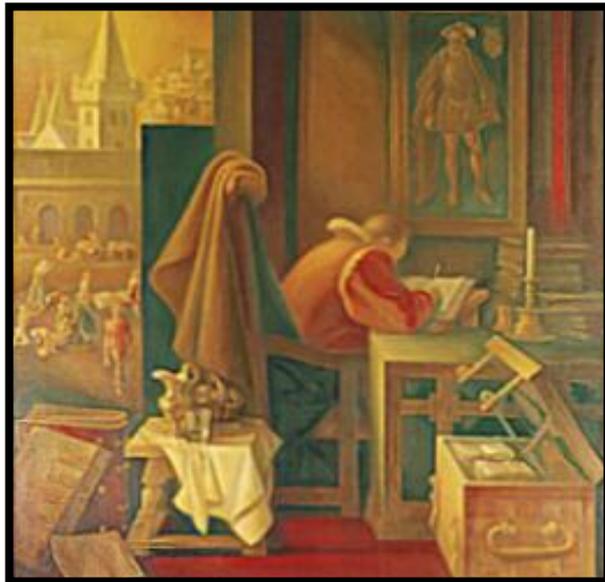


**PROCESSO Nº 70/2007 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO Nº 35/2008**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA  
MUNICIPAL DE MONTEMOR-O-VELHO NO ÂMBITO DA  
EMPREITADA DE “EX E.N. 341 DO KM 30,050 AO KM 37,023  
(CONSTRUÇÃO)”*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2008



# Tribunal de Contas

---

## I. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal de Montemor-o-Velho - adiante designada CMMV - remeteu em 1 de Julho de 2005 ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “E.N. 341 Km 30,050 ao Km 37,023 (Construção)”, celebrado em 26 de Março de 2004, com a empresa “Manuel Rodrigues Gouveia, S. A.”, pelo valor de 1.225.707,69 €, o qual foi homologado conforme em sessão diária de visto, de 10 de Agosto de 2005<sup>1</sup>.

Em 11 de Agosto de 2006, a Câmara Municipal de Montemor-o-Velho remeteu para fiscalização prévia o 1º contrato adicional<sup>2</sup> a esta empreitada, celebrado em 2 do mesmo mês, com o valor de 35.873,00 €.

Em 25 de Outubro de 2006 e 11 de Maio de 2007, respectivamente, foram remetidos o 2º e 3º contratos adicionais, celebrados a 19.10.2006 e 10.05.2007 pelo valor de 171.903,55 € e 94.488,17 €, nos termos do disposto na alínea d) do nº 1 e 2 do artº 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelas Leis nºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1 alínea a) *in fine* e 77º, nº 2 alínea c), da citada Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato da empreitada “**Ex. E.N. 341 Km 30,050 ao Km 37,023 (Construção)**” – 2º e 3º contratos adicionais.

## II. METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistem, essencialmente, na análise:

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do 3º contrato adicional e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras;
- no quadro da execução do contrato de empreitada, se a despesa excede o limite fixado no artigo 45º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e se indicia, em conjunto com outras despesas resultantes de “trabalhos a mais”, a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas.

Na sequência de uma análise preliminar feita aos contratos e à documentação inserta nos respectivos processos, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal<sup>3</sup>.

Efectuado o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato de auditoria, notificado aos ali indicados responsáveis Luís Manuel Barbosa Marques Leal, Presidente da CMMV, Margarida Maria Querido Monteiro Carvalho, Pedro Manuel Monteiro Machado, Edmeia

---

<sup>1</sup> Este processo foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, com o n.º 1652/05.

<sup>2</sup> Registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, com o n.º 1460/06.

<sup>3</sup> Ofício nº 13938, de 17.10.2007 da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho.



# Tribunal de Contas

Teresa Reis Silva, António Monteiro Saltão, Manuel Alberto Gonçalves Góis, Hernâni Óscar Pires Costa Rama e António Girão Rasteiro, Vereadores da CMMV, por despacho do Juiz Conselheiro responsável pela acção, de 18 de Março de 2008, para o exercício do direito do contraditório previsto no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08<sup>4</sup>.

Todos os notificados apresentaram as suas alegações, de conteúdo idêntico<sup>5</sup>, com excepção das apresentadas pelo Presidente da CMMV, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Refira-se, desde logo, que todos os alegantes contestam a ilegalidade que lhes é imputada e concluem:

“ (...)

*Por tudo o exposto, entendendo que a minha actuação se pautou pelo cumprimento diligente das minhas obrigações, considerando a realidade e a informação de que dispunha, não me podendo, em consequência, ser exigida qualquer outra conduta.*

*Sem prescindir, se assim se não entender, o que só por mera cautela se admite, então, considerando o disposto no nº 2 do artº 64º da Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, requer-se seja relevada qualquer eventual responsabilidade em que possa ter incorrido.”*

### III. APRECIÇÃO

#### 1. Histórico da empreitada

##### a) Contrato de empreitada inicial

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº procº	Data do visto
Série de Preços	1.225.707,69 €	05.09.2005	365 dias	05.09.2006	1652/05	Hom.Conf. em 10.08.2005

##### b) Contrato adicional n.º 1

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado da empreitada (3)=(1)+(2)	%		Prorrogação do prazo	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas
					Cont. Inicial	Acumu			
1º	Trabalhos a Mais	02.08.2006	35.873,00 €	1.261.580,69 €	2,93	102,93	11 dias	16.09.2006	Procº nº 1460/06 Hom.conf. 30.08.06

<sup>4</sup> Ofícios nºs 5146 a 5153, de 26.03.2008, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

<sup>5</sup> Documentos registados na Direcção-Geral do Tribunal de Contas sob os nºs 8298 a 8301, 8307 a 8309 e 8436.



# Tribunal de Contas

Os trabalhos objecto do 1º contrato adicional são os constantes do quadro infra:

Descrição dos Trabalhos	Trabalhos a Mais	Trabalhos a Menos
Fornecimento e aplicação de binder com características de regularização e/ou reperfilagem de pavimentos existentes com espessura mínima de 0,08m, ao longo do traçado e remates nos cruzamentos, entroncamentos e sobrelarguras	35.873,00	
Fornecimento e aplicação de armadura de reforço do pavimento em poliéster do tipo "glasstex P 100" ou equivalente, ao longo do traçado e remates nos cruzamentos entroncamentos e sobrelarguras		63.929,88
<b>TOTAL</b>	<b>35.873,00</b>	<b>63.929,88</b>

Estes trabalhos foram aprovados, com base na proposta apresentada pelo empreiteiro em 17.05.2006 e de acordo com a informação da equipa de fiscalização<sup>6</sup>, na qual se refere que:

" (...)

*Não se vê inconveniente em se vir a aplicar a nova solução da estrutura de pavimento desde que:*

*a) A camada de regularização passe a ser executada com uma espessura mínima de 0,08m, nas zonas de recarga de pavimento, mantendo-se o previsto nas zonas de traçado novo.*

*b) A camada de desgaste mantenha a espessura prevista em projecto.*

*c) A Câmara Municipal face à nova solução de pavimentação beneficiará da supressão do custo de aplicação de armadura de reforço (63 929,88 €) atendendo a que esta não será aplicada assumindo o custo do aumento da espessura da camada de regularização que será de 35 873,00 €.*

*d) No seguimento da alteração da estrutura do pavimento proposta pelo empreiteiro e acordada com os Serviços e na continuidade da execução da camada de regularização foram feitas várias carotagens ao pavimento em toda a extensão da obra.*

*e) Tendo-se concluído que não foram cumpridas, em algumas zonas, as espessuras entretanto acordadas solicitou-se ao empreiteiro um compromisso escrito para a compensação em aumento da camada de desgaste no mesmo valor que faltava na regularização, o que veio a acontecer no relatório que se junta. (...)"*

<sup>6</sup> Vide Informação datada de 16.06.2006, subscrita pela equipa de fiscalização.



# Tribunal de Contas

## 2. Contratos adicionais n.ºs 2 e 3, em apreciação

Em 25.10.2006 e 11.05.2007, respectivamente, foram remetidos os **contratos adicionais** infra descritos:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) =(1) + (2)	%		Prazo de Execução	Termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
2º	Trabalhos a Mais	19.10.2006	19.10.2006	171.903,55 €	1.433.484,24 €	13,63	116,56	52 Dias	"Concluídos e recebidos provisoriamente em 27.04.2007" <sup>7</sup>
3º	Trabalhos a Mais	10.05.2007	07.11.2006 <sup>8</sup>	94.488,17 €	1.527.972,41 €	7,70	124,26		

Os trabalhos **objecto dos adicionais n.ºs 2 e 3** são os seguintes:

Descrição dos Trabalhos	Contrato inicial	2º Adicional		3º Adicional-	
		Preços proposta (€)	Preços acordados (€)	Trabalhos a mais (€)	Trabalhos a menos (€)
Terraplenagem	115.286,37	56.428,83		48.502,55	1.315,00
Drenagem	195.545,85	13.369,18		19.098,89	25.834,22
Pavimentação	697.955,67	3.134,79		1.232,45	41.907,26 <sup>9</sup>
Obras Acessórias	7.497,45				
Equip. Sinaliz./segurança	101.578,28			3.586,97	12.136,37
Obras arte integradas	72.235,02			22.067,31	31.506,56
Diversos	18.210,60				
Fornecimentos à Fiscalização	17.398,45				
Trabalhos Diversos <sup>10</sup>			98.970,75		
<b>TOTAL</b>	<b>1.225.707,45</b>	<b>171.903,55</b>		<b>94.488,17</b>	<b>112.699,41</b>

<sup>7</sup> De acordo com a Nota Explicativa remetida ao abrigo do ofício n.º 13938, de 17.10.2007.

<sup>8</sup> Informação da fiscalização, de 16.03.2007.

<sup>9</sup> Após novas medições dos trabalhos, o valor de 114.629,60 €, foi rectificado para 112.699,41€ e aprovado em reunião camarária de 11.06.2007.

<sup>10</sup> Estes trabalhos dizem respeito à Execução de muros de contenção de taludes em bloco de betão; Execução de caixa de ligação 0,30x0,30m2, incluindo tampa; Mudanças de caixa de saneamento que interferem com o lancil; Alteamento de tampas/válvulas para as obras cotas do pavimento; Alteamento de portões; Execução de ramais de águas e de esgotos no terreno junto à Capela N. Sra do Pranto; Ligação de caixas da rede de esgotos; Execução de escada de acesso à habitação em Pereira do Campo; Pavimentação em mosaico cerâmico em acesso a habitação em Pereira do Campo; Fornecimentos e aplicações de terminais de entrada das saias de protecção a motociclos; Fornecimento e aplicação de reflectores nas guardas metálicas; Levantamento e colocação de pavê; Escavação para colocação de lancil e muros; Valeta revestida com 0,70 de largura em substituição da prevista; Execução de meia cana D300 no tardo do muro em blocos e Execução de reforço de entradas com betão e malha electrossoldada.



# Tribunal de Contas

---

### 3. Aumento do valor inicial da empreitada

De referir que se considera admissível a compensação entre os trabalhos a mais e os trabalhos a menos, na medida em que os trabalhos a menos objecto do 1º adicional resultam da alteração do tipo de pavimentação inicialmente prevista e aceite pelo dono da obra e os constantes do 3º adicional, reportam-se à medição final dos trabalhos objecto da empreitada, incluindo os trabalhos adicionais, sendo que, em qualquer dos casos, são da mesma espécie dos da empreitada.

Pelo atrás referido, o aumento do valor inicial da empreitada, decorrente dos adicionais é de  $[(302.264,72 \text{ €}^{11} - 176.629,29 \text{ €}^{12}) / 1.225.707,69 \text{ €}]$  **10,25%**.

### 4. Fundamentação dos contratos adicionais

A fundamentação apresentada para a necessidade de executar todos os trabalhos dos três adicionais é a seguinte<sup>13</sup>:

“ (...)

a) Os trabalhos a mais executados na presente empreitada, são provenientes essencialmente de:

#### a1) Alteração da estrutura de pavimento e valetas

O projecto previa a realização de uma estrutura de pavimento composta por regularização prévia com espessura de 0,07(m), armadura de reforço de pavimento em polyester e camada de desgaste com 0,06(m). Assim sendo equacionou-se durante a realização da obra a realização de uma estrutura ligeiramente diferente composta por camada de regularização prévia com espessura de 0,08(m) e camada de desgaste com 0,06(m), com supressão da armadura de reforço de pavimento, mais económica e com igual capacidade de carga, pelo que se optou pela realização da mesma.

Relativamente às valetas executadas a mais elas resultam essencialmente de alteração do perfil da valeta prevista com execução de uma outra com perfil inferior.

#### a2) Construção de muros de vedação

Atendendo a que o alargamento da plataforma em alguns locais só era possível à custa da ocupação de terreno privado e com o fim de evitar expropriações atendendo que as mesmas implicam processos morosos com custos para esta Câmara Municipal, optou-se por chegar a acordo com os proprietários confinantes, impondo os mesmos a construção de muros de vedação com contrapartida à cedência gratuita do terreno. Esta situação originou trabalhos a mais com custos bastante inferiores aos valores de expropriação na zona, atendendo a que estamos em espaço urbano (custo m2 de terreno  $\geq 50 \text{ €}$ ).

---

<sup>11</sup> Montante resultante da soma de todos os trabalhos adicionais incluídos nos três contratos: 35.873,00€+171.903,55€+94.488,17€.

<sup>12</sup> Total de todos os trabalhos a menos: 63.929,88 €+112.699,41 €.

<sup>13</sup> Vide “Nota Explicativa”, datada de 10.10.2007 e subscrita pelo Director de Departamento, Engº Adelino Caridade Miranda.



# Tribunal de Contas

---

**a3) Elevação de caixas de visita (esgotos), válvulas de rede de abastecimento de água, etc.**

Verifica-se que, houve um lapso no presente projecto atendendo a que, o mesmo não previa a adequação das tampas e válvulas das várias infra-estruturas existentes à cota final do pavimento. Estes trabalhos eram imprescindíveis ao bom desempenho da obra e das infra-estruturas existentes, no futuro.

**a4) Alteração das guardas de segurança com inclusão das saias de protecção a motards.**

O presente projecto previa a colocação de guardas de segurança sem saia de protecção de motards. Ora tendo em atenção a legislação em vigor nomeadamente a Lei n.º 33/2004 de 28 de Julho, tornou-se imprescindível a colocação das mesmas, contribuindo assim para o aumento significativo da segurança rodoviária.

**a5) Alteração da quantidade de drenos para drenagem do pavimento.**

Atendendo à degradação do pavimento verificada durante a execução da obra, derivada à sua utilização, verificou-se que a quantidade de drenos de plataforma previstos era manifestamente insuficiente, pelo que de forma a não comprometer a vida útil do pavimento e o seu desempenho optou-se pela realização destes trabalhos.

b) Os trabalhos a menos resultam essencialmente da alteração da estrutura do pavimento e valetas, conforme o descrito em a1) e outros que resultam da medição final da empreitada, não tendo sido executados quaisquer outros em sua substituição. (...)"

## 5. Relato de auditoria

Apreciando o objecto e a fundamentação apresentada para a execução dos trabalhos dos presentes contratos adicionais, concluiu-se no relato de auditoria, o seguinte:

Nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março "(...) consideram-se trabalhos a mais 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. (...).

No que se refere aos trabalhos a menos, os mesmos "são provenientes basicamente de quantidades de trabalho que se vieram a mostrar desnecessário fazer, das valetas revestidas com 1.00m de largura, de pavimentação a menos e da armadura de reforço"<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Vide Informação da Divisão de Equipamentos e Edifícios, datada de 16.03.2007.



# Tribunal de Contas

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal<sup>15</sup>, que tem interpretado “*circunstância imprevista*”, referida no citado artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2.03, como “*circunstância inesperada, inopinada*”, como “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia não devia ter previsto*”, não se considerou que os trabalhos em causa, se enquadrassem naquele conceito legal, tendo em conta que os mesmos se deveram a:

- alterações em obra com o fim de evitar expropriações de terrenos, tendo a Câmara Municipal optado por chegar a acordo com os proprietários confinantes, impondo os mesmos a construção de muros de vedação com contrapartida à cedência gratuita do terreno, o que originou trabalhos a mais com custos bastante inferiores aos valores de expropriação;
- projecto deficiente, uma vez que houve lapso quanto à adequação das tampas e válvulas das várias infraestruturas existentes, imprescindíveis para o bom desempenho da obra e das infraestruturas existentes no futuro, bem como à alteração da quantidade de drenos para drenagem do pavimento;
- falta de colocação de saia de protecção de motards nas guardas de segurança era obrigatória, de acordo com a Lei nº 33/2004 de 28 de Julho, legislação que já existia à data da autorização para a abertura de concurso da empreitada (14.01.2005), pelo que, deveria ter sido, desde logo, contemplada no projecto de execução da empreitada.

## 6. Autorização dos adicionais e identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis

- a) Os trabalhos referentes aos adicionais em causa foram autorizados por deliberações da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho de 21.08.2006 e 19.03.2007, respectivamente.
- b) O **2º adicional** foi objecto de deliberação camarária, em reunião de **21.08.2006**, na qual estiveram presentes e o votaram favoravelmente os seguintes membros:

O Presidente:

Luís Manuel Barbosa Marques Leal

Os Vereadores:

Margarida Maria Querido Monteiro Carvalho

Pedro Manuel Monteiro Machado

António Monteiro Saltão

Manuel Alberto Gonçalves Góis

Hernâni Óscar Pires Costa Rama

António Girão Rasteiro

Esta deliberação foi tomada tendo presente a Informação datada de 18.08.2006, subscrita pela Engenheira Técnica Civil, da fiscalização, Cristina Aguiar.

<sup>15</sup> Vide Acórdãos nº 8/2004-Junho-8-1ª S./PL e Acórdão n.º 22/06 de 21 de Março, proferido no recurso ordinário n.º 9/06 (em reapreciação do Acórdão n.º 2/06 de 9 de Janeiro, relativo ao processo de visto n.º 2500/05).



# Tribunal de Contas

---

c) O 3º adicional foi objecto de deliberação camarária, em reunião de **19.03.2007**, na qual estiveram presentes e o votaram favoravelmente os seguintes membros:

O Presidente

Luís Manuel Barbosa Marques Leal

Os Vereadores

Margarida Maria Querido Monteiro Carvalho

Pedro Manuel Monteiro Machado

Edmeia Teresa Reis Silva

Manuel Alberto Gonçalves Góis

Hernâni Óscar Pires Costa Rama

António Girão Rasteiro

Esta deliberação foi tomada tendo presente a Informação datada de 16.03.2007, subscrita pela equipa de fiscalização, Cristina Aguiar e António Quinteiro.

## IV. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

a) No exercício do direito do contraditório, todos os responsáveis vieram alegar o seguinte:

“ (...)

*Os factos praticados pelo executivo camarário, mostram que os seus representantes agiram de boa fé, não apenas desconhecendo a existência de “eventuais irregularidades”, como convencidos de que estavam reunidas todas as condições para poderem aprovar o 2º e 3º adicionais (à imagem do que já anteriormente havia acontecido com o 1º adicional) por disso haverem sido informados pelos serviços que tinham a responsabilidade de fazer o seu acompanhamento, por dominarem todas as questões de natureza técnica, circunstância que o presidente e vereadores não estavam em condições de poderem avaliar.*

*De referir ainda que dos 6 (seis) vereadores, apenas um se encontrava em regime de permanência, a partir de 01/09/2006, o que lhes não permitia o acompanhamento cabal dos assuntos camarários. É de registar que nas deliberações de 21/08/2006 e 19/03/2007, as intervenientes acidentais Margarida Maria Querido Monteiro Carvalho e Edmeia Teresa Reis Silva, tinham substituído em situação de impedimento, os vereadores titulares, respectivamente Maria Albertina Moleiro Ferreira Jorge e António Monteiro Saltão. Não tinha havido até então, por parte daquelas, qualquer contacto com a problemática em causa. Sem prejuízo das iniciativas de busca de informação que sempre podiam desenvolver, é normal dependerem em boa parte da correcta informação que lhes é prestada pelos respectivos serviços da autarquia e da documentação que lhes haja sido facultada, relativamente aos pontos em agenda.*

*Por outro lado, o executivo não poderia duvidar das informações prestadas pelos serviços, relativamente à legalidade dos actos praticados, porquanto nunca a autarquia que representam, havia sido censurada ou advertida para correcção de irregularidades dos procedimentos adoptados, pelo Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão.*



# Tribunal de Contas

*Pelo que confrontados com as conclusões e pedido de esclarecimentos, emanados da acção de fiscalização concomitante do Tribunal de Contas, de novo solicitaram ao DIM, esclarecimentos, cuja informação se anexa, com o seguinte teor:*

**“Contratos adicionais n.º 2 e n.º 3, realizados em 19 de Outubro de 2006 e 10 de Maio de 2007 respectivamente.**

*Relativamente ao exposto pelo Tribunal de Contas (...) tem-se a esclarecer o seguinte:*

*a) Os trabalhos constantes deste contrato, nomeadamente no que diz respeito a adequação de caixas de visita, saias de protecção de mortards, muros de vedação/contenção e movimentos de terras consistiam em trabalhos que embora separáveis do contrato inicial se tornavam imprescindíveis ao acabamento da obra, tanto por questões de segurança rodoviária (saias de motards e tampas de caixa com diferenças de cota relativamente ao revestimento do pavimento de projecto), como por dificuldades de acabamento da mesma (muros no tardo do passeio que serviram de remate do revestimento do mesmo).*

*b) No que respeita às caixas de visita, válvulas de águas, gás, etc., não foi possível prevê-las no projecto inicial (entregue nesta Câmara Municipal em 20/12/2004, cópia em anexo) atendendo a que esta situação é decorrente de uma empreitada lançada em paralelo com a obra de pavimentação, conforme consta da deliberação da Câmara Municipal em sua reunião de 14 de Janeiro de 2005 denominada “Rede de Esgotos de Santo Varão e Formoselha (Redes) - Zona Sul, 1ª Parte”, situação posterior ao projecto de pavimentação.*

*(...)*

*De referir ainda que ao mesmo tempo decorreu também a instalação da conduta de gás natural e respectivos ramais, obra esta, da responsabilidade e levada a efeito pela Lusitânia Gás, SA.*

*c) Quanto à alteração da quantidade drenos prevista, deve-se a informar que só depois de iniciados os trabalhos de terraplenagem se verificou a existência de lençóis freáticos passíveis de danificar futuramente a estrutura e revestimento do pavimento havendo assim necessidade de introdução de novas drenagens subterrâneas, pelo que se trata efectivamente de circunstância imprevista.*

*d) Relativamente aos muros de vedação para além das dificuldades referidas na alínea a), nunca se obteria a anuência dos proprietários confinantes, relativamente às parcelas cedidas gratuitamente para alargamento, se as propriedades não fossem de imediato vedadas. Esta situação poderia onerar em muito a aquisição das respectivas parcelas para o Município. Por outro lado e atendendo a que se tratavam de pequenas parcelas e que não era intenção do Município avançar com processos de expropriação (morosos por natureza), privilegiou-se a relação institucional propondo-se em todos os casos acordo com os confinantes, situação esta não possível de prever pelo projectista, tendo efectivamente dado origem a trabalhos adicionais.*

*e) No que se refere às saias de motards, trata-se efectivamente de uma omissão do projecto, no entanto e dando especial atenção à questão da segurança rodoviária, julgou-se imprescindível a sua colocação o mais rápido possível de forma a não*



# Tribunal de Contas

---

*arrastar temporalmente esta omissão do projecto. Assim considerou-se que se tratava de um trabalho que visava completar um trabalho já previsto (colocação da guarda de segurança), situação que no futuro poderia acarretar problemas em termos de garantia da obra no que se refere a este trabalho, bem como, com eventuais acidentes de viação que viessem a ocorrer.*

*f) Por outro lado se todas estas situações fossem precedidas de concurso público ou limitado para além de morosas trariam maiores encargos económicos para o Município, pois a abertura de uma nova empreitada implica sempre um novo estaleiro, para além de como já referido no ponto anterior poder criar desconforto em termos garantias e/ou assunção de responsabilidades por parte dos empreiteiros intervenientes no mesmo espaço.*

*Em conclusão, entenderam sempre estes Serviços, que tais trabalhos tinham enquadramento no disposto no art. 26 do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, agindo assim sempre com o intuito de zelar pelos interesses do Município.*

*(...)*

*O dono de obra, tudo fez, tendo em consideração a realização do interesse público.*

*O andamento da obra não se poderia compadecer com indecisões prolongadas sobre a realização ou não de trabalhos a mais, sob pena de se prolongar, ainda mais, a execução da empreitada, bem como onerá-la devido a possíveis paralisações e mobilizações decorrentes deste facto.*

*Recorde-se que estamos perante uma empreitada na Ex. E.N. 341, com intenso tráfego rodoviário, implantada numa zona com bastante intensidade populacional, sem que exista via de trânsito alternativa e que a mesma não poderia ser aberta ao tráfego, sem que se encontrassem realizados os trabalhos qualificados como “trabalhos a mais”, imprescindíveis à urgente reposição da segurança e confiança rodoviária, exigível ao Município de Montemor-o-Velho, por força da sua transferência para o domínio público Municipal.*

Refere, ainda, o Presidente da Câmara Municipal, Luís Manuel Barbosa Marques Leal, que:

*“ (...)*

*As deliberações do órgão executivo que conduziram à aprovação dos três adicionais, em nada prejudicaram o dono da obra, considerando que na sua esmagadora maioria, foram considerados os preços da proposta inicial e sendo unanimemente reconhecido e esclarecido pelos Serviços do DIM que a proposta contendo os preços novos, acordados, deve “ser aceite tendo em atenção o tipo de trabalho a realizar e preços correntes no mercado” o que comprova claramente que tais valores praticados, respeitaram o princípio da concorrência. (...)”*



# Tribunal de Contas

b) Apreciando as alegações apresentadas, observa-se que quanto aos trabalhos objecto do 2º adicional<sup>16</sup> foram apresentados alguns factos novos para justificar os que se referem à elevação de caixas de visita (esgotos, válvulas de rede de abastecimento de água, gás) e ainda à alteração da quantidade de drenos para drenagem do pavimento.

Para estes trabalhos são agora apontados os seguintes fundamentos:

- ✚ ter sido executada em simultâneo e no mesmo espaço físico da presente empreitada a obra de instalação de condutas de gás natural (responsabilidade da Lusitânia Gás, S.A.) e, ainda a execução de Rede de Esgotos de Santo Varão e Formoselha, Zona Sul – 1ª Parte;
- ✚ só depois de iniciados os trabalhos de terraplenagem se ter apurado a existência de lençóis freáticos passíveis de danificar a estrutura e revestimento do pavimento.

No que concerne à 1ª justificação, considera-se a mesma improcedente, uma vez que o dimensionamento da cota final das tampas e válvulas das várias infraestruturas executadas em paralelo com a empreitada de pavimentação, deveria ter sido efectuado, quer na empreitada de instalação de condutas de gás natural, quer na execução de rede de esgotos, dado que o projecto da rede de esgotos foi aprovado em data posterior ao da presente empreitada, pelo que não preenchem os requisitos previstos no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, para serem qualificáveis como trabalhos a mais.

Estes fundamentos evidenciam, também, que no que respeita às empreitadas da “Ex. E.N. 341 Km 30,050 ao Km 37,023 (Construção)”- objecto da presente auditoria – e da “Rede de Esgotos de Santo Varão e Formoselha (Redes) - Zona Sul, 1ª Parte”, ambas adjudicadas pela CMMV, não foi efectuada uma revisão/harmonização dos respectivos projectos de execução, assim, como uma adequada programação e coordenação das mesmas. Observa-se, igualmente, ter havido falta de coordenação com a empreitada de instalação da conduta de gás natural e respectivos ramais desenvolvidas sob a responsabilidade da Lusitânia Gás, SA.

Quanto à justificação apresentada para o aumento dos órgãos de drenagem, “*existência de lençóis freáticos*”, também se considera que a mesma é improcedente, uma vez que, como consta na proposta do empreiteiro<sup>17</sup>, esta “ (...) *foi elaborada com base nos elementos constantes no processo de concurso e nas observações feitas aquando da visita efectuada ao local da obra, nomeadamente no que se refere às **condições geológicas dos terrenos***<sup>18</sup> da área de implantação (...)”. Ora, o levantamento das condições geológicas do terreno permitia, desde logo, ter reconhecido a existência destes lençóis freáticos agora invocados.

Os indiciados responsáveis vêm ainda argumentar que a E.N.341 está implantada numa zona com bastante intensidade populacional, com intenso tráfego rodoviário e sem que exista uma via de trânsito alternativa, pelo que não podia ser aberta ao tráfego sem a

<sup>16</sup> Conforme foi referido no ponto 2.1, o 3º contrato adicional reporta-se a acerto de quantidades dos trabalhos objecto do 1º e 2º contrato adicional, à excepção dos trabalhos de Equipamentos de Sinalização e Segurança e Obras de Arte Integradas resultando um decréscimo do valor da empreitada em 18.211,24 €.

<sup>17</sup> Com base na qual foi adjudicada a empreitada e arquivada a fls. 32 do processo registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o n.º 1652/05 (contrato de empreitada inicial).

<sup>18</sup> Bold nosso.



# Tribunal de Contas

---

realização dos trabalhos em causa, *“imprescindíveis à urgente reposição da segurança e confiança rodoviária”*.

Não se questiona a zona de implantação da E.N. 341 nem a necessidade de reposição da segurança e confiança rodoviária, mas continua-se a afirmar, como se fez no relato, que não são apresentados factos, ou acontecimentos ocorridos no decurso da obra que justifiquem estes trabalhos adicionais.

Ou seja, o facto de termos um projecto deficiente quanto à quantificação de todos os trabalhos necessários à execução da empreitada, não constitui para os efeitos do artº 26º, *“circunstância imprevista”*; pelo contrário, revela que o dono da obra não elaborou esse projecto com a diligência que o artº 10º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março lhe impõe.

Nestes casos, não foi a realidade que se alterou no decurso da execução da empreitada, foram os documentos patenteados no concurso que não foram correctamente elaborados.

Apreciando de todos os argumentos carreados para o processo, resulta que se mantêm as observações já efectuadas no ponto III.5. deste Relatório, no sentido de que não ocorreram circunstâncias imprevistas no decurso da empreitada e interpretadas por este Tribunal como **“algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso”**, **“circunstância inesperada, inopinada”**<sup>19</sup>, pelo que os trabalhos adicionais em apreço não se enquadram no conceito do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, para que possam ser qualificados como **“trabalhos a mais”**.

De facto, em síntese e atenta a agregação de fundamentos apresentados pela autarquia para justificar os trabalhos adicionais em apreço, considera-se que os mesmos foram ocasionados por:

- alteração da estrutura de pavimento e valetas – a qual consistiu numa alteração à solução inicialmente prevista no projecto, por motivos económicos;
- construção de muros de vedação – que resultaram de alterações em obra para evitar a expropriação de terrenos;
- elevação de caixas de visita (esgotos), válvulas de rede de abastecimento de água – causados por um projecto de execução deficiente e falta de harmonização com os projectos de execução de outras empreitadas desenvolvidas no mesmo local, assim como ausência de programação e coordenação das mesmas empreitadas;
- alteração de guardas de segurança com inclusão das saias de protecção a motards – motivada por um projecto deficiente que não respeitou as disposições legais já então vigentes sobre a matéria;
- alteração da quantidade de drenos para drenagem do pavimento – derivada de um projecto deficiente que não contemplou, desde logo, os níveis freáticos existentes.

---

<sup>19</sup> Vidé, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2005, 1ª S. – PL, de 17 de Janeiro, 6/2004, 1ª S.-PL, de 11 de Maio, 8/2006, 1ª - SS de 9 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

Não se considerando, assim, que os trabalhos em apreço pudessem ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o valor [2.º adicional, 171.903,55 € e 3.º adicional, -18.211,24 € (atenta a compensação, neste adicional, de trabalhos “a mais” de 94.488,17 € com trabalhos a menos de 112.699,41 €)], **a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.**

A falta de concurso, quando legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de elemento essencial (**artºs 133º, n.º 1, e 185º do Código de Procedimento Administrativo**).

## VI. CONCLUSÕES

- a) Os trabalhos adicionais que constituem o objecto do contrato n.º 2 (no montante de 171.903,55 €) e do contrato n.º 3 (ainda que neste, os trabalhos a mais sejam financeiramente compensados pelos trabalhos a menos, resultando num valor de – 18.211,24 €), atentos os fundamentos que foram apresentados para a sua execução, complementados com as alegações apresentadas no exercício de contraditório, não podem ser qualificados como “trabalhos a mais”, porquanto, conforme decorre do antes exposto, não resultaram de quaisquer “circunstâncias imprevistas” tal como se exigia no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;
- b) A sua adjudicação, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº59/99, 2 de Março;
- c) Os responsáveis pela sua autorização encontram-se identificados no ponto III.6 deste Relatório;
- d) Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a), ambos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto;
- e) Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do art.º 65º daquela lei.

Os limites desta multa aferem-se, no âmbito da redacção inicial da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, por metade do vencimento líquido mensal – *limite mínimo* – e por metade do vencimento líquido anual - *limite máximo* – dos responsáveis. Após a nova redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08, a multa passou a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>20</sup> (1.335,00 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (13.350,00 €), aplicando-se ao caso o regime mais vantajoso;

- f) Consultada a base de dados do Tribunal de Contas verifica-se que não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do

<sup>20</sup> O valor da Unidade de Conta (UC) no triénio de 2003-2006 era de 89,00 €, tendo esse valor passado, no triénio de 2007-2009, para 96,00 €.



# Tribunal de Contas

---

nº 8 do artigo 65º da supra citada Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respectivamente;

- g) O custo final da presente empreitada ascendeu a **1. 424.035,18 €**, acrescido de IVA, o que representa um aumento de 16,18% em relação ao contrato inicial<sup>21</sup>. Note-se que, a este valor, acresceu a quantia de 23.500,00 € relativo ao projecto<sup>22</sup>.

## VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do nº 4 do artº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer considerando, em síntese, que:

*“ (...) Assim, tomando em linha de conta as circunstâncias invocadas e os valores envolvidos que não serão de considerar como excessivos, mormente perante os padrões consagrados no novo regime, que entrará brevemente em vigor, sendo certo que a prova não aponta para uma censura acentuada das condutas em apreço, afigura-se-nos viável a relevação das respectivas responsabilidades dada a conjugação dos requisitos consagrados no artº 65º, nº 8, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.*

*De todo o modo, e mesmo e mesmo que assim se não entenda, dever ser relevada a responsabilidade da vereadora, substituta, Margarida Carvalho, pelas razões referidas.”*

## VIII. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, ao abrigo do art.º 77º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia a inobservância de normas legais na adjudicação de ‘trabalhos a mais’ da empreitada;
2. Releva, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações das Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, a responsabilidade financeira sancionatória dos responsáveis identificados no ponto III.6 deste Relatório, face à inexistência de anteriores registos de recomendação ou censura e haver suficientes indícios de que a sua actuação é imputável a título de negligência;

---

<sup>21</sup> Refira-se que a percentagem aqui indicada respeita ao custo total da empreitada por referência ao valor da adjudicação, não se confundindo com a percentagem de 10,25% indicada no ponto 3 deste Relatório, a qual respeita ao apuramento dos custos decorrentes da realização de mais trabalhos na empreitada, para efeitos do limite estabelecido no n.º 1 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

<sup>22</sup> Quanto à **multa contratual** a aplicar ao empreiteiro e mencionada na deliberação camarária de 19.03.2007, foi a mesma revogada em reunião de 13.04.2007, após apresentação da defesa do empreiteiro, uma vez que se considerou que houve lapso no que se refere à análise dos pedidos de prorrogação de prazo apresentados.

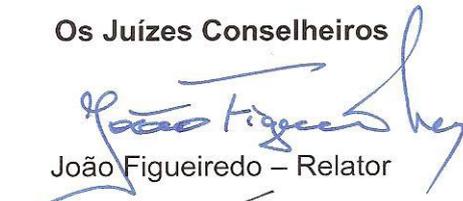


# Tribunal de Contas

3. Recomendar à Câmara Municipal de Montemor-o-Velho o cumprimento das disposições legais que regem as empreitadas de obras públicas, particularmente o disposto no Código dos Contratos Públicos, anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que recentemente entrou em vigor, e em especial o disposto no seu art.º 370º;
4. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Montemor-o-Velho em 1.668,05 € (mil seiscentos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos) ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artº 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
5. Remeter cópia deste Relatório:
  - a) Ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho, Luís Manuel Barbosa Marques Leal;
  - b) Aos demais responsáveis a quem foi notificado o Relato, os Vereadores, Margarida Maria Querido Monteiro Carvalho, Pedro Manuel Monteiro Machado, Edmeia Teresa Reis Silva, António Monteiro Saltão, Manuel Alberto Gonçalves Góis, Hernâni Óscar Pires Costa Rama e António Girão Rasteiro;
  - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela Área das Autarquias Locais;
  - d) Ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do art.º 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Lisboa, 8 de Outubro de 2008

**Os Juizes Conselheiros**



João Figueiredo – Relator



António Santos Soares



Helena Abreu Lopes



## FICHA TÉCNICA

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
Coordenação da Equipa  Ana Luísa Nunes e Helena Santos	Auditora – Coordenador e Auditora-Chefe	<b>DCPC e DCC</b>
Cândida Silva  e Marília Lindo Madeira	Técnica Verificadora Superior 1ª Classe  Técnica Verificadora Superior Principal	<b>DCC</b>