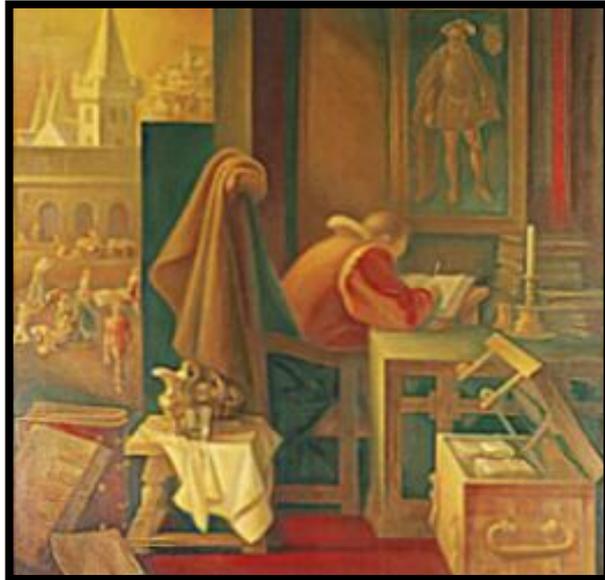


PROCESSO Nº 19/2008 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 49/2008



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA
MUNICIPAL DE PAÇOS DE FERREIRA NO ÂMBITO DA
EMPREITADA DE “REQUALIFICAÇÃO DA ER 209”*

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



I. Introdução

A Câmara Municipal de Paços de Ferreira – adiante designada CMPF – remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada, “Requalificação da ER 209”, celebrado em 30 de Novembro de 2006, com a “Jaime Queirós Ribeiro, S.A.”, pelo valor de 1.767.579,57 € o qual foi homologado conforme em sessão diária de visto de 2 de Fevereiro de 2007¹.

Em 28 de Janeiro de 2008, foi remetido a este Tribunal, para efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o primeiro contrato adicional a esta empreitada, celebrado em 23 de Janeiro do mesmo ano, pelo valor de 395.507,07 €.

De acordo com a deliberação tomada pela 1.ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a) *in fine* e 77.º, n.º 2, alínea c), da citada Lei n.º 98/97, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “Requalificação da ER 209” – contrato adicional.

II. Metodologia

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

- da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do 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 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e se indicia, em conjunto com outras despesas resultantes de “trabalhos 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 da análise feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal².

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho, António Manuel Moreira Coelho, Maria Alice Guimarães Costa Rodrigues Ferreira e Joaquim Agostinho Moreira da Silva Pinto, para o exercício do direito de contraditório previsto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Todos apresentaram alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

¹ Este processo foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o n.º 2141/06.

² Ofício nº 2785, de 15 de Maio de 2008, da Câmara Municipal de Paços de Ferreira.



Tribunal de Contas

Refira-se, desde logo, que todos os indiciados responsáveis contestam as ilegalidades que lhes são imputadas no relato de auditoria, sem prejuízo de, caso assim não se entenda, lhes ser relevada a responsabilidade financeira sancionatória decorrente das infracções financeiras aí indicadas, uma vez que consideram que se encontram verificados os condicionalismos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Foi igualmente notificado o Presidente da CMPF, Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto, para se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria, ao abrigo do n.º 1 do art.º 13.º da lei supra referida³.

Em resposta, este autarca veio, apenas, informar que não esteve presente na reunião do executivo camarário de 17.12.2007, na qual foram aprovados os trabalhos do adicional em apreço.

III. Apreciação

1. Contrato inicial:

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da celebração do contrato	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
						N.º proc.º	Data do visto
Série de Preços	1.767.579,57	30.11.2006	28.12.2006	12 meses	28.12.2007	2141/06	02.02.2007 Declarado Conforme

2. Contrato adicional em apreciação, remetido em 28.01.2008:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3) = (1)+(2)	%		Prorrogação do Prazo	Termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1	Trabalhos a Mais	23.01.2008	28.12.2007	395.507,07	2.163.086,64 ⁴	22,38	122,38	57 dias	23.02.2008 ⁵

³ A sua notificação para o exercício do contraditório ocorreu, apenas, por ser o representante do organismo, uma vez que não lhe foram imputadas responsabilidades, por se ter apurado que não participou na deliberação autorizadora dos trabalhos adicionais.

⁴ Não existem outros trabalhos a mais relativos à empreitada, nem houve lugar a pagamento de indemnizações. Foi ainda referido pelo município, através da Informação n.º 597/2008, anexa ao ofício n.º 2785, de 15.05.2008, que ainda não foi feita a conta final da empreitada, havendo lugar a revisão de preços, embora, naquela data, ainda não tivessem sido calculadas.

⁵ De acordo com o teor da Informação n.º 597/2008, anexa ao ofício n.º 2785, de 15.05.2008, a empreitada já se encontra concluída mas ainda não foi recepcionada, visto “estarem em curso correcções em algumas câmaras de visita cujas tampas sofreram assentamentos e ajustes em alguns sumidouros, cujos trabalhos ainda não foram concluídos.”



a) Objecto e fundamentação apresentada para o adicional

O adicional em apreço, de acordo com a Informação n.º 2230/2007, de 05.12.2007, respeita à execução dos trabalhos adicionais *infra* descritos:

Un: euros

Designação dos trabalhos	Valor dos trabalhos a mais
A – Câmaras de Visita Rede de drenagem de águas pluviais; Caixas de visita em colectores, com diâmetro inscrito igual a 1,20m, com: Altura inferior ou igual a 2,50m (mais valia) 26.660,90 Altura superior a 2,50m e inferior ou igual a 4,00m (mais valia) 39.080,26 Altura superior a 4,00m e inferior ou igual a 6,50m (preço novo) 8.266,77	
	74.007,93
B – Rede de drenagem de águas pluviais (mais valia) (alteração da classe I para IV) Execução de órgãos drenagem longitudinal, incluindo todos os trabalhos necessários: Colectores de evacuação lateral, com diâmetro igual a 0,30m: (mais valia classe IV) 6.966,35 Colectores longitudinais: Com diâmetro igual a 0,40m (mais valia classe IV) 10.204,35 Com diâmetro igual a 0,50m (mais valia classe IV) 5.908,77 Com diâmetro igual a 0,60m (mais valia classe IV) 21.212,55 Com diâmetro igual a 0,80m (mais valia classe IV) 41.863,99	
	86.156,01
C – Movimento de terras/ rede de drenagem de águas pluviais Trabalhos a realizar acordo com projecto e satisfazendo o especificado no Caderno de Encargos Escavação com meios mecânicos. Carga, transporte e colocação em vazamento dos materiais provenientes da escavação, incluindo espalhamento e eventual indemnização por depósito. Aterro de vala com material de granul. extensa, compact, por camadas de 20 cm, tendo a última características de sub-base. 13.260,31	
	13.260,31
D – Descarga D600mm Dupla Drenagem águas pluviais Escavação com meios mecânicos + transporte a vazadouro. Aterro em vala com ABGE, compact. por camadas de 20 cm. Colect. 600mm Duplo. Envolv. em betão 6.084,94	
	6.084,94
E – Reposição ligações AP Prov. de Edifícios (sob os passeios existentes e valetas) Drenagem de águas pluviais Trabalhos a realizar acordo com projecto e satisfazendo o especificado no Caderno de Encargos Colectores Esvauação lateral Ø 315 mm 17.672,53 Ø 200 mm 7.729,65 Ø 125 mm 41.750,33 Exec. órgãos de drenagem, incluído todos trabalhos necessários, sua implantação, escavações. Terreno qualquer natureza, rem, rep, comp, cond, vazadouros, produtos sobranes, e eventuais indemnizações Depósito: Caixas de visita em colectores, rectangular 0,60x0,60m, com: Altura inferior ou igual a 1,00m c/ tampa 1.496,79 Altura inferior ou igual a 1,00m s/ tampa 162,08 Exec. órgãos drenagem, incluído todos trabalhos necessários, sua implant., escavações. Terreno qualquer natureza, rem, rep, comp, cond, vazadouros, produtos sobranes, e eventuais indemnizações Depósito: Caixas de visita em colectores, rectangular 0,30x0,30m, com: Altura inferior ou igual a 1,00m 4.419,41 Exec. órgãos drenagem, incluídos todos trabalhos necessários, sua implant., escavações. Terreno qualquer natureza, rem, rep, comp, cond, vazadouros, produtos sobranes, e eventuais indemnizações Depósito: Caixas de visita em colectores, rectangulares 0,30x0,60m, com: Altura inferior ou igual a 1,00m 2.355,18	
	75.585,97



Tribunal de Contas

<i>Designação dos trabalhos</i>	<i>Valor dos trabalhos a mais</i>
F – Rectificação da Rasante Pavimentação Trabalhos a realizar de acordo com projecto e satisfazendo o específico no Caderno de Encargos Base – Rasante Em ABGE, com 0,05 m de espessura média	41.014,29
	41.014,29
G – Rectificações cotas tampas pavimento Trabalhos a realizar de acordo com projecto e satisfazendo o especificado no Caderno de Encargos Tampas CV e tectos móveis Tectos Móveis CV em Passeios	20.358,91 27.508,36 11.315,93
	59.183,20
H – Demolições Passeios Passeios existentes, em betão armado (ligeiramente armado) e desalinados, com tubagens embebidas. Trabalhos a realizar de acordo com projecto e satisfazendo o especificado no Caderno de Encargos Demolições de passeios e órgãos de drenagem existentes incluindo cargas e transporte a vazadouro e eventual indemnizações por depósito.	32.619,15
	32.619,15
I – Pavimentação (Baías de estacionamento em tapete betuminoso) Trabalhos a realizar de acordo com o projecto e satisfazendo o especificado no Caderno de Encargos Baía de estacionamento SOBRÃO+RECTA GOMIL Cx. + Base + Endentamento + betão betuminoso 5 cm	7.595,27
	7.595,27
Total dos Trabalhos a Mais	395.507,07

b) Para fundamentar a execução destes trabalhos “a mais”, a CMPF, através da Informação n.º 2230/2007, de 05.12.2007, do Departamento de Obras Municipais Infraestruturas e Ambiente, refere que no projecto **não se encontra previsto**:

- ★ A classe das tubagens de betão centrifugado a usar em obra;
- ★ As quantidades de movimentos de terras, derivadas das variações de cotas da rede de drenagem de águas pluviais, que se vieram, efectivamente, a executar;
- ★ O reposicionamento dos passeios, visto que apresentam diferentes larguras e alturas de guias;
- ★ O levantamento das tampas em 5 cm e respectivo selamento, de forma a ficarem alinhadas com a superfície do arruamento, após a colocação da camada de macadame betuminoso;
- ★ E, ainda, por se ter procedido ao reperfilamento longitudinal da ER 209, houve a necessidade de “fresar”, “endentar” e “reperfilar” as baías de estacionamento com a ER 209 e tornar a revesti-las com uma camada de desgaste betuminosa.

Complementarmente e na sequência de esclarecimentos solicitados por este Tribunal⁶, a autarquia veio, através da Informação n.º 597/2008, de 02.05.2008⁷,

⁶ Através do ofício n.º 7032, de 24.04.2008.

⁷ Anexa ao ofício n.º 2785, de 15.05.2008.



mencionar que “(...) todos os Trabalhos a Mais propostos, constantes da informação n.º 2230/2007, tinham obrigatoriamente que ser executados antes da colocação das camadas de macadame betuminoso e de desgaste, ou seja no curso da empreitada, sob pena de a requalificação não atingir os objectivos pretendidos, provocando futuramente danos irremediáveis na pavimentação do arruamento”, reforçando, ainda, que “(...) o tipo de trabalhos a mais propostos não podiam ser executados à posteriori”.

Por outro lado, o município veio, ainda, alegar que “Sendo Paços de Ferreira um dos concelhos com um dos maiores níveis de precipitação, sem cadastro das infraestruturas de drenagem de águas pluviais antigas, deficitário em novas infraestruturas de drenagem de águas pluviais, com um subsolo saturado de água e em que as águas infiltradas nos terrenos a cotas mais elevadas afloram na plataforma do arruamento, não se podem deixar ficar as primitivas infraestruturas de base tal como se encontram”, e que “Com estes Trabalhos a Mais o Município de Paços de Ferreira conseguiu corrigir muitos problema que de outra forma não seria possível, resolvendo os problemas de drenagem das águas pluviais, melhorando o acesso às autoestradas (...), bastando agora, um levantamento rigoroso desta requalificação e respectiva inserção no SIG para que os departamentos do Município a quem interessam estas matérias possam dispor de informação adequada (...)”.

Relativamente a uma eventual revisão do projecto, o município alegou que “sendo esta empreitada financiada, (...) todo o processo decorreu muito depressa desde a execução do projecto até à abertura do concurso, não havendo tempo nem dados para a revisão do projecto.” Em forma de conclusão, foi referido, pela edilidade, que “Nestas condições, também o projectista teve dificuldades, apresentando um projecto que corresponde, de facto, a um novo arruamento e nunca a uma requalificação. As requalificações são complexas e exigem projectos feitos por projectistas experientes e que lhes seja facultada informação adequada, o que no nosso caso é praticamente impossível pelas dificuldades enumeradas anteriormente.”

3. Apreciação efectuada em sede de relato de auditoria

A análise da factualidade descrita anteriormente e da fundamentação apresentada pela autarquia permitiu formular no relato de auditoria as observações infra descritas.

A presente empreitada rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição por série de preços, ao abrigo do art.º 18.º desse diploma.

O regime jurídico aplicável aos trabalhos a mais encontra a sua sede no art.º 26.º do mesmo diploma.

Da previsão do referido art.º 26.º resulta que a realização de trabalhos a mais numa empreitada só é legalmente admissível se se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos:

- esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;
- resultem de circunstância imprevista;



Tribunal de Contas

– não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem que haja inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

No que diz respeito à interpretação do que constitui “circunstância imprevista”, é jurisprudência deste Tribunal que a mesma se refere a “**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**”⁸, ou “**circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto**”.⁹

Considerando a fundamentação invocada pela autarquia para a realização dos trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, os mesmos ficaram a dever-se, principalmente, a três factores:

- ★ O projecto inicial tinha sido elaborado para um novo arruamento e não para a requalificação da ER 209, com a justificação de que, sendo a empreitada financiada pelo FEDER, não havia tempo para a revisão do projecto, e, como tal, não fora efectuado um levantamento rigoroso dos trabalhos necessários à execução da empreitada;
- ★ Omissão da classe das tubagens de betão centrifugado;
- ★ Omissão do reperfilamento longitudinal e transversal do arruamento e do alinhamento com a superfície do arruamento das tampas das caixas de visita do sistema de drenagem da classe das tubagens de betão.

Analisando, de forma mais pormenorizada, as circunstâncias expostas pela CMPF, constantes da citada Informação n.º 597/2008, no sentido de justificar os trabalhos efectuados e, a fim de concluir sobre o respectivo enquadramento no artigo 26.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, conforme interpretação perfilhada pela jurisprudência da 1.ª Secção do Tribunal, salientou-se, então, o seguinte:

- ★ O facto da presente empreitada ter sido financiada pelo FEDER, através do Programa Operacional da Região do Norte, não constitui justificação atendível para a elaboração de um projecto que não corresponda ao objectivo da empreitada, “requalificação” de uma via de comunicação.
- ★ A omissão em projecto da classe das tubagens de betão centrifugado levou a que os concorrentes da empreitada inicial apresentassem um preço para tubagem de classe simples verificando-se, depois, um acréscimo de despesa que não foi sujeito à concorrência.

Ora, situando-se a ER 209 num concelho essencialmente industrial, essa omissão teria sido facilmente detectada caso o projecto tivesse sido efectuado para a requalificação que efectivamente se pretendia ou tivesse sido adequadamente revisto.

⁸ 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 e 8/2006, 1ª – SS, de 9 de Janeiro.

⁹ Vidé Acórdão n.º 30/2005, 1ª S/PL. –15 NOV.



- ★ O reperfilamento longitudinal e transversal do arruamento, bem como o alinhamento das tampas das caixas de visitas não estavam previstas no contrato inicial, não tendo sido apresentadas razões justificativas para esta omissão.

Do exposto, concluiu-se que o presente adicional resultou de um projecto mal elaborado e inadequado ao objectivo pretendido, em desrespeito do disposto no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

Assim, não se verificando a existência de circunstâncias imprevistas, considerou-se que os trabalhos objecto do adicional em apreço **não preenchem os requisitos exigíveis pelo artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99**, pelo que não podiam ser qualificados como “trabalhos a mais”.

4. Autorização do adicional e identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis

Os **trabalhos adicionais**, que constituem o adicional em apreço, foram aprovados por maioria na reunião do executivo camarária de 17.12.2007, tendo votado a favor:

Vice-Presidente, Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho

Vereadores¹⁰:

- António Manuel Moreira Coelho,
- Maria Alice Guimarães Costa Rodrigues Ferreira
- Joaquim Agostinho Moreira da Silva Pinto.

Esta deliberação camarária foi precedida da Informação Interna n.º 2230/2007, de 05.12.2007, do Departamento de Obras Municipais e Infraestruturas e Ambiente, elaborada pelo Engenheiro Fernando Manuel António.

IV. Audição dos responsáveis

Em sede de contraditório os indiciados responsáveis apresentaram alegações de conteúdo idêntico, salientando-se:

“(...) O adicional alvo da presente acção de fiscalização concomitante diz respeito à empreitada de “Requalificação da ER 209” e implicou uma intervenção numa das principais vias municipais, numa extensão de praticamente 10 Km, sem que tivesse ocorrido qualquer interrupção de serviço (...).

¹⁰ Da acta da reunião consta a seguinte **declaração de voto**: “Os vereadores do Partido Socialista votam contra a presente proposta, tendo em conta o valor manifestamente elevado em causa.” Os Vereadores declarantes são Paulo Jorge Rodrigues Ferreira e Adelino Ricardo Martins Pereira, conforme dados extraídos da revista “Poder Local 2008/09”, a qual fez parte integrante da edição do *Diário de Notícias*, do dia 24 de Março de 2008, pág. 82.



Tribunal de Contas

(...) A ER 209, inicialmente sob responsabilidade do Instituto de Estradas de Portugal (IEP), em 6 de Novembro de 2004, por força de protocolo celebrado entre a CMPF e o referido instituto, passou a integrar a rede viária municipal do concelho de Paços de Ferreira (...).

(...) Nessa mesma data, para além do aludido protocolo, foi formalizada, através de auto, a transferência para a CMPF daquela via (...).

(...) O protocolo e o auto de transferência foram homologados, em 6.11.2004, pelo Sr. Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas (...).

(...) Pelo protocolo celebrado, comprometeu-se a CMPF na construção de dois novos lanços (Variantes Leste e Oeste) (...).

(...) Para esse efeito, a CMPF comprometeu-se a preparar “os processos de candidatura das obras objecto do presente protocolo à Medida 3.15 do Eixo 3 do Programa Operacional da Região Norte, para efeitos de financiamento comunitário, assumindo-se como entidade beneficiária do projecto, sendo o valor máximo ilegível de 9.392.727 € (nove milhões, trezentos e noventa e dois mil setecentos e vinte e sete euros) e a comparticipação FEDER de 5.166.000 € (cinco milhões, cento e sessenta e seis mil euros) (...).

(...) Posteriormente, e uma vez que o valor que resultava das propostas apresentadas no âmbito do procedimento pré-contratual de empreitada de execução das Variantes Este e Oeste (referidas no protocolo) tinha ficado aquém do valor base, constatou a CMPF que, face ao estimado inicialmente, sobravam determinadas verbas (...).

(...) Verbas essas que poderiam ser canalizadas para outras finalidades, designadamente para a requalificação das vias transferidas para a rede viária municipal por via do protocolo celebrado com o IEP (...).

(...) Neste contexto, a CMPF iniciou diligências no sentido de aferir da viabilidade (técnica e financeira) de execução de obras de requalificação da ER 209 e de para esse efeito, beneficiar de comparticipação financeira comunitária no âmbito da Medida acima referida (...).

(...) Todavia, para que fosse possível essa comparticipação financeira, a CMPF teve que cumprir determinadas condições, designadamente no que respeita a prazos (...).

(...) A começar pelo prazo de apresentação de candidaturas, a qual tinha de ocorrer durante o ano de 2006 (...).

(...) Ora, para que essa condição fosse respeitada (...), foi necessário avançar com a maior celeridade possível na elaboração do projecto (o que ocorreu em 7.04.2006), respectiva aprovação (em 15.05.2006), e conseqüente abertura do procedimento concursal em (5.06.2006) (...).

(...) Todas estas circunstâncias, admitem os requerentes, reflectiram-se e condicionaram o projecto, o qual teve que se ajustar às exigências referidas (...).



(...) Mas, note-se, sem que os ora requerentes tivessem consciência (ou, ainda menos, admitissem) de que, porventura, não estaria em causa um projecto rigoroso e adequado ao objectivo pretendido (...).

(...) Tanto mais que o projecto em causa foi elaborado por uma técnica qualificada da CMPF, com larga experiência na execução de projectos deste tipo (...).”

Relativamente à apreciação sobre os adicionais argumentam que:

“(...) não concordam com o juízo levado a cabo pelo TC, considerando que, no caso concreto, ocorreram algumas circunstâncias, de natureza imprevista, que determinaram a necessidade de execução de alguns dos trabalhos objecto do adicional em questão e que permite a sua qualificação como trabalhos a mais (...).

(...) A CMPF, tendo em vista a elaboração do projecto da empreitada em questão, em diversas reuniões ocorridas, solicitou ao IEP cadastro das infra-estruturas existentes na ER 209, o qual informou que o mesmo inexistia (...).

(...) A inexistência de cadastro (s) condicionou a elaboração do projecto.”

E concretizam dizendo:

“(...) Durante a execução da obra, ao proceder-se ao levantamento do pavimento existente, o empreiteiro deparou-se, desde logo, com sistemas antigos de captação e transporte de água, cuja existência era desconhecida e que não eram visíveis, na medida em que se encontravam no subsolo (...).

(...) Tratam-se, pois de verdadeiras circunstâncias imprevistas (...).

(...) O aparecimento de tais infra-estruturas (que estavam no subsolo), de natureza imprevista e, por isso, não contemplados no projecto, determinou a necessidade de execução de trabalhos identificados nos pontos E e H da informação nº 2230/2007, de 5.12.2007, (...)

(...) Ainda durante a execução da obra e ao proceder ao levantamento do pavimento, o empreiteiro apercebeu-se que este era formado por um pavimento inicial em cubos/paralelos ou em semi-penetração e que, posteriormente, sobre estes pavimentos tinham sido aplicadas duas ou três camadas de tapete sem remoção das anteriores, havendo mesmo pontos da plataforma da estrada com 30/40 cm de espessura(...).

(...) Acresce que sob a camada mais baixa de revestimento foram encontradas espessuras de terra vegetal superiores às previstas no projecto (...).

(...) Estes factos de natureza imprevista, implicaram a redefinição do perfil da ER 209 e a execução dos trabalhos identificados no ponto F da informação técnica acima referida (...).”

Mais alegam que:

“(...) confiaram os ora requerentes no conteúdo e no sentido da informação técnica, da autoria do Sr. Eng. Fernando António, responsável pela fiscalização da empreitada (...), a qual apontava, clara e inequivocamente, para a qualificação dos trabalhos como a mais,



Tribunal de Contas

fundamentada no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e para a sua imprescindibilidade tendo em vista a execução do projecto (...).

(...) Tanto mais que estava em causa uma empreitada de requalificação, em que nem sempre se consegue prever em projecto as pré-existências (...).

(...) A confiança na informação – e, conseqüentemente, a convicção do estrito cumprimento da lei – foi, no presente caso, acentuada pelo facto de a informação ter sido lavrada por técnico altamente qualificado da CMPF, com vastíssima experiência ao nível da fiscalização de obras, sem que até data se reconheça e lhe seja imputável qualquer tipo de irregularidade neste âmbito (...).”

V. Apreciação

Apreciando o que, assim, vem alegado, importa realçar, desde logo, a afirmação de que a empreitada em apreço, “Requalificação da ER 209”, foi autorizada tendo em vista aproveitar um remanescente de fundos comunitários. Isto é, na sequência da apresentação de candidatura a fundos comunitários do FEDER, no âmbito do Plano Operacional da Região Norte e cujo projecto se destinava à execução das “Variantes Este e Oeste”, verificou-se que restavam algumas verbas já atribuídas e que podiam legalmente ser utilizadas para outros melhoramentos, nomeadamente, para a requalificação da rede viária municipal. Assim, o município deliberou efectuar a requalificação da ER 209 e no prazo de 1 mês tinha o respectivo projecto de execução elaborado¹¹.

Ora, o facto do projecto ter sido elaborado de modo apressado (para assim possibilitar o seu co-financiamento pelo Plano Operacional da Região Norte), “(...) admitem os requerentes, reflectiram-se e condicionaram o projecto, o qual teve de se ajustar às exigências referidas (...)”. E, como aliás na Informação nº 597/2008, de 2 de Maio de 2008, já tinha sido esclarecido, “Nestas condições, também o projectista teve dificuldades, apresentando um projecto que corresponde, de facto, a um novo arruamento e nunca a uma requalificação. As requalificações são complexas e exigem projectos feitos por projectistas experientes e que lhes seja facultada informação adequada, o que no nosso caso é praticamente impossível pelas dificuldades enumeradas anteriormente.”

Estas justificações então apresentadas pela autarquia evidenciam que o projecto de execução da obra que foi concursada apresentava riscos de não ser rigoroso e adequado ao objectivo pretendido: reabilitar a ER 209, aproveitando para o seu financiamento fundos comunitários.

A este propósito, mencione-se que, à semelhança do que se refere no Acórdão do Tribunal de Contas nº 5/07 – 24 ABR2007 – 1ª. S-PL, a perda de fundos comunitários não é susceptível de constituir urgência imperiosa, uma vez que o interesse público em realizar a obra com a máxima rapidez não se impõe ao interesse público em realizar a obra através do concurso público. No caso em apreço, a perda de fundos não justifica a elaboração apressada de um projecto que durante a sua execução pode vir a ocasionar a existência de acréscimo de custos.

¹¹ Vide ponto 34 das alegações, “(...) elaboração do projecto (o que ocorreu em 7.04.2006), respectiva aprovação (em 5.06.2006) (...)”



Contudo e apreciando as justificações agora apresentadas para fundamentar alguns dos “trabalhos a mais”:

- Invoca-se a inexistência de cadastros das infraestruturas localizadas na ER 209¹², assim, como dos sistemas de captação e transporte de água (informação confirmada pelas Estradas de Portugal, S.A., ¹³ para justificar os trabalhos adicionais referentes aos grupos E e H, descritos no quadro constante do ponto III.2.a) do presente relatório, no montante de **108.205,12 €**).

Também a execução dos trabalhos do grupo C do mesmo quadro, no valor de **13.260,31 €**, são justificados pela falta de cadastro do sistema de drenagem de águas pluviais.

- Argumenta-se, também, que só quando se procedeu ao levantamento do pavimento¹⁴ é que se detectou o estado em que este se encontrava, ou seja, que o mesmo era composto por diversas camadas de tapetes sem remoção das anteriores, verificando-se, também, sob a camada mais baixa de revestimento espessuras de terra vegetal superiores às prevista em projecto o que obrigou ao saneamento da referida camada e reposição da espessura da mesma em ABGE (agregado britado de granulometria extensa). Estes trabalhos importaram em **41.014,29 €** (grupo F do mesmo quadro).

Refira-se, que na empreitada inicial estava contemplado o *“levantamento do pavimento existente (betuminoso/cubo) da sua base e da altura necessária de solos até completar os 0,45 m necessários para execução do novo pavimento. (1.1.1 mapa de quantidades)”*, no entanto, só durante a execução da obra se constatou que os solos da base e sub-base não apresentavam as características necessárias para a execução da via, o que originou um aumento da espessura do leito da base do pavimento em 0,05m de espessura média.

Atento o ora exposto, considera-se que este conjunto de trabalhos, que totaliza o montante de **162.479,72 €**, são susceptíveis de se enquadrarem legalmente, no disposto no n.º 1 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, já que se encontram reunidos os requisitos aí enunciados, designadamente a existência de circunstâncias imprevistas.

No respeitante aos restantes trabalhos (identificados nos grupos A, B, D, G e I do quadro constante do ponto III.2.a) do presente relatório), que atingiram o montante de **233.027,35 €**, continuam a não ser invocadas justificações que permitam ultrapassar as observações já efectuadas em sede de relato no sentido de que os mesmos não preenchem os condicionalismos exigidos pelo supra citado art.º 26.º, designadamente a existência de “circunstâncias imprevistas” tal como a jurisprudência deste Tribunal tem interpretado este conceito.

Ainda no que respeita ao alegado pelos indiciados responsáveis de que ao *“confiarem no conteúdo e no sentido da informação técnica, da autoria do Sr. Eng. Fernando António, responsável pela fiscalização da empreitada, a qual apontava, clara e*

¹² Confirmado pelas Estradas de Portugal, S.A., através do ofício n.º 4200/2008/DEPRT, de 17.10.2008.

¹³ Grupo E no montante de 75.585,97 € e grupo H no valor de 32.619,15 €.

¹⁴ Grupo F no montante de 41.014,29 €.



Tribunal de Contas

inequivocamente, para a qualificação dos trabalhos a mais, fundamentada no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março (...), observa-se que não se impunha ao executivo camarário a obrigação de só por esse motivo os autorizar.

Como se menciona na Sentença nº 11/2007 – 3ª Secção, de 10 de Julho, *“Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*

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

Em síntese, atento o valor dos trabalhos adicionais que se consideram ilegais, **233.027,35 €**, a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncios, nos termos da alínea a) do nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do relato – adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da mesma (art.º 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo); nulidade que se transmite ao contrato (art.º 185.º, n.º 1, do CPA).

VI. Conclusões

- a) Parte dos trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, no valor de 233.027,35 €, atenta a fundamentação que foi apresentada para os justificar, não são legalmente qualificáveis como “trabalhos a mais”, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica;
- b) A adjudicação destes trabalhos, atento o seu valor (**233.027,35 €**), deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncios, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;
- c) Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto III.4 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, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [n.º 3 do art.º 58.º e 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei] (vide Anexo I);



- e) Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre o limite mínimo de 15 UC¹⁵ (€ 1.440,00), e máximo de 150 UC (€ 14.400,00), fixados nos n.ºs 2 a 4 do art.º 65.º daquela lei;
- f) Consultada a base de dados do Tribunal de Contas não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da supra citada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

VII. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do n.º 4 do art.º 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer considerando, em síntese, que se encontram verificadas as ilegalidades apontadas no projecto de Relatório e que *“(...) não foram evidenciados quaisquer factos atenuativos, modificativos, ou extintivos, de tal responsabilidade financeira, tendo em conta, inclusivamente, que se tratou de uma deliberação em que todos os intervenientes votaram favoravelmente a decisão adjudicatória – pelo que, o grau de culpa individual será equivalente, não se justificando, até por razões de equidade, que o Tribunal deva aplicar ao caso, o mecanismo da “relevação da responsabilidade” previsto pelo n.º 8 do já citado art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.”*

VIII. Decisão

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

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação dos “trabalhos a mais” e identifica os eventuais responsáveis;
2. Recomendar à Câmara Municipal de Paços de Ferreira maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais em matéria de trabalhos a mais, particularmente o disposto no artigo 370º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Paços de Ferreira no valor de 1.668,05 € (mil seiscentos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos), ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;

¹⁵ O valor da Unidade de Conta (UC) no triénio de 2007-2009 é de € 96,00.

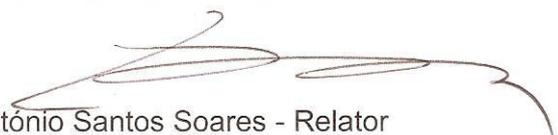


Tribunal de Contas

4. Remeter cópia deste Relatório:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira, Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto;
 - b) Aos responsáveis a quem foi notificado o relato, Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho, António Manuel Moreira Coelho, Maria Alice Guimarães Costa Rodrigues Ferreira, e Joaquim Agostinho Moreira da Silva Pinto;
 - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
5. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório pela Internet.

Lisboa, 16 de Dezembro de 2008

Os Juízes Conselheiros



António Santos Soares - Relator



Helena Abreu Lopes



Helena Ferreira Lopes



Anexo

MAPA DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Pontos III. n.ºs 3 e 4 e V	Adjudicação e contratualização por ajuste directo de trabalhos adicionais no valor de 233.027,35 €, não qualificáveis como “trabalhos a mais”, pelo que a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncios	Artº 26º e alínea a), do n.º 2 do art.º 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março	Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	<u>Deliberação de 17.12.2007</u> Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho António Manuel Moreira Coelho Maria Alice Guimarães Costa Rodrigues Ferreira Joaquim Agostinho Moreira da Silva Pinto.



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação da Equipa</i> Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC DCC
Técnicos Célia Prego Alves Elisabete Luz Marília Lindo Madeira	Técnica Verificadora Superior 1.ª Classe Técnica Verificadora Especialista Principal Técnica Verificadora Superior Principal – Eng ^a Civil	DCC