escadas de acesso ao caminho pedonal	800,00 €
- Fornecimento e colocação da guarda nas escadas de acesso ao caminho pedonal	<u>250,00 €</u>
	<b>17.046,40 €</b>

Para aqueles trabalhos<sup>15</sup> considerou-se que a justificação invocada no ponto 9, al.b) do recurso apresentado<sup>16</sup> - o que de resto já havia sido considerado pelo douto Acórdão n.º 216/06, de 27 de Julho, que recusou o visto ao 2.º adicional – permitia qualificá-los legalmente como trabalhos a mais, na medida em que tratando-se de uma empreitada de requalificação urbana, e atento o tipo de trabalhos em causa, as condições reais do subsolo seriam uma condicionante à possibilidade de prever com precisão os trabalhos a executar.

Concluiu-se, pois, pela sua aceitação atento o tipo remuneratório de empreitada (série de preços) pelo facto de se tratar de uma requalificação urbana e de os

<sup>15</sup>Designadamente drenagem da muralha, escavação e desmonte do poço na área do parque de estacionamento, tubagem para passagem dos cabos de alimentação ao P.T., canal na base do pelourinho.

<sup>16</sup>Item III, n.º 2.1., b.1) do presente Relatório.



mesmos se encontrarem directamente relacionados com os trabalhos/fundamentos apresentados no âmbito do 1º adicional.

- Por fim, mencionou-se no relato, que **não respeitavam os condicionalismos legais**, atenta a fundamentação apresentada, **os trabalhos a que se referiam as Listas n.º 4, 5, 6 (parte dos trabalhos não referidos no ponto anterior) 7 e 8, no valor global de 187.196,30 €**

### 3.3. Face ao 3.º contrato adicional, observou-se no relato de auditoria, que:

- Os trabalhos das **Listas n.º 9 e 10<sup>17</sup>**, no montante de **18.462,44 € e 12.564,84 €**, respectivamente, pelas características que lhes estão subjacentes e pelas mesmas razões já mencionadas para os trabalhos do 2.º adicional supra identificados e cuja imprevisibilidade não se considera ter existido, também não eram legalmente qualificáveis como trabalhos a mais;
- Os trabalhos da **Lista n.º 11** (Implantação de ecopontos) deste mesmo adicional, no montante de **27.312,36 €** e cuja imprevisibilidade também não se considerou que existisse, já que o argumento invocado pela autarquia de que *“a sua não execução no decorrer da empreitada em curso, acarretaria um significativo acréscimo de custos para a Câmara Municipal, decorrente do atraso que provocaria no decurso dos trabalhos nos locais da sua implantação. Caso se optasse por essa via, quer da futura demolição dos trabalhos executados na presente empreitada nos locais da sua implantação – caso se optasse pela continuação dos trabalhos previstos conforme o projecto (...)”*, não correspondia a acontecimentos inopinados ocorridos no decurso da obra;
- Este tipo de trabalhos, ainda que correspondendo à escavação de terras, execução da box em betão armado e revestimento final envolvente dos contentores, podiam ter sido incluídos no contrato inicial se o dono da obra assim o tivesse logo entendido, inserindo-o no projecto lançado a concurso; não decorreram, pois, de quaisquer acontecimentos surgidos no decurso da

---

<sup>17</sup>Os arruamentos e iluminação pública reportam-se a erros na quantificação das quantidades previstas no mapa de quantidades colocado a concurso, e a manutenção do estaleiro decorre da prorrogação do prazo da empreitada.





execução da empreitada, pelo que não integram o conceito de “*circunstância imprevista*”;

- São trabalhos “*ex novo*” com o objectivo de proporcionar condições à execução de novas infra-estruturas, traduzindo-se, como resultado final, em melhorias estruturais e ambientais; ou seja, trata-se de elementos meramente opcionais, destinados a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, os quais, como tal, não resultaram de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, mas sim da vontade do dono de obra;
- Durante a execução da obra (com as excepções já referidas para o 2.º contrato adicional) nada surgiu que não pudesse ter sido previsto anteriormente, tanto mais que, e nomeadamente no que à implantação dos ecopontos diz respeito, tratou-se de uma decisão camarária posterior à elaboração do projecto, não devendo a autarquia desconhecer que tal decisão iria ter implicação ao nível dos trabalhos normais da execução da empreitada em apreço;
- Concluiu-se, assim, que os trabalhos objecto do 3º adicional em apreciação resultaram de **alterações de vontade do dono da obra, que modificou o projecto posto a concurso e alterou o objecto do contrato inicial, ao introduzir novos trabalhos.**
- Acresce, que a não realização dos trabalhos objecto dos contratos adicionais em apreço, **cuja imprevisibilidade não se aceita**<sup>18</sup>, não constituía obstáculo ao normal prosseguimento da empreitada, podendo esta ser concluída, pois não eram estritamente necessários para o acabamento da empreitada (*vide* al. b) do artigo 26.º do RJEOP).

#### **IV. Autorização dos adicionais e identificação dos indiciados Responsáveis**

A execução dos trabalhos a mais, objecto do **2.º contrato adicional**, foi aprovada por unanimidade, em reunião de Câmara, de 11.01.06; nela estiveram presentes e votaram favoravelmente o Presidente, José Luís Serra Rodrigues, os Vereadores,

---

<sup>18</sup> No valor global de 245.535,94 € (187.196,30 € do 2.º adicional + 58.339,64 € do 3º adicional).



# Tribunal de Contas

---

Manuel Sousa Domingues, Fernando Pereira Rodrigues, Joaquim José Mendes Covas, Jorge Manuel Salgueiro Mendes, Aurélia Conceição Costa Torres Gomes Correia, Tiago Alexandre Afonso Alves.

Face ao **3.º adicional**, verifica-se que:

- No montante de **18.462,44 €**, foram aprovados por maioria, em reunião camarária realizada em 25.01.06, pelo Presidente, José Luís Serra Rodrigues, os Vereadores, Manuel Sousa Domingues, Fernando Pereira Rodrigues, Joaquim José Mendes Covas.
- A execução dos trabalhos a mais no valor de **27.312,36 €**, foram aprovados por maioria, em reunião camarária de 13.12.06 pelo Presidente, José Luís Serra Rodrigues, os Vereadores, Manuel Sousa Domingues, Fernando Pereira Rodrigues, Joaquim José Mendes Covas.

Todos estes trabalhos foram aprovados com a abstenção dos Vereadores Jorge Manuel Salgueiro Mendes, Aurélia Conceição Costa Torres Gomes Correia, Tiago Alexandre Afonso Alves<sup>19</sup>.

- Os trabalhos no valor de **12.564,84 €**, foram aprovados por unanimidade, em reunião de Câmara, de 05.04.06, onde estiveram presentes o Presidente José Luís Serra Rodrigues e os Vereadores Fernando Pereira Rodrigues, Joaquim José Mendes Covas, Jorge Manuel Salgueiro Mendes, Aurélia Conceição Costa Torres Gomes Correia e Tiago Alexandre Afonso Alves.

---

<sup>19</sup> Porém, conforme resulta do disposto no n.º 3 do artigo 93.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, a abstenção na votação de deliberações camarárias não permite isentar o vereador que se abstém, da responsabilidade que eventualmente resulta da deliberação tomada.



## *V. Audição dos Responsáveis.*

### **1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis**

No exercício do contraditório, os indiciados responsáveis vieram apresentar as respectivas alegações, sendo que estas coincidem com os argumentos já invocados em sede de instrução do processo e de recurso, designadamente o carácter da complexidade da obra e o meio em que a mesma foi executada, pelo que não se considera necessário proceder à sua transcrição, passando-se, apenas, a fazer referência ao contraditado “*ex novo*”.

Assim:

“ (...)

*O requerente – que não tem qualquer formação na área da contratação pública e que, nessa matéria, não pode deixar de confiar plenamente nos relatórios, informações e procedimentos adoptados pelos técnicos da autarquia e pela fiscalização contratada -, dá aqui como reproduzido tudo quanto os serviços informaram já no processo relativamente aos contratos adicionais e à necessidade e justificação da sua celebração.*

*(...) sob pena de apenas poderem ser autarcas e tomarem decisões enquanto tal aqueles que possuíssem conhecimentos técnicos, jurídicos e administrativos específicos que lhes permitissem decidir com o maior acerto possível e no escrupuloso respeito da lei em todo o extenso leque de matérias sobre as quais os mesmos tem de decidir no quotidiano da actividade administrativa autárquica.*

*(...) o próprio legislador previu a necessidade de introduzir na lei a figura dos trabalhos a mais e a figura de erros e omissões – art.ºs 26º e 45º do RJEOP – e de admitir que os mesmos ocorram nos procedimentos pré-contratuais e nas empreitadas de obras públicas, estabelecendo-se, porém, como limite razoável que uns e outros não ultrapassem a percentagem de 25% do valor do contrato inicial (art.º 45 /1).*



# Tribunal de Contas

---

*(...) Por outro lado não pode esquecer-se que o caso não reveste importância significativa quando se está perante uma empreitada por serie de preços, que é justamente, aquela em que a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalhos a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas – art.º 18.º do RJEOP.*

*(...) É, pois, o próprio legislador a admitir que é normal o ajustamento do preço final da empreitada às quantidades de trabalho realmente executadas pelo empreiteiro, sendo, justamente, para isso que existem listas de preços para as respectivas espécies de trabalhos a executar.*

*(...) os trabalhos constantes dos adicionais em causa se reportam a trabalhos que, embora previstos em projectos – peças desenhadas -, não tiveram a necessária correspondência nas quantidades previstas no respectivo mapa de quantidades submetido a concurso, mas cuja execução foi obviamente necessária ao bom acabamento da obra.*

*(...) a maioria das quantidades de trabalhos contemplados no caderno de encargos é prevista por estimativa, por manifesta impossibilidade de previsão precisa (...).*

*(...) sempre foi convicção do Município de Valença, dos seus membros e legítimos representantes a regularidade do procedimento de aprovação de trabalhos a mais mesmo sob a denominação de “erros e omissões” e em casos perfeitamente idênticos ao deste procedimento.*

*(...) Os trabalhos a mais, quando conformes com o conceito e limites que se extraem do artigo 26.º do D.L. n.º 59/99, não deixam de resultar de erros ou omissões, pois trata-se, também ALI, de trabalhos necessários para a conclusão da obra e cuja espécie ou quantidade não foram previstas.*

*(...) Aliás, esta convicção formou-se designadamente da prática corrente e resultante da apreciação concreta por este Tribunal de variadíssimos outros processos em tudo semelhantes ao presente...e que tem merecido decisões favoráveis deste Tribunal de Contas.*



# Tribunal de Contas

---

*(...) O caso temporalmente mais próximo é, seguramente, o visto aposto ao 1º adicional ao presente contrato de empreitada, celebrado em 22.08.2005, na sessão diária de visto de 31.01.2006, devendo ter-se em conta que esse adicional ocorreu nas mesmíssimas condições dos dois restantes que agora estão em causa.*

*(...) Perante o procedimento e comportamento adoptados em todos esses contratos e no 1º contrato adicional, ninguém esperaria, que, de repente, se viesse dizer que agora o Município, os seus membros e os seus demais agentes deveriam ter adoptado um comportamento absolutamente contrário àquele que foi sancionado ao longo dos anos, não apenas através daquilo que resulta dos vistos apostos naqueles contratos do município de Valença, mas também com o visto aposto nos milhares de contratos adicionais das mais variadas autarquias (...)*

*(...) o artigo 45º/1 do RJEOP permite, de forma expressa, que a realização dos trabalhos a mais previstos no artigo 26º, as alterações do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos, da iniciativa do empreiteiro, sejam autorizados (por ajuste directo) durante a execução da empreitada, desde que o valor acumulado não exceda 25% do valor do contrato de que são resultantes.*

*(...) os trabalhos a mais a que se referem os 2º e 3º contratos adicionais, no valor global de € 262.582,34, representam apenas 12,96% do valor da adjudicação inicial, sendo que, considerando igualmente o valor dos trabalhos do 1º contrato adicional, essa percentagem se situa nos 22,51%, ou seja, sempre abaixo do limite de 25% previsto no artigo 45º, citado.*

*(...) Conjugando as referidas disposições com as do artigo 136º do mesmo diploma, parece poder concluir-se, com segurança, que o procedimento de ajuste directo se mostra, no caso, conforme à lei (...).*

*(...) as referidas disposições legais, respeitantes ao controlo de custos de obras públicas, têm como preocupação essencial impedir a adjudicação de trabalhos a mais cujo valor acumulado exceda 25% do valor do contrato inicial (...).*



# Tribunal de Contas

---

*(...) A não se entender assim, ou seja, a defender-se a impossibilidade de esses trabalhos serem adjudicados por ajuste directo, obrigando a um procedimento de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, tal resultaria numa situação de inconveniente gravíssimo (...).*

*(...) o Município teria de suspender a execução da empreitada para nela enxertar o procedimento de adjudicação do contrato de trabalhos a mais e a respectiva execução, por ventura através de empreiteiro distinto.*

*(...) isso implicaria graves inconvenientes com reflexos nefastos no prazo de execução da empreitada e com prazos de execução apertados (...)."*

## **2. Apreciação global**

As alegações ora transcritas, suscitam as seguintes **observações**:

**2.1. Em primeiro lugar**, contraditam os indiciados responsáveis que não têm qualquer formação na área da contratação pública e *"que, nessa matéria, não pode deixar de confiar plenamente nos relatórios, informações e procedimentos adoptados pelos técnicos da autarquia e pela fiscalização contratada -, dá aqui como reproduzido tudo quanto os serviços informaram já no processo relativamente aos contratos adicionais e à necessidade e justificação da sua celebração."*; acrescem, ainda, que *"Aquilo que decide no âmbito do órgão colegial de que faz parte corresponde, simplesmente, à adesão às informações e pareceres que são presentes a esse órgão."*

Face a tal argumento oferece dizer, desde já que pese embora não ter conhecimentos específicos na área da contratação pública bem sabem os alegantes que enquanto titulares de um órgão autárquico lhes estão cometidas funções específicas, entre elas a da contratação pública<sup>20</sup>.

Resulta, igualmente, do contraditado que os responsáveis autarcas deliberaram com base na confiança que depuseram nos subscritores das informações.

---

<sup>20</sup> A título exemplificativo veja-se o art.º 64, n.º1, al. d), e), q) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

---

A este propósito sempre se refere que no decurso da empreitada o que se impõe, é uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos da câmara (ou mesmo entidades externas, se for o caso) e não apenas a adopção de “*comportamentos de conformidade*” por parte dos responsáveis com o teor da mesma ao depositar total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Como membros do executivo e garantes da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, os alegantes tinham obrigação de se rodearem de cuidados acrescidos não se limitando a confiar nas mesmas sem se assegurarem pela qualidade e suficiência das informações recebidas.<sup>21</sup>

Aliás, ao admitir-se que não têm o domínio sobre determinada matéria, e dadas as funções que lhes estão legalmente atribuídas, encontra-se na sua disponibilidade munir-se de documentos mais avalizados (apesar de não ter sido colocada em causa a fidedignidade dos submetidos á apreciação dos responsáveis autarcas) tais como pareceres jurídicos que fundamentassem o ajuste directo.

Não se quer com isto dizer que se afasta, aqui, a ideia de que a necessidade ou desnecessidade da realização de trabalhos com as características dos que ora estão em questão será do foro da engenharia civil e/ou da arquitectura, mas a sua qualificação como “*trabalhos a mais*” face ao disposto no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, designadamente, a apreciação sobre a ocorrência de “*circunstâncias imprevistas*” é matéria de índole jurídica, pelo que poderiam sempre os responsáveis pela aprovação dos trabalhos recorrer-se de parecer ou confirmação por jurista, caso o(s) decisor(es) pretendesse(m) munir-se de todas as informações relevantes para o(s) habilitar a decidir.

No caso em apreço, os indiciados responsáveis ao invés de solicitar qualquer parecer ou informação quanto à legalidade dos procedimentos adoptados, limitaram-se a aderir “*tout court*” ao que lhes era informado e relatado pelos serviços técnicos da autarquia<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Acórdão n.º 2/2008 – 3ª Secção –Pl.

<sup>22</sup> Sabe-se apenas que as deliberações de autorização e aprovação dos trabalhos a mais em apreço foram sustentadas em informações técnicas elaboradas pela Divisão de Urbanismos e Ambiente (subscritas pelo Chefe de Divisão Victor Manuel Pires de Araújo).



# Tribunal de Contas

---

Mas ainda que se aceite que a matéria em causa se baste com meras informações técnicas, o que é facto e resulta da Jurisprudência plasmada nas Sentenças da 3ª Secção deste Tribunal, nºs 03/2007 e 11/07JUL10/3ª S, é que o dever de cuidado que se deve razoavelmente esperar de um autarca, ou executivo camarário (independentemente da formação académica de cada um dos seus membros), na prossecução do interesse público «(...) *Interesse público que impõe à entidade adjudicante o respeito pelos princípios estruturantes da contratação pública como são o da livre concorrência e a igualdade de oportunidades ...*», não é compatível com uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços.

Mais refere a aludida Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, que “*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.”*

Ora, sendo as deliberações que tomaram ilegais por não estarem reunidos os requisitos de que dependeria a adjudicação por ajuste directo **a responsabilidade pela prática de tais ilegalidades é imputada aos autores das deliberações.**

Em última instância, a falta de formação na área da contratação pública (reconduzida à falta de licenciatura em direito, entenda-se) invocada pelos autarcas em questão, poderão apenas ser factores de **gradação da culpa**, mas não os exoneram da responsabilidade pela aprovação dos trabalhos em apreço, o que apenas aconteceria se os responsáveis em causa tivessem votado negativamente a proposta de aprovação dos mesmos, conforme resulta do disposto no nº 3 do artigo 93º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.





# Tribunal de Contas

---

Com efeito, tal conduta merece relevo para efeitos de imputação subjectiva da responsabilidade sancionatória determinada que esteja (ou não) a culpa<sup>23</sup>, mas não afasta a ilicitude do acto praticado<sup>24</sup>.

**2.2. Em segundo lugar** e face ao argumento invocado pelos alegantes de que, em suma, os trabalhos em causa não ultrapassam o limite dos 25% previsto no artigo 45.º do RJEOP sempre se dirá que este artigo procede à elencação das situações de acréscimo de custos que concorrem para o cálculo do limite (25% do valor inicial da empreitada) a partir do qual, a sua concretização terá que ser precedida do procedimento adjudicatório que em função do montante (ou de circunstâncias específicas) lhe couber. O seu conteúdo normativo, porém, é apenas de natureza quantitativa. Ou seja, o que ali se diz é que as situações elencadas, mesmo obedecendo aos requisitos de legalidade fixados nas normas que objectivamente as regulam não poderão ser autorizadas por ajuste directo se excederem aquele limite.

Nestes termos a realização de trabalhos adicionais não previstos no contrato de empreitada inicial deve obedecer e respeitar, consoante os casos, as exigências do artº 26º (trabalhos a mais), as do artº 14º (os erros e omissões tratando-se de empreitada remunerada por preço global, que não é o caso), as do artº 30º (as alterações ao projecto), as do artº 190º (as indemnizações por incumprimento do dono da obra), ou as eventualmente previstas nas respectivas cláusulas contratuais, e só depois, cumpridas aquelas exigências legais, e já numa vertente quantitativa dar cumprimento ao limite fixado no referido artº 45º.

*“E também porque, a não ser assim ficavam desprovidos de qualquer conteúdo todos os normativos citados. Para quê preocupar-se o dono da obra com a verificação das circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra exigidas pelo artº 26º, nº 1 para justificar a realização de trabalhos a mais se bastava dizer que se tratava de alterações por si introduzidas no projecto; ou evidenciar e demonstrar os erros e omissões do projecto ou ainda*

---

<sup>23</sup> A imputação subjectiva da responsabilidade só ocorre quando há culpa, se estamos perante um erro desculpável e/ou a conduta do autor do acto ilícito não merece censura, trata-se de uma acção infractora sem culpa – entre outros, despacho do MP de 07.03.01 e 14.03.01, Sentença n.º 14/2005 – 3º Secção/1ª I, de 21 de Dezembro e 1272005 – 3ª S/1ª I de 25 de Outubro.

A este propósito veja-se, aliás, o disposto no artigo 67.º, o qual conjugado com o artigo 61º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, determina a efectivação de responsabilidade financeira sancionatória em caso de dolo ou negligência.

<sup>24</sup> A infracção imputada aos responsáveis e ainda todos os factos integráveis na responsabilidade financeira sancionatória, exige que o comportamento do agente seja doloso – também neste sentido vide Sentença n.º 14/2005 – 3ª Secção /1ª I, de 21 de Dezembro.



# Tribunal de Contas

*a sua reclamação dentro do prazo estabelecido se bastava dizer que se tratava de alterações por si introduzidas no projecto; etc. Sim, porque qualquer uma destas situações dá origem a alteração do projecto posto a concurso.”<sup>25</sup>*

Posto isto, não procede, por falta de fundamento, o argumento ora invocado pelos indiciados responsáveis.

**2.3. Em terceiro lugar** vêm os indiciados responsáveis alegar que face ao tipo remuneratório da empreitada em apreço - *série de preços* – é possível o normal ajustamento do preço final da empreitada às quantidades.

A este propósito dir-se-á que efectivamente nesta modalidade o valor da adjudicação é feito com base em estimativa de preços, porém há que lembrar que o próprio legislador vem salvaguardar a contabilização rigorosa das quantidades de trabalhos a executar quando no artigo 10.º do RJEOP impõe ao dono da obra que devem ser definidos “... com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto...as características da obra e as condições técnicas da sua execução...” ou seja projectos correctamente elaborados<sup>26</sup>. Assim, ainda que possa haver erros na quantificação dos trabalhos, alguns dos quais já haviam sido aceites (lista n.º 6), não pode o dono da obra escudar-se nos sucessivos ajustamentos por força de erros de quantificação mesmo quando estes não ultrapassam os 25%, nomeadamente quando derivam de um projecto deficientemente elaborado, como aliás já havia sido observado em sede de Relato.

Embora só no final da obra se possa verificar se e em que medida as quantidades previstas no mapa de quantidades corresponde à efectivamente executada, como acentuam Freitas do Amaral e Rui Medeiros<sup>27</sup> “...esta conclusão não significa que, obviamente, que o dono da obra conceda uma espécie de **cheque em branco** ao empreiteiro quanto às quantidades de trabalho a realizar. Pelo contrário, nos termos do artigo 26.º do RJEOP, a realização de quantidades de trabalho não incluídas no contrato há-de ter lugar no quadro da figura dos trabalhos a mais e deve ser ordenada pelo dono da obra.”

<sup>25</sup> Cfr. Acórdão n.º 200/05-6 Dezembro-1ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 10/06-07.Fevereiro- 1ª S/PL(Recurso n.º 03/06).

<sup>26</sup> Preceito, aliás, invocado para todo o tipo de empreitadas, em nome da defesa dos princípios da contratação pública consagrados nos art.ºs 7º a 15º do D.L. n.º 197/99, de 8 de Junho (aplicáveis directamente às empreitadas de obras públicas por força do n.º 1 do art.º 4º do mesmo diploma legal).

<sup>27</sup> Obras Públicas – Do pagamento do prémio pela conclusão Antecipada da Empreitada, edição de Azevedo Perdigão, Advogados, 2001, pag. 60.



# Tribunal de Contas

---

Acresce que, e tal como já havia sido anteriormente concluído os trabalhos correspondentes à Lista n.º 11 (do 3.º contrato adicional), não se reconduzem a erros de quantificação mas sim a trabalhos não previstos no projecto, pelo que também, aqui, não assiste razão aos alegantes.

**2.4. Em quarto lugar**, sempre se diz que este Tribunal face aos contratos submetidos à sua apreciação no âmbito do exercício dos seus poderes aprecia casuisticamente a matéria de facto não se encontrando vinculado a decisões anteriormente proferidas.

**2.5. E por último**, sempre se dirá, ainda, com os fundamentos já antes referidos, que os contratos adicionais que *“agora estão em causa”* não ocorreram nas mesmas condições que o primeiro adicional. Basta recordar que este primeiro adicional colheu *“visto”* deste Tribunal. E o segundo colheu *“recusa de visto”* na primeira instância (por violação do mesmo artigo 26.º do RJEOP), ainda que não transitada em julgado por ter ocorrido alteração do regime legal do controlo financeiro sobre os contratos adicionais.

E depois desta *“recusa de visto”* a CMV de novo autorizou a celebração de um terceiro adicional que, como agora se verifica, voltou a violar o referido artigo 26.º.

**2.6.** Ora, os recorrentes nas suas alegações não carregaram para os autos factos novos susceptíveis de alterar as conclusões anteriormente formuladas no relato, pelo que se mantêm todas as observações efectuadas no ponto III.3 do presente Relatório.

Assim,

- A adjudicação de parte dos trabalhos do 2º adicional, no valor de **187.196,30 €<sup>28</sup>**, não são legalmente qualificáveis como *“trabalhos a mais”*, e não têm, por isso, enquadramento legal nos termos do artigo 26.º do RJEOP;
- A adjudicação dos trabalhos objecto do 3.º adicional (no montante de **58.339,64 €**), também não têm enquadramento legal nos termos do mesmo artigo 26.º do RJEOP;

---

<sup>28</sup> 204.242,70 € – 17.046,40 € = 187.196,30 €.



- Em alternativa à qualificação dos trabalhos como “trabalhos a mais” – que, no caso, foi feita com violação da lei, como já se disse, configurando um ilícito financeiro – a entidade adjudicante, **para os trabalhos adicionais** (com excepção dos já aceites) titulados por ambos os contratos, deveria ter lançado o **procedimento previsto na alínea a) do n.º 2 do citado artigo 48.º**, isto é, **concurso público ou limitado com publicação de anúncio**;
- O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do processo – adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da mesma (art. 133º, nº 1, do CPA), nulidade que se transmite ao contrato (art. 185º, nº 1 do CPA).

## VI. Conclusões

Os trabalhos que constituem o objecto dos contratos adicionais em apreço, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução permitem concluir que:

1. Os trabalhos no montante total de **245.535,94 €** (soma dos valores **187.196,30 €** e **58.339,64 €**, do 2.º e 3.º contratos adicionais, respectivamente) bem como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, não permitem considerar que os mesmos são “trabalhos a mais” no sentido jurídico do termo, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no art.º 26.º n.º 1 do RJEOP, facto que, conforme decorre do exposto no presente relatório, não se verifica.
2. A adjudicação destes trabalhos, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do RJEOP.



# Tribunal de Contas

---

3. Os responsáveis pela autorização/adjudicação dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto IV, do presente Relatório. Assim,
- José Luís Serra Rodrigues, Fernando Pereira Rodrigues, Joaquim José Mendes Covas, Jorge Manuel Salgueiro Mendes, Aurélia Conceição Costa Torres Gomes Correia, Tiago Alexandre Afonso Alves são responsáveis pela autorização de despesas com violação do artigo 26.º do RJEOP, no montante de 245.535,94 €;
  - Manuel Sousa Domingues é responsável pela autorização de despesas com violação do artigo 26.º do RJEOP, no montante de 232.971,10 €.
4. A actuação dos referidos responsáveis é susceptível de constituir **infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto**, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (n.º 3 do art.º 58º e 79º, n.º 2 e 89º, n.º 1 alínea a), todos da mesma Lei) – Mapa em Anexo III.
5. Devem ser realçados os factos constantes do nº 2.5. do ponto V deste Relatório.
6. A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal dentro dos limites estabelecidos no nº 2 do artigo 65º<sup>29</sup> da citada Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
7. Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art. 65.º da referida Lei n.º 98/97, em relação à autarquia e aos indiciados responsáveis.

---

<sup>29</sup> Estes limites aferem-se, no âmbito da redacção inicial da Lei n.º 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. A partir da vigência das alterações introduzidas àquela lei pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passou a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC, e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC. A Unidade de Conta (UC) no triénio 2004-2006 tinha o valor de 89 €, tendo esse valor passado, no triénio de 2007-2009, para 96 €.



## VII. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 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 no qual conclui, em síntese, que *“(...) as objecções e conclusões são correctas e ajustadas face à justificação dos trabalhos e as razões invocadas pelos responsáveis, uma vez que grande parte daqueles foram considerados como perfeitamente previsíveis, em razão dos objectivos da empreitada, e a invocação da falta de formação na área da contratação pública, bem como a informação fornecida pelos serviços técnicos ou o tipo de remuneração da empreitada, não são motivos suficientemente justificativos para afastar a ilicitude do procedimento adoptado, como se demonstra na apreciação feita no projecto de relatório.*

5.

*Consideramos, no entanto, que algumas das razões invocadas pelos responsáveis, (...) não deixam de poder ser considerados no plano da graduação da culpa.*

*Com efeito, não pode deixar de se atender à natureza da obra e, conseqüentemente, às características e condições da execução dos trabalhos. Tratando-se de uma requalificação urbana e renovação das infraestruturas do saneamento básico de um centro histórico da cidade (...).*

*Por outro lado, o facto de ter sido visado um 1.º adicional a esta empreitada (...).*

*Restará referir que os valores envolvidos, mesmo considerando o do 2º adicional, não são substancialmente superiores ao limite actualmente estabelecido no artº 19º do C.C.P., pelo que, em nosso entender, o Tribunal deverá ponderar a possibilidade de relevação da responsabilidade, configurados que se mostram os requisitos do artº. 65, nº 8, da Lei n.º 98/97, de 26/08, (...).”*



## *VIII. Decisão*

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art. 77º, nº 2, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação e execução dos trabalhos adicionais e identifica os responsáveis nos pontos IV e VI;
2. Recomendar à Câmara Municipal de Valença maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento das disposições legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no novo quadro legislativo vigente constante do Código dos Contratos Públicos (artigo 370.º e seguintes);
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Valença em 1.716,40 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art. 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
  - a) Ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Valença, José Luís Serra Rodrigues;
  - b) A cada um dos responsáveis identificados nos pontos IV e VI deste Relatório, Manuel Sousa Domingues, Fernando Pereira Rodrigues, Joaquim José Mendes Covas, Jorge Manuel Salgueiro Mendes, Aurélia Conceição Costa Torres Gomes Correia e Tiago Alexandre Afonso Alves;
  - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das autarquias locais.



# Tribunal de Contas

---

5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
6. Após as notificações e comunicações necessárias divulgar o Relatório pela Internet.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2009

## OS JUIZES CONSELHEIROS

  
João Figueiredo (Relator)

  
Helena Ferreira Lopes

  
António Santos Soares





## FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação da Equipa</i> <i>Ana Luísa Nunes</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>  <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i>  <i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>  <i>Marília Lindo Madeira</i>	<i>Técnicas Verificadoras</i> <i>Superiores</i>	<i>DCC</i>



## ANEXO I

### 2.º CONTRATO ADICIONAL

Descrição dos trabalhos	Valor
<b>Lista 4</b>	
Arruamentos	397,48
Estruturas – Construção do Canal Técnico	249,97
Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Rede de Rega	47,78
Infra-estruturas de Saneamento	2.951,50
Infra-estruturas de Drenagem de Águas pluviais	319,12
<b>Sub total</b>	<b>3.965,85</b>
<b>Lista 5</b>	
Iluminação Publica	101,68
Estruturas do Canal Técnico	111,56
Tramos com Solução “In-Situ” e Entivação Provisória – 355m Escavação	5.042,62
Infra-estruturas de Abastecimento de Água	207,39
Rede de Drenagem de Águas Pluviais no Interior das Muralhas	316,39
<b>Sub total</b>	<b>5.779,64</b>
<b>Lista 6</b>	
Exec. Travessias em paredes de galeria, incluindo abertura e selagem da tubagem.	766,37
Drenagem da muralha	1.391,20
Corte e aparelhagem de alvenaria de granito existente	2.932,60
Revestimento da tubagem na zona das escadas de acesso ao caminho pedonal	185,86
Tampas revestidas a saibro para largo da Parada	695,34
Fornecimento e colocação vala de fita de sinalização para rede iluminação publica	1.482,00
Capeamento do muro da Capela de S. Sebastião	1.263,24
Talude nas traseiras do Paiol	2.475,20
Desmonte e reconstrução de caixa de visita nas traseiras do Paiol	353,25
Suportes para o lajeado da caleira do muro	836,60
Execução de pedra sumidoura para valetas nas traseiras do paiol	412,71
Escavação e posterior desmonte do poço, incluindo carregamento, transporte e remoção do material	1.167,65
Execução da base circular para o marco R. Apolinário da Fonseca	649,06
Execução de hidrossementeira nas traseiras do Paiol	1.750,00
Fornecimento e colocação guarda no perímetro do túnel do largo da Parada Velha	2.920,06
Levantamento e reposição de lajeado existente em granito	8.286,90
Execução de Caixas de visita circulares	1.955,50
Colocação dos mecos na Porta da Coroada	606,24
Alteração na área envolvente ao ecoponto, nas traseiras do Paiol	4.892,62
Execução de peça granito com inscrição em baixo relevo	541,39
Alteração da Elipse no largo da Parada Velha	8.589,34
Tubos de Queda	4.534,00
Iluminação Publicas	9.480,00



# Tribunal de Contas

<b>Descrição dos trabalhos</b>	<b>Valor</b>
Abertura vala e colocação tubagem para passagem dos cabos alimentação ao PT.	1.451,24
Canal ACO self 300, incluindo grelha com abertura excêntrica em aço corten na base do pelourinho	2 182,29
Alteração do Marco Comemorativo	1.122,52
Fornecimento e montagem do equipamento nos túneis da coroadada	4.800,00
Alteração da fundação das escadas de acesso ao caminho pedonal	800,00
Caixas de visita para acessórios da rede de rega	595,35
Fornecimento e instalação de armaduras nos túneis do Largo da Parada e DR José Augusto Vieira	2.475,48
Rede de águas pluviais no troço entre as portas de entrada na fortaleza pela Coroadada, conforme desenhos de pormenor	1.596,20
Prumadas em cobre no túnel do Largo DR. José Augusto Vieira	26,10
Fornecimento e colocação da guarda nas escadas de acesso ao caminho pedonal	250,00
<b>Sub total</b>	<b>73.466,28</b>
<b>Lista 7</b>	
Fornecimento aplicação de calha em PVC para caminho de cabos do tipo "Basor"	3.840,00
Alteração da base do pavimento do lajeado para massame de betão e traço húmido 1:4	46.584,78
Alteração do pavimento de saibro Activ-sol para calçada irregular	42.459,30
<b>Sub-total</b>	<b>92.884,08</b>
<b>Lista 8</b>	
Arruamentos	13.931,41
Iluminação Publica	2.914,35
Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Rede de Rega	7. 286,65
Infra-estruturas de Saneamento	1. 847,11
Infra-estruturas de Drenagem de Águas Pluviais	2. 167,33
<b>Sub total</b>	<b>28.146,85</b>
<b>TOTAL</b>	<b>204.242,70€</b>



## ANEXO II

### 3.º CONTRATO ADICIONAL

Descrição dos trabalhos	Valor
<b>Lista 9 – Arruamentos</b>	
Manutenção do estaleiro e preparação da obra	13.927,27
Rua Apolinário da Fonseca	4.198,29
Outros trabalhos de Arruamentos	336,88
<b>Sub total</b>	<b>18.462,44</b>
<b>Lista 10</b>	
Arruamentos - Manutenção do estaleiro e preparação da obra	10.584,73
Iluminação Pública	562,23
Outros trabalhos de iluminação	1.417,52
<b>Sub total</b>	<b>12.564,84</b>
<b>Lista 11</b>	
Escavação	2.787,03
Construção de box	7.422,69
Fornecimento de mangas	8.884,02
Construção de caixas de visita	2.018,37
Fornecimento e assentamento de material	6.200,25
<b>Sub-total</b>	<b>27.312,36</b>
<b>TOTAL</b>	<b>58.339,64€</b>



## ANEXO III

### QUADRO DE EVENTUAIS INFRACÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

<b>Item do relatório</b>	<b>Factos</b>	<b>Normas violadas</b>	<b>Tipo de responsabilidade</b>	<b>Responsáveis</b>
<i>III, V, n.º2 e Anexo I (com excepção da Lista 6) e II</i>	<i>Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, atento o seu objecto e a fundamentação apresentada</i>	<i>arts., 26º e 48º, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março</i>	<i>Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto</i>	<i>2.º adicional: deliberação camarária de 11.01.06</i>  <i>3.º adicional: deliberações camarárias de 25.01.06, 05.04.06 e 13.12.06</i>  <i>Os responsáveis participaram nas deliberações conforme o disposto no item IV do presente Relatório:</i>  <i>+ Presidente, José Luís Serra Rodrigues</i>  <i>+ Manuel Sousa Domingues*</i>  <i>+ Fernando Pereira Rodrigues</i>  <i>+ Joaquim José Mendes Covas</i>  <i>+ Jorge Manuel Salgueiro Mendes;</i>  <i>+ Aurélia Conceição Costa Torres;</i>  <i>+ Tiago Alexandre Afonso Alves.</i>

\* Não participou na reunião camarária de 05.04.06, onde foram aprovados os trabalhos a mais no montante de 12.564,84 €.