



ACÓRDÃO Nº 25 /06/7 ABRIL. - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 13/2006

(Processo nº 140/2005 - SRA)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

Conforme resulta do disposto no art. 136º nº1 alínea c) do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, para que seja possível o ajuste directo ao abrigo de tal disposição, é necessário, para além do mais, que haja urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra e que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao mesmo.

Lisboa, 7 de Abril de 2006

O Juiz Conselheiro

(Adelino Ribeiro Gonçalves - Relator)



ACÓRDÃO Nº 25 / 06 / 7ABRIL. – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 13/2006

(Processo nº 140/2005 - SRA)

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Pela Secção Regional dos Açores deste Tribunal, em 19 de Janeiro de 2006, foi proferido a decisão nº 4/2006, que recusou o visto ao **“Contrato para a Empreitada de Construção do Sistema de Abastecimento de Água à Pecuária (Sector do Sanguinhal), no Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo – São Miguel”**, celebrado, em 5 de Agosto de 2005, entre o **Instituto Regional de Ordenamento Agrário (IROA)** e a empresa **“Marques, S.A.”**, pelo preço de 623.935,69€, acrescido de IVA.
2. O fundamento para a recusa do visto foi a nulidade (artº. 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto) por se ter entendido que não se encontrava justificado o recurso ao ajuste directo ao abrigo da norma invocada (alínea c) do nº1 do art. 136º do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março) nem de qualquer outra e por atento o valor do contrato e nos termos do art. 48º nº 2 alínea a) do mesmo diploma legal, a sua adjudicação devia ter sido precedida de concurso público e, não o tendo sido, verifica-se a preterição de um elemento essencial – artºs 133º nº1 e 185º nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo.



Tribunal de Contas

3. Não se conformou com a decisão o Sr. Secretário Regional da Agricultura e Florestas, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
1. A ruptura das condutas do sistema de abastecimento de água, ocorrido no começo da semana iniciada a 9 de Maio de 2005, interrompendo o normal fornecimento da água às explorações agrícolas situadas na zona, com os prejuízos daí decorrentes, foi um acontecimento imprevisível, sendo a reposição do fornecimento da água uma situação imperiosa e urgente, e por isso determinante para o recurso ao ajuste directo.
 2. A ocorrência dos acontecimentos referidos no ponto anterior, porque imprevisíveis e de urgente e imperiosa resolução justificavam que, na segura previsibilidade da Marques SA ser adjudicatária da “Empreitada de Construção e Beneficiação dos Caminhos Agrícolas CS5 e CS6, no Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo”, (já decorrido o prazo de Audiência Prévia sem que qualquer dos concorrentes tivesse apresentado qualquer reclamação ou formulado qualquer observação ao Relatório da Comissão de Análise das Propostas, no qual se propunha a adjudicação à empresa Marques, S.A.), ser a mesma auscultada aquando e imediatamente após o colapso do sistema de abastecimento de água, sobre a sua urgente reabilitação, apresentando proposta de valor para o efeito, valor aliás, coincidente com os preços correntes do mercado e com os próprios valores indiciários do projecto de realização de tal sistema, motivo pelo qual a Informação n.º 178, de 12 de Maio de 2005 já continha o valor de 623.935,69€.
 3. A execução da rede de distribuição de água subterrânea antes da pavimentação dos caminhos, à data do início do procedimento concursal para a Empreitada de Construção e Beneficiação dos Caminhos Agrícolas CS5 e CS6, no Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo” não era previsível, tendo a mesma sido necessária e urgente com o já referido rebentamento das condutas, o que determinou a interrupção de água às explorações servidas pelas condutas em causa e a urgência em repor a situação de normal abastecimento de água, evitando os prejuízos para as explorações decorrentes da falta de água, circunstância esta que apenas desta forma foi possível sanar com a urgência que a mesma revestia.
 4. Não era de modo algum de prever, por um dono de obra normalmente diligente que, de um momento para o outro, se verificasse o colapso total do sistema existente de tal forma que ficasse totalmente inutilizado, embora estivesse o mesmo ciente do estado de alguma fragilidade das condutas e estivesse em curso o projecto para remodelação das mesmas, mas nunca havia equacionada o problema nos moldes em que viria a ser obrigado.



Tribunal de Contas

5. O facto de o IROA ter a decorrer em simultâneo dois procedimentos, um tendente à elaboração do projecto de Abastecimento de Água ao Sector do Sanguinhal, e outro conducente à adjudicação da Empreitada de Construção e Beneficiação dos Caminhos Agrícolas CS5 e CS6, não significa que tenha existido um mau planeamento da obra no seu conjunto, muito pelo contrário, houve um adequado planeamento da obra no seu conjunto, visto que a empreitada dos caminhos não era incompatível com a prestação de serviços de elaboração do projecto das águas, nem com a consequente execução dessa empreitada.
6. O IROA encontrava-se na posse de um projecto para a intervenção no sistema das águas quando ocorreu o inesperado e imprevisível colapso total do sistema existente, sendo por isso obrigado, de forma urgente e imperiosa a executar a obra de acordo com o referido projecto, à excepção da localização das condutas, que passaram da solução preconizada no projecto, (à margem da zona da estrada pavimentada), para a zona da estrada.
7. À data da elaboração da Informação n.º 178, de 12 de Maio de 2005, e da consequente adjudicação o IROA possuía a informação dada pela Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, bem como o respectivo projecto, de que iria asfaltar em breve o caminho municipal do Sanguinhal, pelo que
8. As circunstâncias que conduziram à adjudicação por ajuste directo não podem, pelo supra exposto, serem imputáveis ao dono da obra.
9. O recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea c), do n.º 1, do artigo 136.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, é legal e o estritamente necessário à urgente reposição do abastecimento de água às explorações da zona afectada pela sua interrupção, na medida em que existe a verificação cumulativa dos requisitos ali estabelecidos.
10. O ajuste directo confinou-se à realização das obras estritamente necessárias à resolução do problema subjacente, evitando ao máximo os prejuízos que daí pudessem decorrer, quer para o dono da obra, quer para as explorações servidas pelos caminhos a pavimentar, bem como para aquelas que ficaram privadas do abastecimento de água, sendo certo, repete-se, que
11. A necessidade das obras teve origem em acontecimentos imprevisíveis para o dono da obra, os quais tornaram imperiosa a sua realização para resolver o problema por eles causado, de tal forma que a resolução desse problema não se compadecia com a observância dos prazos de realização de concurso público.

Termos em que, e nos melhores de direito, deve ser concedido provimento ao presente recurso, revogando-se a decisão recorrida, e concedendo-se o visto prévio ao contrato em apreço.



Tribunal de Contas

4. O Recurso foi liminarmente admitido (na Secção Regional dos Açores deste Tribunal) e cumpridas as demais formalidades legais. Após ter sido obtido um parecer pericial a seu pedido, o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido da manutenção da decisão recorrida.

II. OS FACTOS

Do processo (e bem assim da decisão recorrida, cujos factos não foram impugnados) resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. Está em análise o “Contrato para a Empreitada de Construção do Sistema de Abastecimento de Água à Pecuária (Sector do Sanguinhal), no Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo – São Miguel”, celebrado, em 5 de Agosto de 2005, entre o Instituto Regional de Ordenamento Agrário (IROA) e empresa “Marques S.A.”, pelo preço de 623.935,69€, acrescido de IVA.
2. A empreitada foi adjudicada, por ajuste directo, por despacho do Secretário Regional da Agricultura e Florestas, de 19 de Maio de 2005, com os fundamentos que constam da Informação n.º 178, de 12 de Maio de 2005, e que são os seguintes:

...encontra-se na fase final de concurso público, a “Empreitada de Construção e Beneficiação dos Caminhos Agrícolas CS5 e CS6, no Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo, os quais em conjunto com o caminho municipal do Sanguinhal, que a C.M. de Vila Franca do Campo vai asfaltar em breve, irão resolver praticamente todos os problemas de circulação de viaturas agrícolas, na zona poente do citado perímetro.

Entretanto foi concluída a obra de “Reestruturação e Ampliação da Rede Geral de Distribuição de Água” ao Perímetro, faltando somente concluir a interligação de todos os reservatórios, com a construção da conduta entre o das Papeloas e o dos Areeiros;

Tendo ficado concluído o Projecto do Sistema de Abastecimento de Água à Pecuária (Sector do Sanguinhal) – POA de Vila Franca do Campo, o qual para além de preconizar a ligação dos dois reservatórios acima citados, irá implantar



todo um sistema de abastecimento de água à exploração em cerca de 600 hectares, através de um sistema de condutas com cerca de 8 600 metros;

Iniciando-se a muito curto prazo, como já foi referido, a obra de asfaltamento dos caminhos agrícolas sob os quais vão ser enterradas as condutas, seria altamente penalizante protelar o início desta empreitada, para se proceder a um concurso público para a execução da obra hidráulica.

Simultaneamente, verificaram-se rupturas sistemáticas nas canalizações antigas, ainda em tubo de polietileno de 63 mm, as quais criaram sempre grandes problemas de abastecimento de água aos agricultores, tendo-se verificado na semana iniciada a 9 de Maio, uma ruptura em três locais simultâneos, provocando a inoperacionalidade total desta conduta. (...)

Sendo assim, e perante um orçamento apresentado pela empresa MARQUES, SA, (empresa esta à qual foi adjudicada a empreitada da execução dos caminhos do IROA, bem como o caminho municipal) no montante de 623 935,69 euros... solicita-se autorização superior para a adjudicação desta empreitada por um ajuste directo a esta empresa, ao abrigo do disposto no artigo 136º no artigo 1 alínea c), uma vez que há motivos de urgência imperiosa, resultantes de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, que impedem o cumprimento dos prazos exigidos pelos concursos públicos.

...

3. Em contraditório, o Serviço veio acrescentar o seguinte:

Todo o sistema de abastecimento de água à pecuária no Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo tinha mais de trinta anos e foi executado no Plano Pecuário dos Açores, utilizando tubos de polietileno que se encontravam muito degradados e com constantes rupturas.

Em 1999, o IROA começou a executar todo o novo sistema que, numa primeira fase, constou de duas empreitadas, sendo uma para a construção da adutora do Monte Escuro até ao Pico do Hortelão, e outra para a construção de dois grandes reservatórios neste Pico.

Seguidamente, em 2002, foi lançada outra grande empreitada para a rede de distribuição de água ao Perímetro de Ordenamento Agrário de Vila Franca do Campo, a qual consistia na construção de três reservatórios e uma conduta que os interligava.

Terminada esta empreitada, verificou-se que, tecnicamente, seria de todo o interesse que o reservatório dos Areeiros ficasse ligado ao reservatório das Papeloas, fechando assim o circuito das águas as quais poderiam assim, circular nos dois sentidos do sistema.

Existindo troços da já referida canalização, do tempo do PPA, enterrados por baixo dos caminhos CS5 e CS6 e no caminho municipal do Sanguinhal, foram de imediato executados ensaios hidráulicos nos mesmos, verificando-se que a canalização não iria aguentar a carga de água disponibilizada pelo novo sistema, uma vez que foram detectadas de imediato várias rupturas.

Proposto foi então um concurso para a elaboração de um projecto para este sub-sistema na zona do Sanguinhal, o mesmo foi ... adjudicado em fins de Fevereiro de 2005.

Por essa data, e no âmbito das reuniões de revisão do PDM da Vila Franca do Campo, o IROA tomou conhecimento que a Câmara Municipal iria asfaltar o Caminho do Sanguinhal a breve trecho.



Tribunal de Contas

Entretanto, a empreitada de beneficiação dos caminhos CS5 e CS6 foi autorizada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 21/2005, de 27 de Janeiro, e posteriormente contratada a 13 de Setembro de 2005.

...

Perante a alternativa de ter este Instituto de voltar a colocar todas as condutas e reservatórios em parcelas agrícolas, sendo necessário entrar-se em propriedades privadas ...ou colocá-los de novo, sob os caminhos agrícolas que iriam dentro de alguns meses ser asfaltados, optou-se por esta última solução...

4. A Câmara Municipal de Vila Franca do Campo informou, em procedimento de circularização, que a obra de pavimentação do Caminho do Sanguinhal encontra-se em fase de projecto. Não consta do Plano Plurianual de Investimentos, sendo intenção da Autarquia executá-la no âmbito do próximo Quadro Comunitário de Apoio.

5. Pode, assim, concluir-se que a opção pelo ajuste directo fundamentou-se, em suma, nos seguintes factos:

— A empreitada engloba a construção de uma rede de distribuição de água enterrada em caminhos agrícolas (CS5, CS6 e Caminho do Sanguinhal);

— A pavimentação destes caminhos estaria prevista para breve, em obras promovidas pela Câmara Municipal de Vila Franca do Campo e pelo próprio IROA;

— Tornava-se, por isso, necessário executar a presente empreitada, antes da pavimentação;

— Além disso, têm-se verificado rupturas sistemáticas nas canalizações antigas, tendo as últimas a que é feita referência (ocorridas na semana iniciada a 9 de Maio de 2005) provocado a inoperacionalidade total da conduta.

6. Pela Secção Regional dos Açores deste Tribunal, em 19 de Janeiro de 2006, foi proferida a decisão n.º 4/2006, que recusou o visto ao contrato em apreço.

III. O DIREITO



Tribunal de Contas

Conforme resulta do que já ficou dito o fundamento da recusa do visto ao contrato em apreço foi a nulidade – art. 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto –, por se ter entendido que não se encontrava justificado o recurso ao ajuste directo ao abrigo da norma invocada (alínea c) do nº1 do art. 136º do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março) nem qualquer outra e por atento o valor do contrato, nos termos do art. 48º nº 2 alínea a) do mesmo diploma legal, a sua adjudicação devia ter sido precedida de concurso público e, não o tendo sido, verifica-se a preterição de um elemento essencial – artºs 133º nº1 e 185º nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

O recorrente não concorda e continua a insistir que se verificam todos os pressupostos que permitem o recurso ao ajuste directo ao abrigo da citada disposição legal – artº 136º nº1 alínea c) do Decreto-Lei 59/99.

Porém, o recorrente não tem razão. E não tem razão pelas razões expostas na decisão recorrida que não foram abaladas pelo recurso e que não se justifica que sejam repetidas aqui.

Como bem diz o Exmo. Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer, o que ocorreu foi um erro de programação nas obras a cargo do IROA, na medida em que acabou por dar prioridade à reconstrução dos caminhos agrícolas em detrimento da substituição atempada (prévia) das canalizações, existentes no subsolo e que, para além de serem muito antigas, já não aguentavam o aumento da maior pressão hidráulica que, entretanto, havia sido induzida na rede de abastecimento agrícola, por via do cumprimento parcial (desde 2002) da substituição da rede de distribuição de água ao perímetro de ordenamento agrário de Vila Franca do Campo.

Por outro lado, como também é referido no douto parecer do Ministério Público, não estava comprovada a urgência no lançamento da obra de pavimentação do Caminho do Sanguinhal, por parte da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo.



O que resulta da factualidade apurada é que o IROA tinha conhecimento de que aquela canalização tinha de ser toda substituída por estar em risco de rotura, pelo que, no mínimo, como também se assinala no referido douto parecer, deveria ter sido aberto concurso para as duas coisas em simultâneo: a substituição da canalização no subsolo seguida da pavimentação dos ditos caminhos agrícolas, o que não foi opção do dono da obra, com os resultados que estão à vista.

Do exposto resultando que não faz sentido invocar-se acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra. Este tinha conhecimento da situação e podia ter, atempadamente, resolvido a mesma sem recurso ao ajuste directo.

Não se verificando os pressupostos da norma invocada (art. 136º nº1 alínea c) do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março) o recurso é improcedente, sendo inócuas ou improcedentes as conclusões do recurso.

IV. DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter na íntegra o douta decisão recorrida.

São devidos emolumentos – art. 16º nº 1 al. b) do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 7 de Abril de 2006



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

RELATOR: Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Helena Lopes

O Procurador-Geral Adjunto