

PROCESSO Nº 3/2004 – AUDIT. 1ª S.
RELATÓRIO Nº 8/2004 – AUDIT. 1ª S



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
À CÂMARA MUNICIPAL DO VIMIOSO*

Tribunal de Contas
Lisboa
2004



Índice

Capítulo I

1. Fundamento, âmbito e objectivos da acção	3
2. Enquadramento legal e institucional	3
3. Metodologia e procedimentos	4
4. Contraditório	4

Capítulo II

Observações da acção de fiscalização

1. Caracterização da(s) empreitada(s)	7
1.1. Empreitada inicial	7
1.2. Empreitada em execução	9
2. Análise comparativa sintética entre o projecto inicial e o projecto em execução	18
3. Análise da legalidade da execução da empreitada com objecto diferente do concursado, contratado e visado pelo Tribunal de Contas	20

Capítulo III

Conclusões	27
------------	----

Capítulo IV

Decisão	29
---------	----

Ficha Técnica





CAPÍTULO I

1. Fundamento, âmbito e objectivos da acção

Nos termos dos artigos 49º nº 1 alínea a) e 38º nº 1 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas deliberou aprovar o programa de fiscalização concomitante para o ano de 2004 – Resolução nº 1/2003, 1ª S/PL, publicada no Diário da República nº 274, II Série de 26 de Novembro.

De acordo com este programa foi decidido realizar uma acção de fiscalização concomitante ao contrato relativo à execução da empreitada de “Ligação Algoso-Matela”, da Câmara Municipal do Vimioso – adiante designada por CMV.

O objectivo seria o de aferir se a execução era compatível com a obra inicialmente projectada, que foi concursada e cujo contrato foi remetido a fiscalização prévia deste Tribunal¹, ou se estava em causa a execução de uma obra nova, de acordo com um novo projecto e um novo traçado, mas sem adopção dos procedimentos prévios legalmente estabelecidos e demais formalidades legais inerentes ao contrato de empreitada que se encontram previstos no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

2. Enquadramento legal e institucional

A consagração constitucional do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública no quadro global da organização democrática do Estado impôs a definição das suas atribuições e da competência dos respectivos órgãos. Assim, na data da acção de fiscalização, as atribuições do Município encontravam-se reguladas na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro e o regime jurídico do funcionamento dos seus órgãos e as respectivas competências na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a alteração dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

De acordo com os artigos 239º da Constituição da República Portuguesa e 56º e 75º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, os membros da Câmara Municipal são eleitos pelos cidadãos eleitores residentes na área do município, por um mandato de quatro anos.

Na sequência do acto eleitoral de 14 de Dezembro de 2001, a CMV tinha, na data da realização da acção de fiscalização concomitante, a seguinte composição:

Presidente	José Baptista Rodrigues
Vereadores	José Manuel Fernandes Miranda António Alberto Oliveira Ventura António Augusto Torrão Vaz António Manuel Prada Oliveira

¹ Este processo foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 2815/02 e foi homologado conforme em 19 de Dezembro de 2002.



3. Metodologia e procedimentos

Visando o cumprimento dos objectivos atrás enunciados procedeu-se à análise de toda a informação relacionada com a empreitada em causa, designadamente:

- de uma exposição de dois Vereadores da CMV recebida nesta Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em 10 de Dezembro de 2003;
- do projecto e do processo de empreitada remetido inicialmente para fiscalização prévia deste Tribunal;
- dos esclarecimentos remetidos pela CMV, ao abrigo dos ofícios nºs 57/GAP, 63/GAP, 84/GAP e 130/GAP de 10 e 16 de Março, de 16 de Abril e de 26 de Julho, respectivamente, na sequência de despachos proferidos pelo Exmo. Senhor Conselheiro responsável pela acção, em 1 de Março, 5 de Abril e 12 de Julho do ano em curso;
- da legislação aplicável e da jurisprudência do Tribunal de Contas.

4. Contraditório

Nos termos do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram notificados o Presidente e os Vereadores da Câmara Municipal do Vimioso para se pronunciarem, querendo, sobre as observações da auditoria constantes do Relato, tendo sido apresentadas ao Tribunal as alegações subscritas pelo Presidente da Câmara Municipal e pelos Vereadores António Alberto Oliveira Ventura, António Manuel Prada Oliveira² e António Augusto Torrão Vaz³.

As respostas mencionadas encontram-se transcritas ou sumariadas, sempre que tal se revele pertinente, ao longo do presente relatório, com excepção da resposta remetida pelo Vereador António Augusto Torrão Vaz que, por não pretender infirmar as observações da auditoria, será imediatamente analisada.

Assim, o mencionado alegante veio informar de que é vereador em regime de não permanência e apenas participa quinzenalmente das reuniões ordinárias da Câmara Municipal. Mais esclarece que votou, favoravelmente, na reunião da Câmara de 4 de Novembro de 2002 porque:

“(…) resultava evidente que estamos perante uma alteração parcial ao projecto, nunca me tendo apercebido que fosse outro o objecto da empreitada.

(…)

² Refira-se que as alegações apresentadas pelo Presidente e pelos Vereadores António Ventura e António Oliveira são idênticas.

³ Tais alegações foram oferecidas através, respectivamente, dos ofícios nº 158/GAP, de 9 de Setembro de 2004, nº 159/GAP, da mesma data, nº 160/GAP, da mesma data e da comunicação de 7 do mesmo mês e ano).



Sendo Vereador da oposição fui induzido em erro, daí o meu sentido de voto na ordinária da Câmara Municipal de 04-11-2002.

II

Posteriormente concluiu-se que não se estava perante uma mera alteração parcial ao projecto.

E embora tendo votado favoravelmente o 1º auto apresentado na reunião de 18-11-2002, cumpre referir que neste momento ainda não se tornaram visíveis as eventuais irregularidades.

Ainda assim, e partindo do pressuposto que eventuais irregularidades existentes fossem e pudessem ser sanadas votei, ainda, favoravelmente o auto nº 2 ditando para a acta de 13-01-2003 o seguinte: “não foi, ainda, dado conhecimento de que as eventuais irregularidades tivessem sido sanadas, mas reitera a sua posição no sentido de serem sanadas eventuais irregularidades”, o que fiz com intuito pedagógico.

Posteriormente e como não fosse dado conhecimento de que as irregularidades tivessem sido sanadas passei a abster-se de votar o assunto.

No entanto, cumpre referir que o meu sentido de voto não se destinava a permitir a aprovação, como por vezes sucede com a abstenção.

Na verdade, sendo a Câmara Municipal composta por cinco membros (...) sempre as deliberações/autorizações de pagamentos seriam aprovadas por maioria.

Desconhecia no momento a irrelevância da abstenção.”

Ora, a abstenção na votação das deliberações camarárias não permite isentar o Vereador da responsabilidade que eventualmente resulta da deliberação tomada, como se estabelece 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.

Não respondeu o Vereador José Manuel Fernandes Miranda.





CAPÍTULO II

OBSERVAÇÕES DA ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

1. Caracterização da(s) empreitada(s)

1.1. Empreitada inicial

- a) A CMV remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, um contrato celebrado em 17 de Setembro de 2002, com a Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A.⁴, para a execução da empreitada “Ligação Algosó – Matela”, com o valor de € 1.459.288,82 (Procº nº 2815/02, registado nesta Direcção-Geral em 25 de Outubro de 2002 e homologado conforme em sessão diária de visto de 19 de Dezembro do mesmo ano).
- b) Este contrato foi precedido de concurso público, autorizado pela CMV em reunião de 27 de Dezembro de 2001, tendo o respectivo aviso de abertura sido publicado no Diário da República, III Série, nº 15, de 18 de Janeiro de 2002⁵. De acordo com a alínea b) do nº 3 deste aviso, “ **A empreitada, consiste na beneficiação do CM entre Algosó e Matela, consistindo, fundamentalmente, no alargamento da plataforma, pavimentação, drenagem, sinalização, construção de passagem hidráulica sobre a ribeira Gil Eanes e construção de uma nova travessia sobre o rio Maçãs com a execução dos seguintes trabalhos (...)**”, com o preço base de € 1.520.392,11. Ainda de acordo com este anúncio, **o prazo de execução era de 545 dias**, seguidos, não podendo “em caso algum, ser inferior a 425 dias ou superior a 575 dias” o que significava, na prática, a possibilidade de apresentação de propostas condicionadas quanto ao prazo, aliás permitidas no item 11.1 do Programa de Concurso. Quanto ao modo de retribuição do empreiteiro, estipulava-se no nº 9 daquele anúncio que a empreitada era por *série de preços*.
- c) Em reunião da CMV, de 14 de Janeiro de 2002, foi deliberado rectificar o valor da empreitada para € 1.491405,71, em virtude de se ter detectado um erro no cálculo do preço base de licitação do concurso. Esta rectificação foi publicada no Diário da República, III Série, nº 26, de 31 de Janeiro de 2002⁶, referindo-se expressamente, que “**é suprimida a referência à construção de obra de arte em betão armado, paredes, septos arcos e lajes em 760 m3**” e alterando-se também o **prazo de execução da obra, o qual passou a ser de “300 dias seguidos, (...). A variação de prazo não poderá, em caso algum, ser inferior a 200 dias ou superior a 300 dias**”. Com a publicação deste aviso rectificativo foi concedido novo prazo para apresentação de propostas.

⁴ Esta empresa apresentou contrato de subempreitada com a firma Pavia – Pavimentos e Vias, S.A., para execução de parte dos trabalhos.

⁵ O aviso foi também publicitado no Jornal de Notícias, de 9/01/02, no Boletim de Informações, de 1/02 e no Mensageiro de Bragança, de 11/01/02.

⁶ A rectificação foi publicitada também no Jornal de Notícias, de 31/01/02, no Boletim de Informações, de 2/02 e no Mensageiro de Bragança, de 1/02/02.



- d) Da tramitação do concurso menciona-se, com interesse para a questão, o seguinte:
- o acto público do concurso ocorreu em 5 de Março de 2002, tendo sido admitidas treze propostas e excluída uma por não ter apresentado documentos exigidos no Programa do Concurso⁷;
 - a avaliação da capacidade financeira foi efectuada em 6 de Março de 2002, tendo sido excluído um consórcio por não cumprir dois dos três indicadores mínimos de referência, constantes da Portaria 1454/2001, de 28 de Dezembro;
 - as propostas foram analisadas de acordo com os critérios definidos no concurso (1. preço, 65%; 2. prazo de execução, 20%; 3. valia técnica da proposta, 15%), tendo sido proposta a adjudicação da empreitada à empresa Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A, pela importância de € 1459 288,82, a acrescer de I.V.A. e um prazo de execução de 210 dias, correspondente à sua proposta condicionada, a qual foi autorizada pela CMV em reunião de 17 de Junho de 2002.
- e) A **caracterização técnica** desta empreitada, com base apenas nos elementos enviados a esta DGTC, ou seja, o designado Processo de Concurso constituído pelo **Anúncio**, pelo **Programa de Concurso**, pelo **Caderno de Encargos** e pelo **Projecto de Execução** propriamente dito, composto este, por *Peças Escritas - Memória Descritiva e Justificativa, Quadros de Equipamento diverso, Medições e Orçamento* e algumas *Peças Desenhadas* (apenas foram remetidas as Plantas do Traçado da Via e Perfis Longitudinais com o estudo da rasante), era, em resumo, a seguinte:

e.1) Objecto:

De acordo com o Anúncio, o objectivo da presente empreitada era a *“beneficiação do CM (caminho municipal) entre Algosos e Matela”*.

e.2) Traçado em planta:

O traçado definido coincide, na sua quase totalidade, com o caminho municipal existente entre Matela e Algosos, o qual se desenrola de forma sinuosa, sensivelmente no sentido NW-SE, passando apenas por locais designados por Babão, Lombo de Entre Baixos, Castelo, o atravessamento (também já existente) do rio Maçãs, até atingir Algosos.

O **comprimento total da via** era de **8 620 m**, dividida, *“para maior facilidade de execução”* do estudo, em dois eixos, sensivelmente no sentido Norte-Sul-Eixo 1, com 4 870 m (entre a proximidade de Matela e a ponte sobre o rio Maçãs) e o Eixo 2, com 3 750 m (entre a ponte sobre o rio Maçãs e a EN.219, junto a Algosos), consistindo, basicamente, na **remodelação de uma via pré-existente**, em que se incluíam, como é usual, algumas pequenas rectificações ou correcções de traçado em

⁷ Inicialmente também tinha sido excluído um concorrente por não ter apresentado documentos solicitados no Programa do Concurso.



zonas mais acidentadas, no sentido de “*melhorar o raio das curvas entre alinhamentos rectos*”, como vinha descrito na Memória Descritiva.

e.3) Declives:

Dada a orografia local, os trainéis apresentavam declives muito elevados, mesmo tratando-se de um caminho municipal.

Num total de cerca de 40 troços, cerca de metade possuía um **declive superior a 10%**, atingindo-se, num caso, **17,604%**, em dois **15%** e em três **13,0% – 13,8%**.

e.4) Perfil transversal:

Constituído por uma faixa de rodagem com 5,00 m e bermas de 0,50 m além de valetas, correspondendo, essencialmente, ao “*alargamento da plataforma*”, existente.

e.5) Estudos acessórios:

Não foi feita qualquer menção a **Estudos de Impacte Ambiental** ou à necessidade de solicitar parecer ao Instituto de Conservação da Natureza.

Também não foi realizado qualquer **Estudo Geotécnico**.

e.6) Quanto às **alterações** introduzidas através do **Aviso Rectificativo**, considera-se que a quantidade de betão retirada, 760 m³, pode efectivamente corresponder a um pontão, daí a referência à supressão da “*referência à construção de obra de arte*”, não se entendendo, no entanto, a reduzida variação entre o valor-base inicial e o valor-base rectificado. Efectivamente, essa diferença, de apenas € 28 986,40, não pode corresponder a qualquer pontão com aquela quantidade de betão, pelo que, de acordo com os serviços, se tratou de um erro de cálculo do orçamento que serviu de base à fixação do preço-base⁸.

1.2. Empreitada em execução

Da análise da informação e dos documentos remetidos pela CMV, ao abrigo dos ofícios nºs 57/GAP, 63/GAP e 84/GAP, de 10 e 16 de Maio e de 16 de Abril, respectivamente, verificou-se que a necessidade de executar uma “*Ligação Algoço – Matela*” que a CMV aprovou em 2001, decorreu da assinatura do Pacto para o Desenvolvimento da Terra Fria Transmontana 2001-2002, formalizado entre a Administração Central e a Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano e no qual se previa a realização de um conjunto de acções relativas à execução de um programa designado “*Rota da Terra Fria*”.

⁸ Vide acta da reunião da CMV de 14 de Janeiro de 2002.



Inserido naquele Programa de Acções que devia ser concretizado em 2001 e 2002 destacava-se a Acção I relativa à “*Viabilização da Rota*” que incluía a “*Execução da Ligação Algosó – Matela: Ligação (7Km) entre as aldeias de Algosó e Matela, atravessando o Rio Maçãs na ponte existente e a Ribeira de Gonçalo Eanes em pontão a executar. Estabelecimento duma ligação imprescindível para a continuidade da Rota pela parte Sul da Terra Fria e para as relações de complementaridade dos espaços envolvidos. Atravessamento do vale do Maçãs num dos seus troços de maior interesse paisagístico. Estrada de montanha, com perfil muito condicionado pelo terreno declivoso e pelas linhas de água a vencer.*”⁹

Da leitura deste ponto do Programa de Acções constatou-se que estávamos perante uma descrição exaustiva do troço da Rota da Terra Fria que se pretendia executar e com indicações precisas dos locais que se pretendia atravessar na “*Ligação Algosó – Matela*”.

Assim, a CMV deliberou em reunião de 27 de Dezembro de 2001 a abertura de concurso público para a execução da empreitada de “*Ligação Algosó – Matela*”, aprovou o respectivo projecto e demais documentos do concurso e remeteu o respectivo contrato a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tal como se encontra descrito no ponto 1.

Contudo, a empreitada que se encontra em execução não corresponde ao que foi estabelecido nos documentos concursais aprovados naquela reunião camarária, uma vez que:

a) Entretanto, “*Em finais de Setembro de 2002, após alertas informais para a necessidade de abater cerca de 3 centenas de “Quercus suber” por força do traçado, foi constatada a ausência de parecer do ICN como determina a alínea f) do nº 1 do artigo 8º do DL nº 140/99, de 24 de Abril. (...) Uma vez que a empreitada se encontrava adjudicada e sob pena da perda de financiamentos, houve necessidade de acelerar o processo tendente à escolha de uma solução consensual. Assim em articulação com o projectista, o ICN, a Câmara Municipal, a fiscalização e o adjudicatário, foi definido um novo traçado.*”¹⁰

b) A situação descrita na alínea anterior relaciona-se, de acordo com os citados esclarecimentos da CMV, com a aplicação do Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril, e da Resolução do Conselho de Ministros nº 142/97, de 28 de Agosto.

b.1) O Decreto-Lei nº 140/99¹¹, de 24 de Abril, procedeu à revisão da transposição para o nosso ordenamento jurídico das Directivas nºs 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril¹² (directiva aves), e 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio¹³ (directiva habitats) e tem por objectivo “*(...) contribuir para assegurar a biodiversidade, através da conservação e do*

⁹ Vide Pacto para o Desenvolvimento da Terra Fria Transmontana 2001-2002, pág. 33.

¹⁰ Vide ofício da CMV, nº 84/GAP, de 16 de Abril de 2004.

¹¹ Este diploma legal revogou, entre outros, o Decreto-Lei nº 226/97, de 27 de Agosto, que foi invocado pela CMV no seu ofício nº 57/GAP, de 10 de Março de 2004.

¹² Esta directiva foi alterada pelas Directivas nºs 91/244/CEE, da Comissão, de 6 de Março, 94/24/CE, do Conselho, de 8 de Junho, e 97/49/CE, da Comissão, de 29 de Junho.

¹³ Esta directiva foi alterada pela Directiva nº 97/62/CE, do Conselho, de 27 de Outubro.



restabelecimento dos habitats naturais e da flora e fauna selvagens num estado de conservação favorável no território nacional, tendo em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais”, como preceitua o seu artigo 1º.

Da análise deste diploma legal constata-se, com interesse para a questão em apreço, o seguinte:

- as suas disposições aplicam-se “A todos os tipos de habitats naturais constantes do anexo B-1 ao presente diploma e que dele fazem parte integrante”, como se pode ler na alínea b) do nº 1 do artigo 2º¹⁴;
- os sítios¹⁵ com a indicação dos tipos de habitats naturais do anexo B-1 devem constar de uma lista nacional de sítios a aprovar por Resolução do Conselho de Ministros (já existe a lista nacional de sítios (1ª fase) aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros nº 142/97, de 28 de Agosto, que se analisará mais adiante e a 2ª lista nacional de sítios aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros nº 76/2000, de 5 de Julho), como dispõe o artigo 4º;
- devem ser elaborados ou revistos os instrumentos de planeamento territorial ou outros de natureza especial, de forma a conterem “ (...) as medidas necessárias para garantir a conservação dos habitats e das populações de espécies para as quais os referidos sítios e áreas foram designados”, como estabelece o nº 3 do artigo 7º;
- enquanto não existirem ou não forem revistos os instrumentos acima mencionados, o nº 8 do artigo 7º dispõe que: “(...) o licenciamento ou a autorização dos actos e actividades a que se refere o nº 1 do artigo 8º fica sujeito a parecer favorável do ICN”¹⁶;
- no nº 1 do artigo 8º procede-se à enumeração dos actos e das actividades que carecem de parecer favorável, salientando-se para o caso *sub judice* o que dispõe a sua alínea f), “a abertura de novas vias de comunicação, bem como o alargamento das já existentes”. Este parecer deve ser emitido pelo Instituto de Conservação da Natureza – adiante designado por ICN – ou pela Direcção Regional de Ambiente territorialmente competente, no prazo de 45 dias úteis, considerando-se que a ausência de parecer naquele prazo equivale à emissão de parecer positivo;
- refira-se que é possível ultrapassar uma avaliação negativa de impacte ambiental em situações muito específicas, mediante despacho do

¹⁴ De acordo com a definição dada no artigo 3º alínea c), “Habitats naturais” são “as zonas terrestres ou aquáticas naturais ou seminaturais que se distinguem por características geográficas abióticas e bióticas;”

¹⁵ De acordo com a definição dada no artigo 3º alínea l), “Sítio” consiste numa “zona definida geograficamente, cuja superfície se encontra claramente definida;”

¹⁶ De acordo com o ponto 14 do ofício da CMV, nº 57/GAP, de 10 de Março de 2004, para “(...) a zona sítio em causa, não existe instrumento de planeamento territorial ou de natureza especial que garantam os objectivos de conservação, (...)” .



Ministro do Ambiente e do ministro competente em razão da matéria, nos limites taxativamente indicados no artigo 10º;

- o artigo 22º estabelece que constitui contra-ordenação a violação do disposto, entre outras normas legais, no nº 1 do artigo 8º e estabelece os montantes das coimas aplicáveis. São ainda indicadas sanções acessórias, entre as quais se menciona a privação do direito a subsídios concedidos por entidades públicas, e a possibilidade de ser imposta a reposição da situação anterior à prática da infracção, como se verifica da análise dos artigos 23º e 25º.

b.2) Pela Resolução de Conselho de Ministros nº 142/97, de 28 de Agosto, foi aprovada a lista nacional de sítios (1ª fase), procedeu-se à sua identificação cartográfica genérica e à identificação dos tipos de *habitats* naturais das espécies da flora e da fauna que ocorrem em cada um dos sítios.

Da análise dos anexos I a III a esta resolução verifica-se que foi dado o Código PTCO0021 ao sítio designado “Rios Sabor e Maçãs” com a longitude e a latitude aí indicadas, com a área de 33.476 hectares e com a identificação dos *habitats* naturais aí existentes, dos quais se destacam, entre outros, os montados de *Quercus suber* e as florestas de *Quercus suber*.

c) Da leitura da acta da reunião camarária de 4 de Novembro de 2002 e dos esclarecimentos apresentados pela CMV, nos ofícios mencionados no ponto I desta informação, constatou-se que os motivos alegadamente justificativos da aprovação da “alteração” do projecto para a empreitada de “Ligação Algos – Matela”¹⁷ foram os seguintes:

- implicações negativas decorrentes da falta de parecer do ICN que implicava a aplicação de coima, a privação do direito a subsídios outorgados por entidades públicas, assim como “a preservação de árvores protegidas – sobreiros”¹⁸, nos termos do nº 1 e alínea b) do nº 2 do artigo 22º, alínea b) do artigo 23º e nº 1 do artigo 25º, todos do Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril;
- características da orografia dos terrenos, com “a redução de inclinações longitudinais em toda a extensão essencialmente nas curvas de raio mínimo; exposição solar mais favorável ao degelo; redução de curvas com raios mínimos”²²;
- “a redução do investimento previsto em 2.932,05 Euros”²² e “melhor solução técnica e económica para a travessia do Rio Maçãs”²²;
- “algumas reclamações entretanto surgidas pelos munícipes proprietários daquelas espécies arbóreas”¹⁹;
- “o alerta do projectista da obra”²³.

¹⁷ Nesta reunião de 4 de Novembro de 2002 a CMV deliberou aprovar, para além do projecto acompanhado do parecer da fiscalização técnica, um mapa de trabalhos a mais e a menos decorrentes das “alterações” deste projecto.

¹⁸ Vide acta da reunião da CMV de 4 de Novembro de 2002.

¹⁹ Vide ofício da CMV, nº 57, de 10 de Março de 2004.



Mencione-se que o projectista, em 30 de Outubro de 2002, tinha comunicado à CMV uma sugestão de alteração do traçado, nos seguintes termos: *“Tendo tomado conhecimento das dificuldades encontradas no traçado inicialmente proposto, nomeadamente dificuldades do ponto de vista ambiental, vimos por este meio apresentar a Vossas Excelências proposta de alteração ao traçado inicial. Este traçado situa-se ligeiramente a montante do previsto inicialmente, conseguindo-se assim a preservação da flora existente no local, como sejam algumas árvores protegidas.”*²⁰

- d) Refira-se ainda que, com a aprovação do novo projecto da empreitada por deliberação camarária de 4 de Novembro de 2002, foi, simultaneamente, aprovado um mapa de “trabalhos a mais e a menos”, apresentado pelo empreiteiro em 31 de Outubro de 2002 e que implicou uma redução do custo da obra, nessa data, em € 2.932,05, fixando-se o valor total da empreitada em € 1.456.356,77.
- e) A **caracterização técnica** do projecto novo, ou seja, da putativa *“alteração ao projecto inicial”*, efectuada a partir da análise dos elementos enviados, tanto **inicialmente** (algumas peças desenhadas constituídas, basicamente, por Plantas do Traçado da Via e Perfis Longitudinais com o estudo da rasante, e a definição da directriz), como em **sede de contraditório** (os perfis de medição e o mapa de volumes de escavação e aterro), é, essencialmente, a seguinte:

e.1) Objecto:

De acordo com a CMV, designadamente fazendo fé no teor da Acta da reunião camarária de 4 de Novembro de 2002, atrás referida na alínea c), este novo projecto configuraria apenas uma **“alteração” do projecto para a empreitada de “Ligação Algosó – Matela”**, procurando dar resposta ao parecer do ICN e permitindo **“a redução de inclinações longitudinais em toda a extensão essencialmente nas curvas de raio mínimo; exposição solar mais favorável ao degelo; redução de curvas com raios mínimos”**, constituindo uma **“melhor solução técnica e económica para a travessia do Rio Maçãs”**.

Era referido, ainda, pelo projectista, que o novo traçado se implantaria **“ligeiramente a montante do previsto inicialmente, conseguindo-se assim a preservação da flora existente no local, como sejam algumas árvores protegidas.”**²¹

e.2) Traçado em planta:

Da análise da planta topográfica remetida pela CMV constata-se que este novo traçado se implanta, na sua totalidade, numa zona mais a Norte, ou mais a montante, se se tomar como referência o rio Maçãs, do que o

²⁰ Vide comunicação da Bernardo & Bernardo, Consultores Associados, Lda., com a referência 605/2002, de 30 de Outubro de 2002.

²¹ Vide comunicação da Bernardo & Bernardo, Consultores Associados, Lda., com a referência 605/2002, de 30 de Outubro de 2002.



definido no projecto inicial. Partindo de Matela, inflecte pa NE em direcção a Avinhó, após o que ruma para SE, passando por locais designados por Curriça das Xairas, atravessando o rio Maçãs junto ao Cabeço do Rei e inserindo-se na parte final na EN 219 a cerca de 700 m de Algozo.

O comprimento total da via é, no novo projecto, de **6 548,73 m**, dividida, de modo análogo ao projecto inicial, em dois eixos, sensivelmente no sentido Norte-Sul-eixo 1, com 3 605,42 m, desenvolvendo-se desde a proximidade de Matela, **mas passando por Avinhó e uma nova travessia do rio Maçãs** e o eixo 2, com 2 943,31 m localizado entre esta travessia do rio Maçãs e um ponto situado entre Lameiro da Serra e Algozo, a cerca de 700 m desta localidade, igualmente na E.N.219, no entanto mais a norte do que na versão inicial.

Nesta nova solução, e ao contrário da inicial, **não se trata apenas da rectificação de uma via pré-existente, uma vez que existem alguns troços de implantação nova, de raiz** – cerca de 1 800 m, no total – de acordo com a informação resultante da planta corográfica enviada, a uma escala muito pequena (aprox. de 1:30 000), mas a única que permite tal comparação, dado que os serviços não apresentaram quaisquer peças desenhadas comparativas, como tinha sido especificamente solicitado²².

e.3) Declives:

No que se refere aos declives apresentados nesta nova solução, constata-se que, apesar da invocada “*redução de inclinações longitudinais em toda a extensão (...)*”, se mantiveram ainda inclinações muito elevadas: num total de cerca de 22 troços verificam-se inclinações de **16,398% e 16,727%** em dois troços, **14,231% e 14,375%** noutros dois troços, mas em trainéis longos, **11,728%** noutro caso e valores iguais ou inferiores a **8,681%** nos restantes casos (a maioria).

e.4) Perfil transversal:

Presume-se que as características do perfil transversal são idênticas às do definidas no projecto inicial, uma vez que não foi remetida, apesar de solicitada, qualquer informação escrita ou desenhada sobre o mesmo. Não é, contudo, o aspecto técnico de maior relevância para a caracterização do presente procedimento, pelo que não se entendeu necessário insistir na sua explicitação.

e.5) Execução da empreitada:

Os trabalhos de execução da empreitada iniciaram-se²³ em Outubro de 2002, já de acordo com o novo projecto da obra, tendo sido, posteriormente, suspensos, de acordo com o pedido apresentado pelo empreiteiro, em Dezembro de 2003.²⁴

²² Vide mensagem fax desta DGTC, n° 440/04, de 4 de Março.

²³ O auto de consignação dos trabalhos foi assinado em 16 de Outubro de 2002.

²⁴ Vide pedido apresentado pela Inteval de 17 de Novembro de 2003.



Refira-se que na data da suspensão se encontravam concluídos os trabalhos de terraplanagens e drenagens, faltando realizar os trabalhos de pavimentação, os quais já se terão iniciado de acordo com o auto de medição nº 9, de 22 de Abril de 2004²⁵.

1) O atraso verificado decorreu, de acordo com a informação remetida pela CMV, do facto de as condições climatéricas serem adversas para a realização dos trabalhos de pavimentação e, também, dos atrasos na disponibilização de áreas necessárias. Por estes motivos foram apresentados pelo empreiteiro pedidos de prorrogação e suspensão dos trabalhos, os quais foram aprovados pela CMV, como se segue:

- um pedido de prorrogação de prazo de 4 meses em 14 de Maio de 2003, aprovado por deliberação camarária de 27 de Junho do mesmo ano;
- um pedido de suspensão dos trabalhos pelo período de 3 meses e a prorrogação do prazo de execução da obra por 8 meses, acrescentando-se ainda uma modificação ao plano de trabalhos. De acordo com a deliberação da CMV, de 9 de Fevereiro de 2004, apenas foi aprovado, por maioria, o pedido de suspensão de 3 meses;
- releva-se que, quanto a este segundo pedido de prorrogação do prazo contratual apresentado pelo empreiteiro, foram levantados algumas dúvidas pelo técnico do GAT (responsável pela fiscalização da obra), tendo sido remetidos novos esclarecimentos pelo adjudicatário, dos quais consta a referência ao “(...) *lançamento do concurso público para a execução de uma ponte na zona de obra obriga a reformulação do planeamento da presente empreitada, como forma de fazer coincidir a conclusão da mesma com a conclusão da ponte, evitando-se assim a ocorrência de eventuais acidentes rodoviários na zona da ponte e a ocorrência de danos nos trabalhos já executados ou a executar*”²⁶.

Em **sede de contraditório**, o Presidente da CMV e os Vereadores António Ventura e António Oliveira vieram reiterar que as prorrogações de prazo concedidas pela CMV se deveram essencialmente ao Inverno rigoroso de Trás-Montes e, acrescentam, um novo motivo: a necessidade de adaptar alguns desenhos do projecto ao relevo envolvente em virtude da alteração do traçado da obra. Em ambos os casos, salientam que estes motivos não foram imputáveis ao empreiteiro e se “(...) a empreitada se prolongou um pouco para além do previsto, as circunstâncias já referidas justificam plenamente este atraso.”

Relembre-se contudo, que esta obra foi consignada em 16 de Outubro de 2002, tendo a empreitada sido adjudicada de acordo com uma proposta condicionada com um prazo de execução de 210 dias.

2) Considera-se relevante para a análise de toda a execução desta empreitada a referência feita pelo empreiteiro, para completar o seu

²⁵ Vide auto de medição nº 9 enviado pela CMV ao abrigo do ofício nº 130/GAP, de 26 de Julho de 2004.

²⁶ Vide comunicação via telefax, da Inteval, de 7/01/2004.



segundo pedido de prorrogação, à futura construção de uma ponte na zona da obra.

De facto, da análise das plantas desenhadas disponíveis, apenas se verificou a existência de uma ponte no rio Maçãs, localizada no traçado inicialmente projectado para a obra. Assim, sempre se suscitaram dúvidas quanto ao modo como a Autarquia pretendia, de acordo com o prazo de execução inicialmente apresentado pelo empreiteiro, efectuar esta “Ligação Algozo-Avinhó-Matela” que atravessa necessariamente o rio Maçãs, sem incluir na empreitada a construção de uma nova ponte.

Refira-se por fim, que a construção desta nova ponte sobre o rio Maçãs se encontrava prevista no Plano Plurianual de Investimentos aprovado para o ano de 2003, com uma dotação total de € 265.000,00 (€ 15.000,00 em 2003 e € 250.000,00 em 2004) e com um prazo de execução que decorria entre 1/01/2003 e 31/12/2004. No Plano Plurianual de Investimentos aprovado para o ano de 2004 manteve-se o prazo de execução, mas reduziu-se o montante do investimento para € 200.000,00, desconhecendo-se se já foi iniciado qualquer procedimento com vista a executar esta obra pública.

Em **sede de contraditório**, o Presidente da CMV e os Vereadores António Ventura e António Oliveira vieram informar de que “(...) *nova travessia do Rio Maçãs foi entretanto concursada encontrando-se neste momento em fase de conclusão a realização física da mesma.*”²⁷

- f) Em relação à execução financeira desta empreitada verificou-se da análise da conta-corrente remetida pela CMV²⁸ e do auto nº 9 e respectiva ordem de pagamento²⁹, que já foram efectuados nove pagamentos por conta dos trabalhos da empreitada, dois pagamentos relativos a trabalhos “a mais”, foi concedido um adiantamento ao empreiteiro e foi efectuada uma revisão de preços como se descreve no quadro seguinte:

²⁷ Sobre a referida travessia, v. a al. g) do ponto 3 do Capítulo II do presente relatório.

²⁸ Vide ofício da CMV, nº 57/GAP, de 10 de Março de 2004.

²⁹ Enviados a este Tribunal ao abrigo do ofício nº 130/GAP, de 26 de Julho.



Tipo de pagamento	Data ³⁰	Valor s/ IVA (€)	% de 1.456.335,77 ³¹	IVA
Autos de medição de trabalhos "normais":				
Auto nº 1	18/11/2002	100.663,38		5.033,17
Auto nº 2	13/01/2003	117.336,75		5.866,84
Auto nº 3	10/02/2003	103.864,94		5.193,25
Auto nº 4	7/04/2003	5.767,20		288,36
Auto nº 5	22/04/2003	10.751,77		537,59
Auto nº 6	5/05/2003	128.256,53		6.412,83
Auto nº 7	17/11/2003	13.669,12		683,46
Auto nº 8	12/01/2004	29.651,18		1.482,56
Auto nº 9	29/06/2004	67.025,19		3.368,10
		Total: 576.986,06	39,62%	Total: 28.866,16
Adiantamento	29/12/2003	300.000,00	20,6%	15.000,00
TOTAL: 876.986,06			60,22%	
Revisão de preços	3/05/2004	32.596,15		1.629,81
Autos de medição de trabalhos "a mais" ³² :				
Auto nº 1	6/10/2003	203.053,18		10.152,66
Auto nº 2	28/11/2003	153.503,96		7.675,20
		Sub total: 356.557,14		Total: 17.827,86
Trabalhos "a menos"		- 356.578,73		
		Total: -21,59		
TOTAL DE PAGAMENTOS: 1.266.139,35				

g) No que diz respeito ao **adiantamento** de € 300.000 que a CMV deliberou autorizar em reunião de 17 de Novembro de 2003, no âmbito dos trabalhos de realização daquela obra, constatou-se que na data em que é deliberada a concessão do adiantamento ao empreiteiro – 17 de Novembro de 2003 – é apresentado por este um pedido de suspensão e prorrogação dos trabalhos (por 3 e 5 meses, respectivamente), com efeitos diferidos, no que respeita à suspensão, a Dezembro de 2003.

³⁰ Refere-se à data da deliberação da CMV que autorizou o pagamento.

³¹ Custo total da empreitada em 4 de Novembro de 2002, na sequência da aprovação do novo projecto da obra e do mapa de trabalhos "a mais e a menos".

³² A indicação dos montantes pagos a título de trabalhos "a mais" consta da folha nº 2 da conta corrente remetida pela CMV, ao abrigo do ofício nº 57/GAP, de 10 de Março de 2004. Contudo, não se considera correcta a elaboração de uma conta corrente para este efeito, nos termos em que a CMV a efectuou, uma vez que não existe neste caso qualquer saldo devedor da Autarquia para com o empreiteiro, ainda para mais no mesmo valor do custo total da empreitada inicial.



Refira-se ainda que, na data desta suspensão e do pedido de adiantamento de € 300.000, já tinha sido paga ao empreiteiro a quantia de € 866.518,01, correspondente a oito autos de medição de trabalhos “normais” (€ 509.960,87), o que representa cerca de 35% da execução financeira da empreitada e a dois autos de medição de trabalhos “a mais” (€ 356.557,14).

O adiantamento solicitado viria a ser pago em 29 de Dezembro de 2003, pelo que o valor total de pagamentos ao empreiteiro até à suspensão da obra foi de € 1.166.518,01.

2. Análise comparativa sintética entre o projecto inicial e o projecto em execução

A análise técnica dos elementos disponíveis de ambos os projectos, permite, desde já, concluir que **a alteração ao projecto, assim designada pela CMV e putativamente encarada como uma mera alteração, é, indubitavelmente, um projecto novo**. Na realidade, apesar de a tipologia dos trabalhos ser fundamentalmente idêntica, de se ter mantido a mesma designação e de, formalmente, ligar as duas povoações em causa, Algosó e Matela, interpondo-se, agora, Avinhó, **não existe dúvida de que é um outro projecto, implantado num outro local**.

Da análise comparativa entre os dois projectos é possível concluir o seguinte:

- a) No projecto novo propõe-se uma directriz em que há **uma economia no comprimento do troço, de 2 076,4 m**, relativamente ao comprimento indicado no projecto inicial e **localizando-se mais a norte** do que o inicialmente projectado.

No entanto, este menor comprimento da via na empreitada em execução, relativamente ao qual se pretende associar menor-valias, **não significa automaticamente o encurtamento da distância entre Algosó e Matela**, uma vez que o novo traçado proposto, para além de não se intersectar com a versão inicial, estabelece uma ligação “mais indirecta” entre as duas localidades – do lado de Matela, inflecte para NE, passando agora junto a Avinhó, enquanto que junto a Algosó, a ligação é feita à EN 219, num ponto mais a Norte do definido no início (mais afastado) da localidade propriamente dita. Assim, **a distância final a percorrer entre as duas localidades acabará por ser sensivelmente a mesma**.

- b) Efectivamente, **o projecto novo, não contempla apenas simples rectificações de traçado**, em zona adjacente ao inicial, como seria próprio de um projecto de alterações, no qual seriam aceitáveis pequenos ajustes tanto da directriz como de parte do perfil longitudinal. Pelo contrário, o projecto novo refere-se a um **traçado bem diferente do inicial**, tanto na implantação como nos pontos de inserção na rede viária existente – a nova implantação da directriz situa-se, agora, mais a norte do que a inicial, nunca se intersectando com ela e distando entre si, desde cerca de 600 m no troço inicial até cerca de 2 000 m na zona central, aproximando-se, de novo, no final.



- c) Aliás, a simples **comparação entre o traçado do projecto inicial e aquele que se encontra em execução**³³ permite desde logo concluir que estamos perante uma obra pública distinta: o novo traçado beneficia as populações de Matela, Avinhó, Curriça das Xairas, Cabeço do Rei e termina na EN 219 a alguma distância do Algozo, enquanto o traçado anterior beneficiava a Matela, Babão, Celinha, Castelo e terminava na EN 219, mas mais perto do Algozo.
- d) No novo projecto, ao contrário do que acontecia no projecto inicial, **não se contempla apenas a rectificação de uma via pré-existente, mas também a construção, de raiz, de alguns troços de implantação nova**, num total de cerca de 1 800 m, de acordo com a informação resultante da planta corográfica enviada, a uma escala muito grande, mas a única que permite tal comparação, dado que os serviços não apresentaram quaisquer peças desenhadas comparativas (com a indicação cromática de “amarelos” e “vermelhos”, usada no grafismo dos projectos de alterações), como tinha sido especificamente solicitado.
- e) No que se refere aos **declives**, a comparação entre os mesmos permite concluir que na nova solução, apesar de **uma efectiva “redução de inclinações longitudinais em toda a extensão (...)”**, ainda se apresentam inclinações bastante elevadas nalguns troços - **16,398% e 16,727%** em dois troços, **14,231% e 14,375%** noutros dois troços, mas em trainéis longos, **11,728%** noutro caso e valores iguais ou inferiores a **8,681%** nos restantes casos (a maioria).

Quanto à conclusão expressa neste ponto, de que estamos perante um projecto novo, apesar de manter a mesma designação e de, formalmente, ligar as duas povoações em causa, Algozo e Matela, interpondo-se, agora, Avinhó, o Presidente e os Vereadores da CMV vieram, **em sede de contraditório**, esclarecer que:

“A afirmação inserta na alínea c) do ponto 2 do relatório (ponto 18) é forçada e pretende abrir caminho à demonstração que se desenvolve nas alíneas seguintes de que se está na presença de uma outra obra distinta daquela que foi posta a concurso. Não podemos aceitar tal interpretação pois a ser verdade tal interpretação então as obras públicas em Portugal estariam repletas de casos idênticos cada vez que encontrassem situações que implicassem variantes aos projectos. O objecto desta obra foi sempre o mesmo – a ligação de Algozo e de Matela. Mais ainda, não é verdade que o traçado anterior beneficie as localidades de Matela, Babão, Celinha e Castelo. De facto o traçado anterior beneficiaria as populações de Algozo e Matela sendo todos os restantes nomes mencionados, sítios dos termos de Algozo e Matela sem qualquer residente. Não é igualmente verdade que o novo traçado beneficie as populações de Curriça das Xairas e Cabeço do Rei pois que, também estes locais são sítios dos termos de Algozo e Matela sem qualquer habitante. Assim, com um traçado mais curto e mais próximo da entrada principal de Algozo, continua-se a ligar esta localidade e Matela, mantendo-se o benefício para as respectivas populações acrescentando-se a população de Avinhó (anexa de Matela), que se vê agora contemplada.

(...)

Também no caso vertente, houve o cuidado de ouvir as populações de Matela, Avinhó e Algozo, que manifestaram a sua preferência e concordância com o novo traçado pois

³³ Vide planta topográfica com a indicação do traçado constante do projecto inicial e o constante do projecto final assinalados pelos serviços camarários.



que, mantendo-se o benefício da ligação, viam diminuídos os seus prejuízos e impactos causados pela obra.

(...)

O regime de empreitadas de obras públicas (aprovado pelo DL 59/99, de 2 de Março) permite no seu artigo 30º que em qualquer momento de execução da empreitada, o empreiteiro possa propor ao dono da obra variantes ou alterações ao projecto relativos às partes ainda não executadas. Também nada impede que o dono da obra possa acordar com o empreiteiro a realização de variantes.”

Não se consideram aceitáveis estes argumentos pelas razões apresentadas nas alíneas a) a e) deste ponto, uma vez que se procedeu à execução de um projecto novo, completamente distinto do que foi patenteado no concurso e não, como pretendem fazer crer os alegantes, à realização no decurso da empreitada, de uma simples variante ao projecto relativa às partes ainda não executadas.

Na verdade se se tratasse da execução de um projecto variante³⁴ ao projecto inicial, teríamos apenas, ou simples rectificações de traçado com ajustamentos pontuais da directriz e/ou do perfil longitudinal, ou alternativas do modo de execução ou de materiais a aplicar. O que se verifica, no presente caso, é uma alteração da concepção geral da obra, não em termos de solução técnica, mas da totalidade do seu traçado inicial, o qual é agora consubstanciado numa nova implantação, distinta da inicial e que implica, em maior número, a construção de raiz de novos troços, localizado em zonas diferentes. A travessia – cuja empreitada alegadamente terá já sido adjudicada - faz-se, de acordo com o novo projecto, num local onde não existia anteriormente qualquer obra de arte.

3. Análise da legalidade da execução de empreitada com objecto diferente do concursado, contratado e visado pelo Tribunal de Contas

- a) Tendo em conta a análise de todos os elementos relativos aos projectos da obra de “Ligação Algozo – Matela “, constatou-se que não se estava perante uma mera alteração parcial do mesmo, susceptível de ocasionar a realização de trabalhos a mais ou a menos, mas perante uma alteração completa do mesmo que o transformou num projecto novo.
- b) E esta modificação assume ainda maior importância uma vez que, de acordo com o ponto 12.1. do Programa do Concurso, não era permitida a apresentação pelos concorrentes de variantes ao projecto (ou parte dele).
- c) Assim, considerando que o projecto da obra é um elemento essencial para se “(...) definir a obra, incluindo a sua localização, a natureza e o volume de trabalhos, o valor para efeitos de concurso, a caracterização do terreno, o traçado geral e os pormenores construtivos”, tal como se encontra preceituado no nº 1 do artigo 63º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e constitui um dos elementos base do

³⁴ Vide **noção de projecto variante** constante da alínea g) do artigo 1º da Portaria de 7-02-72, do Ministro das Obras Públicas e das Comunicações, publicada no suplemento ao Diário do Governo, 2ª, nº 35, de 11-02-72, que aprovou as “Instruções para o cálculo dos honorários referentes aos projectos de obras públicas”, alterada pela Portaria de 22-11-74, publicada no Diário do Governo, 2ª, nº 2, de 3-01-75: “projecto elaborado a partir de outro já existente, sem modificação da sua concepção geral e dos seus objectivos principais”.



concurso público, nos termos do nº 1 do artigo 62º do mesmo diploma legal, torna-se necessário concluir **que a alteração total do projecto, por iniciativa do dono da obra, implica a modificação do objecto do contrato de empreitada, pelo que estamos perante uma nova empreitada de obras públicas.**

- d) Refira-se ainda que, não obstante a empreitada continuar a ser denominada de “Ligação Algosó – Matela”, não basta, para a sua identificação, apontar, genericamente, as localidades de início e de termo da estrada, uma vez que decerto que para a executar várias hipóteses de construção se devem ter colocado inicialmente à Autarquia. Assim, a CMV aceitando o projecto inicial optou pela solução que considerou ser a que melhor servia o interesse público em causa. Consequentemente, na elaboração do programa de concurso, do caderno de encargos, do aviso de abertura do concurso e na consignação de trabalhos ficou plasmada aquela opção, pelo que procedendo posteriormente à alteração do projecto, se alterou de imediato o objecto da empreitada e os restantes elementos base do concurso público, tal como se encontram indicados nos artigos 62º a 66º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.
- e) **Considera-se, pois, que, tratando-se de uma nova empreitada de obra pública, a mesma deveria ter sido precedida do procedimento adequado, da formalização do respectivo contrato e da sua remessa ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia e deveriam ter sido cumpridas todas as demais formalidades inerentes a esta nova e distinta empreitada.**
- f) **A actuação da CMV que consistiu em aproveitar para a realização da nova empreitada todo o procedimento que desenvolvera anteriormente para a execução de um projecto distinto, mantendo-se o empreiteiro inicialmente contratado, Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A, a executar a obra nova é ilegal, pelos motivos supra referidos, uma vez que a mesma é susceptível de violar o disposto, entre outros, nos artigos 47º nº 1, 48º, 115º a 119º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e nos artigos 45º nº 1 e 46º nº 1 alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**
- g) Quanto à **justificação apresentada pela CMV para a execução de empreitada diferente da concursada** – falta do parecer favorável do ICN – importa referir que de acordo com a legislação vigente na data da elaboração dos elementos base do concurso público, projecto, caderno de encargos e programa de concurso, isto é, em finais de 2001, era exigível para execução do alargamento de vias já existentes em “sítios” constantes da Lista Nacional de Sítios, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 142/97, de 28 de Agosto, o parecer favorável do ICN ou da Direcção Regional de Ambiente territorialmente competente, como já se mencionou na alínea b) do ponto 1.2. do capítulo II do presente relato.

Não se questiona que a falta deste documento, sendo obrigatório nos termos da alínea f) do nº1 do artigo 8º conjugado com o nº 8 do artigo 7º, todos do Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril, determina a ilegalidade do contrato de empreitada inicialmente outorgado pela CMV com a Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A., com todas as consequências indicadas pela Autarquia. Contudo, o comportamento que foi adoptado para ultrapassar aquela ilegalidade e que consistiu em aprovar um projecto novo e um mapa de trabalhos “a mais e a e a menos”, aproveitando todos os actos anteriormente praticados, também é ilegal, nos termos mencionados na alínea f) do ponto anterior.



Em **sede de contraditório**, o Presidente da CMV e os Vereadores António Ventura e António Oliveira vieram reafirmar que a alteração do traçado inicial da obra decorreu da falta de parecer do ICN, e que, *“Após diligências informais junto do ICN o executivo apercebe-se que o traçado inicial não obteria parecer favorável do ICN pelo que introduz alterações ao traçado de que resulta uma melhoria geral do projecto e uma economia no custo da obra.”*

Refira-se que o parecer do ICN agora remetido se encontra datado de 9 de Janeiro de 2003, tendo sido apreciado apenas na reunião camarária de 5 de Maio desse ano. Da análise do mesmo não é possível confirmar qual o projecto de empreitada que foi analisado, embora se aceite a afirmação dos eleitos locais de que se reporta ao novo projecto que já tinha sido aprovado em reunião camarária de 4 de Novembro do ano anterior e que se encontrava a ser executado desde 16 de Outubro de 2002. Mencione-se ainda que neste parecer, essencialmente, apenas são indicadas medidas de minimização relativamente à parte do caminho que faz a conexão entre as duas margens do rio Maçãs.

Referem ainda estes eleitos locais, em **sede de contraditório** que:

“Esta circunstância para além de sujeitar a autarquia a suspender a obra, poderia resultar na perda de financiamento comunitário da obra já que se estava a cerca de três meses do termo do prazo de execução (final de 2002) e a cerca de nove meses de encerramento da conta do financiamento (final de Junho de 2003).

O lançamento de novo procedimento não era pois uma alternativa para um município pequeno que não teria capacidade por si só de suportar o custo integral da obra em causa, se perdesse o financiamento.

A solução surgiu em articulação com todos os intervenientes no processo, no sentido de se evitar as áreas ambientalmente sensíveis, evitando o corte previsto de diversas espécies vegetais protegidas, diminuindo ou anulando o impacte ambiental. Sublinhe-se que de imediato se contactou o ICN o qual acompanhou todo o processo vindo, em tempo oportuno, a emitir o competente parecer favorável.

O objecto da empreitada manteve-se rigorosamente o mesmo – a ligação das localidades de Algosos e Matela, contudo o traçado foi alterado de que resultou uma redução de alguns declives e uma melhor funcionalidade do mesmo, sendo contudo impossível anular todos os declives tendo em atenção a orografia da zona do País em que situa o município e onde se desenvolve a obra.

O valor global não foi agravado, antes se verificando uma redução do mesmo.

O empreiteiro aceitou as alterações propostas constantes de um mapa de trabalhos a mais e trabalhos a menos, já remetido ao Douro Tribunal.

As alterações propostas resultaram, após prévia anuência de todos os intervenientes, e apresentação pelo projectista da solução alternativa, da iniciativa da Câmara Municipal na sua qualidade de dono da obra e não foram de responsabilidade do empreiteiro, pelo que não houve ofensa às condições do programa do concurso.

(...)



“Na alínea c) do nº 3 (...) o relatório mistura o concurso com o contrato de empreitada para procurar formar a convicção de que se está na presença de uma nova empreitada. A ser verdade tal inferição porque motivo o legislador após a fase do concurso permitiria ao empreiteiro, já em fase de obra, a proposta de variantes (...).”

Considera-se que os argumentos apresentados não permitem ultrapassar a observação formulada inicialmente quanto à ilegalidade acima descrita na alínea f), uma vez que a necessidade de obtenção de financiamentos comunitários, a invocada pequena capacidade financeira do município, assim como o acordo de todos os intervenientes neste procedimento não justificam a violação das normas que regulam a contratação pública e que se encontram previstas no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Relativamente à afirmação de que existiu uma redução do valor global da obra, considera-se que a mesma pode não corresponder à realidade, uma vez que:

- a redução da quantia de € 2.932,05, verificou-se aquando da aprovação do novo projecto por deliberação camarária de 4 de Novembro de 2002. Acontece que, de acordo com a resposta do Presidente e dos Vereadores da CMV a obra encontra-se em fase de conclusão, pelo que não é possível conhecer com exactidão, nesta data, qual é o valor final da empreitada³⁵;
- na empreitada inicial contemplava-se “(...) a construção de passagem hidráulica sobre a ribeira Gil Eanes e construção de uma nova travessia sobre o rio Maçãs”, embora, posteriormente, tivesse sido efectuada uma rectificação ao valor da empreitada, tendo sido “suprimida a referência à construção de obra de arte em betão armado, paredes, septos arcos e lajes em 760 m³”. Não foi identificada a parte da obra a que se referia esta rectificação, mas de qualquer forma, da análise do projecto inicial e da planta cartográfica remetida pela CMV apurou-se que o traçado inicial atravessava o Rio Maçãs numa ponte já existente;
- da análise do novo projecto verificou-se que a “Ligação Algosó-Avinhó-Matela” ficava interrompida por inexistência de uma travessia do Rio Maçãs, o que, para além de impedir a ligação de toda a via de comunicação, retirava grande parte da eficácia da mesma, acrescida aliás, de acordo com o alegado pela CMV, que parte dos sítios atravessados pelo traçado são ermos, então a funcionalidade da estrada só pode resultar da ligação directa entre as localidades Algosó-Matela, situadas em cada um dos lados do citado rio;
- assim, ao valor da empreitada de “Ligação Algosó-Matela” torna-se necessário acrescer o valor da empreitada da travessia do Rio Maçãs, o qual de acordo com o constante do Plano Plurianual de Investimentos aprovado para o ano de 2004, estava estimado em € 200.000,00. Logo, para obtermos o objectivo previsto inicialmente de construir uma via de comunicação que una as localidades de Algosó e Matela, tornou-se necessário despende, em princípio, as quantias de €

³⁵ Refira-se que, de acordo com as informações prestadas pela CMV já foram apresentados dois autos de medição de trabalhos “a mais”, embora tenham sido compensados com trabalhos “a menos” e uma revisão de preços.



1.456.356,77 e de € 200.000,00, o que perfaz um total de € 1.656.356,77, acrescido de eventuais trabalhos a mais e revisões de preços.

No respeitante à alegada confusão entre concurso e contrato de empreitada e entre quem inicia o procedimento e quem aprecia as propostas e propõe as variantes, importa mencionar o seguinte:

- O contrato de empreitada de obras públicas é um acordo pelo qual um órgão administrativo, no caso a CMV, se associa a um particular, o empreiteiro, para a execução de uma obra pública, na situação concreta, a beneficiação do CM entre Algoso e Matela, estabelecendo-se assim, uma relação jurídica administrativa.

Este contrato, sendo relativo a uma empreitada por série de preços, tem “(...) sempre por base a previsão das espécies e das quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra relativa ao projecto patenteado (...)”³⁶. E, “(...) consideram-se integrados no contrato, em tudo quanto por ele não for explícita ou implicitamente contrariado, o projecto, o caderno de encargos e os demais elementos patentes no concurso (...)”³⁷.

- O concurso público foi o procedimento escolhido pela CMV, em função do valor estimado do contrato de empreitada que pretendia celebrar³⁸, para escolher o co-contratante, o empreiteiro, que melhores condições apresentasse **para a execução da obra que se encontrava definida e identificada nos diversos elementos escritos e desenhados que servem de base ao procedimento concursal** – projecto, caderno de encargos e programa de concurso.
- Terminado o procedimento administrativo com o acto de adjudicação, isto é, escolhida a proposta economicamente mais vantajosa, encontra-se seleccionado o empreiteiro com o qual se formalizará o contrato de empreitada respectivo.
- Assim, facilmente se compreende que o objecto da empreitada será sempre o mesmo desde a autorização para a abertura do concurso e aprovação dos respectivos elementos base, apresentação das propostas pelos diversos concorrentes, adjudicação, formalização do contrato de empreitada e execução do mesmo.
- No que se refere à possibilidade de apresentação de variantes ou alterações, previstas no artigo 30º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e que no caso *sub judice* a CMV invoca para permitir a sua apresentação pelo dono da obra³⁹, as mesmas não podem modificar totalmente o objecto da empreitada, afigurando-se que apenas podem introduzir alguma novidade numa parte do projecto, mantendo-se todo o restante inalterável. Aliás se conjugarmos esta disposição legal com o disposto no artigo 26º do supra citado diploma legal, verificamos que se insiste sempre na “realização da mesma empreitada”.

³⁶ Vide nº 1 do artigo 19º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

³⁷ Vide artigo 117º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

³⁸ Vide artigos 47º e 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março

³⁹ Não era possível ao empreiteiro apresentar variantes ao projecto, de acordo com o ponto 12 do Programa de Concurso.



- Improcede, assim, a alegação produzida.

Referem ainda o Presidente da CMV e os Vereadores supra identificados que:

“Na alínea d) do ponto 3 (...) o relatório ignora completamente que quem inicia o procedimento (abertura do concurso e aprovação dos projectos) não é quem aprecia as propostas e propõe as variantes. O executivo mudara e com excepção do anterior presidente todos os seus membros são novos.”

Ora, a alteração do executivo camarário considera-se irrelevante, devendo os órgãos da Autarquia, independentemente de quem sejam em cada momento os respectivos titulares, exercer as suas competências com obediência às normas legais aplicáveis, designadamente as constantes do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e dos artigos 45º, n.º 1 e 46º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Acresce que o novo executivo acompanhou, na prática, todo o desenrolar do concurso público, uma vez que o respectivo aviso de abertura foi publicado no Diário da República em 18 de Janeiro de 2002⁴⁰ e já em 14 de Janeiro desse mesmo ano o novo executivo tinha aprovado uma rectificação ao valor da empreitada, tendo tido assim a possibilidade de verificar todo o procedimento administrativo que ainda estava numa fase inicial. Posteriormente, alterou a composição das comissões de abertura e análise das propostas, tendo um dos novos eleitos locais assumido a presidência de ambas as comissões.

- h) As ilegalidades supra mencionadas determinam a nulidade deste procedimento nos termos dos artigos 185º nº 1 e 133º nºs 1 e 2 alínea f) do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, com a alteração dada pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro, e são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória para as entidades que aprovaram a execução de empreitada distinta da concursada, adjudicada e objecto de fiscalização prévia do Tribunal de Contas e respectivos pagamentos, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**

⁴⁰ O actual executivo da CMV tomou posse em 7 de Janeiro de 2002.





CAPÍTULO III

Conclusões

Da análise de toda a documentação e esclarecimentos apresentados pela CMV apurou-se que:

- a) a CMV, em finais de 2001, aprovou um projecto, caderno de encargos, programa de concurso e anúncio para abertura de um concurso público, com vista à execução de uma empreitada de beneficiação do CM entre Algoso – Matela, a qual veio a ser adjudicada à Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A, pelo valor de € 1.459.288,82, tendo o respectivo contrato sido homologado conforme pelo Tribunal de Contas;
- b) posteriormente, em 4 de Novembro de 2002, aprovou um novo projecto para a execução desta empreitada, com um traçado completamente distinto do anterior, com a construção de raiz de alguns troços de implantação nova e beneficiando populações diferentes, pelo que se considera que se alterou completamente o objecto da empreitada inicial;
- c) sem ter realizado novo procedimento prévio, formalizado novo contrato de empreitada e cumprido as demais exigências legais aplicáveis, a Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A, tem executado esta nova empreitada (iniciou em 16 de Outubro de 2002, de acordo já com o novo projecto da obra) tendo por base um novo mapa de trabalhos, que designou de trabalhos “a mais e a menos”, aprovado pela CMV na mesma data acima mencionada;
- d) no decurso da execução da empreitada, a CMV deliberou autorizar o pagamento à Inteval – Gestão Integral Rodoviária, S.A. das quantias relativas a nove autos de trabalhos “normais” - € 576.986,06 -, dois relativos a trabalhos “a mais” – 356.557,14 -, um adiantamento – € 300.000 - e uma revisão de preços – 32.596,15 -, que totalizaram € 1.266.139,35.

Resulta do exposto que **a deliberação camarária que aprovou a execução de empreitada distinta da concursada, adjudicada e objecto de fiscalização prévia do Tribunal de Contas é ilegal, por violar o disposto nos artigos 47º nº 1, 48º, 115º a 119º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e no artigo 46º nº 1 alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fazendo incorrer todos os participantes da votação daquela deliberação que não tenham votado vencido⁴¹ em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**

Consideram-se ainda ilegais todas as deliberações camarárias de autorização de pagamentos relativos à execução da empreitada, nos termos dos artigos supra referidos, o que faz em incorrer todos os participantes da votação daquela deliberação que não tenham votado vencido⁴⁶ em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

⁴¹ Vide 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

CAPÍTULO IV

Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do artigo 77º nº 2 alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal do Vimioso em € 2.825,28 (dois mil, oitocentos e vinte cinco euros e vinte e oito cêntimos), ao abrigo do estatuído no nº 1 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pelo artigo 1º da Lei nº 139/99 de 28 de Agosto;
- c) Remeter cópia deste Relatório:
 1. A Sua Excelência o Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional;
 2. Ao Exmo. Presidente da Assembleia Municipal do Vimioso;
 3. Ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Vimioso e respectivos Senhores Vereadores;
 4. Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área da Administração Local.
- d) Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos e para os efeitos do disposto no nº 1 do artigo 57º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.
- e) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na Internet.

Lisboa, 7 de Dezembro de 2004.

O CONSELHEIRO RELATOR

(Lídio de Magalhães)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS

(Adelina Sá Carvalho)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação da Equipa</i> Márcia Vala e Helena Fernandes	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DECOP e DCC
Helena Santos Vítor Roque Amaro	Técnico Verificador Superior Principal Assessor principal	DCC/UAT-1 DECOP/UAT-1