

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Proc. n.º 1/2008

1.ª Secção DCC



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA NO ÂMBITO DO CONTRATO DE EMPREITADA RELATIVO À “CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS (OBRAS DE URBANIZAÇÃO) DO PARQUE INDUSTRIAL DE ESTARREJA (PLANO DE PORMENOR DO PERÍMETRO I DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO PROGRAMADO DO ESPAÇO INDUSTRIAL) – 1.ª E 2.ª FASES”

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA, 2010



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SIGLAS	2
PARTE I - ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO	
I – INTRODUÇÃO	3
II – ÂMBITO E OBJECTIVOS	3
III – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	3
IV – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	4
V – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	5
VI – CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS	5
PARTE II – HISTÓRICO DA EMPREITADA	
I – FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA OBRA CONTRATADA	6
II – A EXECUÇÃO DO CONTRATO	
a) O tempo gasto na realização da Obra	8
b) A execução física e financeira do Contrato	10
PARTE III – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	
I – OS “TRABALHOS A MAIS” E A “MENOS” OBJECTO DO CONTRATO ADICIONAL	13
II – A FUNDAMENTAÇÃO DO ACTO ADJUDICATÓRIO DOS TRABALHOS ABRANGIDOS PELO ADICIONAL	14
III – A LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE CERTOS TRABALHOS A MAIS INTEGRADOS NO ADICIONAL	16
a) Trabalhos de carga, transporte e colocação em depósito de terras provenientes do arruamento P1	16
b) Trabalhos a mais no âmbito do projecto de Arranjos Exteriores	18
c) Alteração do traçado da conduta da Nestlé (TBM no âmbito do projecto da Rede de Abastecimento de Água potável)	20
d) Colocação de uma válvula TBM no âmbito do projecto da Rede de Abastecimento de Água bruta)	22
e) TBM no âmbito do projecto de Redes de Drenagem de Águas Pluviais	23
f) TBM no âmbito do projecto da Rede de Saneamento	27
g) TBM no âmbito do projecto da Rede Eléctrica	30
IV – ILEGALIDADES INDICIADAS NA ADJUDICAÇÃO DOS TRABALHOS DESCRITOS NAS ALS. A) A G) DO PONTO III ..	35
PARTE IV – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	37
PARTE V – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS	
I – INTRODUÇÃO	40
II – RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	40
PARTE VI – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	42
PARTE VII – CONCLUSÕES	43
PARTE VIII – RECOMENDAÇÕES	45
PARTE IX – DECISÃO	47
FICHA TÉCNICA	48
ANEXOS:	
Anexo I – Mapa ilustrativo das áreas dos trabalhos executados e que ficaram por executar	51
Anexo II – “Trabalhos a Mais” previstos no âmbito do projecto da Rede de Saneamento	52
Anexo III – Mapa de Infracções Financeiras Indiciadas	53
Anexo IV – Alegações dos Responsáveis	55



Siglas

Ac.	Acórdão
Cap.	Capítulo
CCP	Código dos Contratos Públicos ⁽¹⁾
CE	Caderno de Encargos
CME	Câmara Municipal de Estarreja
CPA	Código do Procedimento Administrativo ⁽²⁾
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
Delib.	Deliberação
DVE	Divisão de Vias e Equipamento
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DOMA	Departamento de Obras Municipais e Ambiente
DTOU	Departamento Técnico de Obras e Urbanismo
Inf.	Informação
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁽³⁾
LAL	Lei das Autarquias Locais ⁽⁴⁾
LFL	Lei das Finanças Locais ⁽⁵⁾
LPU	Lista de Preços Unitários
MDJ	Memória Descritiva e Justificativa
Of.	Ofício
p.	Ponto
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ⁽⁶⁾
Port.	Portaria
Proc.	Processo
Prop.	Proposta
pub.	Publicado
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ⁽⁷⁾
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação ⁽⁸⁾
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TBM	Trabalhos a Mais
TBm	Trabalhos a Menos
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta

⁽¹⁾ DL n.º 18/2008, de 29.01, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10 e Lei n.º 3/2010, de 24.04.

⁽²⁾ DL n.º 442/91, de 15.11, alterado pelos DL's n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01.

⁽³⁾ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04.

⁽⁴⁾ Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11.01 e 67/2007, de 31.12.

⁽⁵⁾ Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12 e 3-B/2010, de 28.04.

⁽⁶⁾ DL n.º 54-A/99 de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, DL n.º 315/2000, de 02.12, DL n.º 84-A/2002, de 05.04 e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.

⁽⁷⁾ DL n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, DL n.º 159/2000, de 27.07, DL n.º 13/2002, de 19.02 e DL n.º 245/2003, de 07.10.

⁽⁸⁾ DL n.º 555/99, de 16.12, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 177/2001, de 04.06, Lei n.º 15/2002, de 22.02, Lei n.º 4-A/2003, de 19.02, DL n.º 157/2006, de 08.08, Lei n.º 60/2007, de 04.09, DL n.º 18/2008, de 29.01 e DL n.º 116/2008, de 04.07.



Parte I

Enquadramento da Acção

I – INTRODUÇÃO

Em Abril de 2007, a Câmara Municipal de Estarreja (CME) remeteu⁽⁹⁾ ao Tribunal de Contas o 1.º Adicional ao contrato referente à “*Construção de infra-estruturas (obras de urbanização) do Parque Industrial de Estarreja (Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial) - 1.ª e 2.ª Fases*”, celebrado em 1 de Julho de 2002 com a *Mota & Companhia, S.A.*⁽¹⁰⁾.

Efectuado um estudo preliminar pelo DCC àquele Adicional, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato supra identificado, em conformidade com a deliberação tomada pelo Plenário da 1.ª Secção ao abrigo do disposto nos art.ºs 49.º, n.º 1, al. a) *in fine*, e 77.º, n.º 2, al. c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

II – ÂMBITO E OBJECTIVOS

De acordo com o teor do *Plano Global da Acção de Fiscalização*⁽¹¹⁾, os objectivos da presente Acção consistem, essencialmente, no acompanhamento da execução do contrato de empreitada atinente à “*Construção de infra-estruturas (obras de urbanização) do Parque Industrial de Estarreja (Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial) - 1.ª e 2.ª Fases*”, incluindo a análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a outorga do Adicional ao dito contrato.

III – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Visando o cumprimento dos objectivos antes enunciados, a *Acção de Fiscalização* (adiante identificada de *Acção*) desenvolveu-se segundo as seguintes fases⁽¹²⁾:

- a) Planeamento da *Acção*;
- b) Trabalho de Campo;
- c) Elaboração do relato de auditoria;
- d) Audição dos Responsáveis sobre a matéria versada no relato antes mencionado.

Os trabalhos desenvolvidos nas fases indicadas nas als. a) e b) foram oportunamente descritos no relato de auditoria⁽¹³⁾, que aqui se dão por reproduzidos. Efectuado o estudo dos elementos coligidos naquelas fases, formulou-se um conjunto de observações, condensadas no referido relato, o qual foi notificado aos responsáveis nele indicados para se pronunciarem sobre o seu teor. Simultaneamente, solicitou-se⁽¹⁴⁾ à entidade auditada alguns esclarecimentos

⁽⁹⁾ A coberto do seu Of. n.º 5927, de 05.04.2007.

⁽¹⁰⁾ Cf. documentado no proc. de visto n.º 1845/2002, homologado conforme pela 1.ª Secção do TC em 18.09.2002.

⁽¹¹⁾ Explanado na Inf. n.º 320/07 – DCC, de 21.12.2007, aprovado em 08.01.2008 pelo Juiz Conselheiro responsável, cf. despacho exarado sobre aquela informação.

⁽¹²⁾ Todos os trabalhos compreendidos nas fases indicadas no texto decorreram nas instalações da DGTC.

⁽¹³⁾ Vide alíneas a) e b) do p. III do Cap. I do relato, págs. 4 e 5.

⁽¹⁴⁾ Cf. documentado no Of. da DGTC n.º 4488, de 18.03.2010.



Tribunal de Contas

e documentação adicional, tendo aquela respondido nos termos expressos no seu Of. n.º 4208, de 06.04.2010.

Seguiu-se o estudo dos esclarecimentos e das respostas apresentadas, secundado pela elaboração do presente relatório, em que as recomendações inseridas na Parte VIII, surgem como corolário lógico das observações constantes na Parte III, formuladas com base nos elementos recolhidos durante a *Acção*. São ainda enunciadas as ilegalidades passíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos na LOPTC.

IV – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do disposto no art.º 13.º, n.ºs 1 e 3 da LOPTC, o relato de auditoria foi notificado à entidade auditada e aos responsáveis nele indicados para, querendo, se manifestarem sobre o seu conteúdo. Após prorrogação⁽¹⁵⁾ do prazo inicial fixado para o exercício do contraditório, os responsáveis infra identificados apresentaram as suas alegações, algumas das quais padecendo de irregularidades que foram objecto de suprimento oficioso, como documentado no Of. da DGTC n.º 10149⁽¹⁶⁾, de 21.06.2010 e evidenciado pela resposta prestada no Of. da CME n.º 8020, de 01.07.2010. Realizadas as formalidades antes resumidas, foram recepcionadas as seguintes respostas:

Quadro 1

NOTIFICADOS DO RELATO DE AUDITORIA	Of. da DGTC ⁽¹⁷⁾ de 18.03.2010, n.º	RESPOSTA(S) APRESENTADA(S)
JOSÉ EDUARDO ALVES VALENTE DE MATOS (Presidente da CME)	4488	Documento de 20 fls., assinado, não datado, acompanhado de 2 anexos, capeado pelo ofício da CME n.º 6062, de 18.05.2010, subscrito pelo Presidente da autarquia.
ABÍLIO JOSÉ FERREIRA DA SILVEIRA (Vereador)	4489	
JOÃO CARLOS TEIXEIRA ALEGRIA (Vereador)	4490	
ARMANDO TAVARES CORREIA (ex Vereador)	4486	
ALEXANDRE OLIVEIRA DA FONSECA (ex Vereador)	4487	
MANUEL DE PINHO FERREIRA (Vereador)	4491	Articulado conjunto, de 4 fls., assinado, não datado, recepcionado na DGTC em 14.04.2010 (cf. registo de entrada n.º 7026)
CATARINA ASCENSÃO NASCIMENTO RODRIGUES (ex Vereadora)	4492	

Como se conclui do quadro anterior, todos os destinatários do relato se pronunciaram sobre o seu conteúdo, tendo as suas respostas sido devidamente analisadas pelo Tribunal e tidas em conta na redacção final deste documento, seguidas dos comentários considerados pertinentes.

Atendendo a que *José Eduardo Alves Valente de Matos, Abílio José Ferreira da Silveira, João Carlos Teixeira Alegria, Armando Tavares Correia e Alexandre Oliveira da Fonseca* formularam em conjunto as suas observações, a menção a estas no corpo do relatório processa-se por referência às alegações de *José Valente de Matos e Outros*.

Por último, refira-se todas as respostas apresentadas figuram, na sua versão integral, no anexo IV do relatório.

⁽¹⁵⁾ Prorrogação do prazo inicial em mais 20 dias, solicitada por vários responsáveis notificados do relato. Tal dilação de prazo foi autorizada pelo Conselheiro responsável pela *Acção* em 22.04.2010, cf. seu despacho exarado sobre a Inf. n.º 131/2010-DCC, de 21.04.2010 e comunicada aos interessados, cf. documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 6762 a 6766, todos de 23.04.2010.

⁽¹⁶⁾ Ofício remetido à entidade auditada em cumprimento do despacho proferido pelo Conselheiro responsável em 18.06.2010 sobre a Inf. n.º 193/2010 – DCC, de 08.06.2010.

⁽¹⁷⁾ Ofício da DGTC que acompanhou o relato de auditoria notificado à entidade auditada e aos responsáveis nele identificados.



Tribunal de Contas

V - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

A determinação e clarificação da matéria de facto e de direito relevante no quadro da Acção realizada foi prejudicada pelo reduzido desenvolvimento dos esclarecimentos prestados pela entidade auditada nos seus ofícios n.ºs 14255, 3127 e 5421 de, respectivamente, 09.08.2007, 27.02.2008 e 21.04.2009 — alguns dos quais contraditórios⁽¹⁸⁾ e outros correspondentes a mero reenvio⁽¹⁹⁾ para o conteúdo de documentação que já instruíra o processo de auditoria.

VI – CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS

A formação e execução do contrato objecto da Acção obedeceu ao regime jurídico fixado no DL n.º 59/99, de 02.03 (RJEOP), entretanto revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 18/2008, de 29.01 — diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP), em vigor desde 30.07.2008. Ponderando, no entanto, que as recomendações deste Tribunal visam não só contribuir para suprimir ou corrigir situações irregulares, constatadas nas suas acções de controlo, mas também para prevenir a sua ocorrência no futuro⁽²⁰⁾, afigurou-se oportuno, quer no corpo do presente relatório, quer nas suas recomendações finais, considerar o regime estabelecido no Código sempre que se revelou pertinente.



Por fim, cumpre notar que no presente documento:

- Se remeteu para os seus anexos a descrição de alguns elementos que corroboram ou demonstram o afirmado no seu texto;
- O texto apresentado em destacado (*bold* ou *negrito*) é da iniciativa dos seus autores salvo expressa indicação em contrário.

⁽¹⁸⁾ Por ex., à questão colocada na al. c) do Of. da DGTC n.º 11.215, de 18.07.2007 (“Se na presente data se encontram disponibilizados todos os terrenos necessários à realização desta empreitada. Em caso negativo, indicar os terrenos a disponibilizar, e a situação em que se encontra o respectivo processo”), a CME declarou que “Nesta data ainda não se encontram disponíveis todos os terrenos necessários à empreitada. A Câmara tem disponíveis os terrenos que serão necessários às obras de urbanização, infra-estruturas e arruamentos. Quanto aos terrenos que integram os futuros lotes, têm vindo a ser progressivamente adquiridos e os loteamentos constituídos”, cf. al. c) do Of. da CME n.º 14.255, de 09.08.2007. *Ibidem* em relação aos esclarecimentos prestados nas alíneas h) e i) do mesmo ofício.

⁽¹⁹⁾ Exs., interpelada sobre a imprevisibilidade dos trabalhos incluídos no Adicional, a edilidade remeteu para o conteúdo da Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006, cf. al. d) do seu Of. n.º 14.255, de 09.08.2007; solicitada a decomposição do preço de determinados “trabalhos a mais” (cf. p. 16.3 do Of. da DGTC n.º 534, de 14.01.2008), a CME aludiu a uma proposta do Empreiteiro, sem a identificar, “com valor global”, cf. teor do p. 16.3 do seu Of. n.º 3127, de 27.02.2008. Solicitado o envio de tal proposta, a edilidade juntou – em anexo ao seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009 - cópia de um documento (“Doc. n.º 15”) que correspondia à proposta que já instruíra o proc. de auditoria e que havia motivado o pedido de decomposição do preço antes mencionado.

⁽²⁰⁾ Sobre o tema, vide J. F. F. Tavares in “Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas”, pub. na colectânea de Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Coimbra Editora, 2001.



Parte II

Histórico da empreitada

I – FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA OBRA CONTRATADA

O regulamento do “Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial”⁽²¹⁾ estabeleceu as condições de construção e utilização de terrenos destinados à instalação de unidades industriais, os quais foram estruturados em:

- 2 pólos (A e B) modulados, destinados a indústrias de pequena ou média dimensão, a instalar em parcelas de superfície até 20.000 m² (art.º 5.º, n.º 1);
- 2 pólos (pólos C e D divididos, respectivamente, em 7 e 3 parcelas) não modulados, destinados a indústrias de grandes dimensões, a instalar em parcelas de superfície superior a 20.000 m² (art.º 6.º).

Com a promoção da empreitada fiscalizada — dividida em 5 sub-fases⁽²²⁾ abrangendo parte dos pólos A e C⁽²³⁾ — a CME pretendeu dotar os respectivos terrenos das infra-estruturas (obras de urbanização⁽²⁴⁾) destinadas a servir ulteriores edificações industriais, efectuadas por investidores (industriais) interessados em se estabelecer naquela zona. Para o efeito, em 12.03.2001, o executivo camarário autorizou o lançamento de um concurso público internacional, tendente à contratação da empreitada designada “*Construção de infra-estruturas (obras de urbanização) do Parque Industrial de Estarreja (Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial) - 1.ª e 2.ª Fases*”.

Cumprir notar que, ainda na fase preparatória daquele concurso, o Departamento Técnico de Obras e Urbanismo (DTOU) da autarquia elaborou uma informação⁽²⁵⁾, datada de 09.03.2001, na qual se declarava que “**O processo de aquisição de terrenos para a concretização da empreitada não é da responsabilidade dos serviços técnicos pelo que não sabem da sua fase de negociação e interferência com a presente empreitada**”.

O projecto da obra, da autoria do gabinete de projectistas *HPN, Consultores para Estudos e Projectos, Lda*, e concluído em finais de 1998, foi ainda alterado⁽²⁶⁾ pelos serviços técnicos da CME, que introduziram ramais de abastecimento de água (potável e bruta), ramais de esgoto e câmara de ramal.

⁽²¹⁾ O Plano mencionado no texto foi aprovado pela Assembleia Municipal de Estarreja em 30.09.1996 e posteriormente pub. no DR, 2.ª S., n.º 127, de 03.06.1997 (Declaração n.º 56/97).

⁽²²⁾ Constatada a alusão, na acta (n.º 4) narrativa da reunião da CME ocorrida em 21.02.2007, às 3.ª e 4.ª fases da empreitada, solicitou-se ao Presidente da edilidade que clarificasse tais “fases”, cf. al. h) do Of. da DGTC n.º 11.215, de 18.07.2007. Em resposta, aquele declarou, em moldes pouco claros, o seguinte: “*As designadas sub-fases (que por simplicidade aí se referem por «fases») correspondem a sub-fases das 1.ª e 2.ª fases do Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Indústria, a que se reporta a empreitada em causa, objecto do concurso público*”, cf. al. h), do Of. da CME n.º 14.255, de 09.08.2007.

⁽²³⁾ Cf. declarado pela CME no p. 1 do seu Of. n.º 3127, de 27.02.2007.

⁽²⁴⁾ Expressão que, no art.º 2.º, al. h), do RJUE, corresponde a “*obras de criação e remodelação de infra-estruturas destinadas a servir directamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, electricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva*”.

⁽²⁵⁾ Remetida pela CME em anexo ao seu Of. n.º 14.255, de 09.08.2007.

⁽²⁶⁾ Como resulta do teor da Inf. da DTOU, de 09.03.2001.



Tribunal de Contas

Do processo concursal relevam os seguintes aspectos:

- Regime da empreitada: série de preços⁽²⁷⁾;
- Consentiu-se a apresentação de propostas variantes ao projecto da obra posta a concurso que versassem sobre as tubagens das redes de drenagens de águas pluviais e de saneamento;
- Não se admitiu a apresentação de propostas condicionadas;
- Estabeleceu-se o prazo de 22 dias úteis contados da data do contrato para proceder à consignação⁽²⁸⁾.

Por seu turno, o objecto da empreitada compreendia as seguintes intervenções⁽²⁹⁾:

- Desmatação de árvores e arbustos e movimentação de terras;
- Execução de arruamentos (em betão betuminoso) com passeios (em paralelo de cimento) e estacionamento (em cubos de granito), bem como de uma pista de ciclismo (em paralelos de cimento) e caminho dos bombeiros (em base granulométrica extensa *tout-venant*);
- Rede de Abastecimento de Água (em tubagem PEAD⁽³⁰⁾, com válvulas de cunha elástica e juntas cegas) que, de acordo com o conteúdo da proposta⁽³¹⁾ eleita na sequência do concurso, integra a construção das seguintes redes:
 - De ligação à conduta da Nestlé⁽³²⁾, com a extensão de 1.700 m;
 - De transporte de água potável, com a extensão de 4.588 m;
 - De transporte de água bruta, com a extensão de 9.168 m.
- Rede de Saneamento, compreendendo 2 Estações Elevatórias (em betão armado) para bombagem de águas residuais, dotadas do respectivo equipamento electromecânico e instalação eléctrica, 2 condutas elevatórias (em PEAD, de diâmetros DN 400 e DN 160 com a extensão de, respectivamente, 2.144 m e 424 m⁽³³⁾) e colectores de águas residuais (em PEAD, com a extensão de 4.215 m⁽³⁴⁾);
- Rede de Drenagem de Águas Pluviais, compreendendo a construção de uma Bacia de Retenção⁽³⁵⁾ dotada de Emissário (formado por manilhas/tubos de betão de diâmetro 1000 mm numa extensão de 3.340 m⁽³⁶⁾), a implantação de colectores de águas pluviais (com a extensão de 7.303 m⁽³⁷⁾) com câmaras de visita (em anéis pré-fabricados de betão) e sarjetas de retenção de areias, e ainda o desvio e regularização de 2 linhas de água;
- Rede de Gás (em tubagem PEAD) com a extensão total de 5.593 m⁽³⁸⁾;

⁽²⁷⁾ Cf. p. 9 dos anúncios pub. no JOCE (S, n.º 61, de 28.03.2001) e no DR (3.ª S, n.º 80, de 04.04.2001); p. 8 do Programa do Concurso e pontos 9.1 e 9.1.1 das cláusulas especiais do CE.

⁽²⁸⁾ Cf. p. 15 das cláusulas especiais do CE.

⁽²⁹⁾ Atendendo, conjugadamente, ao teor dos anúncios de abertura do concurso e da MDJ que instruiu a proposta (datada de 26.06.2001) do concorrente que viria a ser seleccionado no termo daquele (concurso).

⁽³⁰⁾ Abreviatura de polietileno (plástico) de alta densidade (PEAD), sendo o de baixa densidade identificado pela sigla PEBD.

⁽³¹⁾ Cf. p. 7.4 (pág. 11) da MDJ inserta na proposta adjudicada.

⁽³²⁾ Empresa com fábrica e central de distribuição na freguesia de Avanca, concelho de Estarreja, cf. indicado na sua página alojada na Internet (www.nestle.pt).

⁽³³⁾ Cf. p. 7.5 (pág. 15) da MDJ inclusa na proposta adjudicada, datada de 26.06.2001.

⁽³⁴⁾ Cf. p. 7.4 (pág. 11) da MDJ identificada na nota de rodapé anterior.

⁽³⁵⁾ Bacia de armazenagem das águas pluviais associada às estações elevatórias.

⁽³⁶⁾ Cf. extensão referida na pág. 13 da MDJ inserta na proposta adjudicada.

⁽³⁷⁾ Cf. extensão indicada no p. 7.4 (pág. 11) da MDJ inclusa na proposta adjudicada.

⁽³⁸⁾ Cf. extensão constante no p. 7.6 (pág. 17) da MDJ inserta na proposta adjudicada.



Tribunal de Contas

- Rede Eléctrica, abrangendo uma rede de baixa tensão de iluminação e candeeiros, postos de transformação (com seccionamento) e rede de média tensão;
- Rede de Telecomunicações, envolvendo a instalação de tubagem e câmaras de visita;
- Arranjos Exteriores, compreendendo trabalhos de revestimento dos fundos e margens das linhas de água e da Bacia de Retenção, colocação e espalhamento de terra vegetal, hidrossementeira, plantação de árvores e arbustos, e a construção de um muro de suporte.

Concluídas as formalidades do procedimento concursal, em reunião de 26.11.2001, a CME deliberou adjudicar a obra à *Mota & Companhia, S.A.* (doravante identificado por Empreiteiro), a executar no prazo de 36 meses, pelo preço de € 8.477.787,63 (sem IVA), em conformidade com os valores parcelares dos trabalhos discriminados na lista de preços unitários (LPU) inserta na sua proposta "alternativa"⁽³⁹⁾, datada de 26.06.2001, que a seguir se indicam⁽⁴⁰⁾:

Quadro n.º 2

DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES (€)	DESIGNAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES (€)
Montagem do estaleiro	365.618,81	Rede de saneamento	546.744,57
Arruamentos	3.931.654,78	Rede de drenagem de águas pluviais	1.350.869,46
Arranjos exteriores	788.893,58	Rede de gás	135.360,09
Movimento de terras	274.064,41	Rede eléctrica	547.814,13
Redes de abastecimento de água	479.394,82	Rede de telecomunicações	57.372,98

Total Geral:

8.477.787,63

Naquela reunião camarária, o actual Presidente da edilidade (então Vereador), *José Eduardo Alves Valente de Matos*, "(...) *questionou se a Câmara Municipal já tem a posse ou propriedade dos terrenos e sublinha que, caso contrário, como agora acontece, estará a Câmara Municipal a ocupar ilegalmente propriedade privada correndo mesmo o risco da obra ser embargada*", cf. consta na acta narrativa (n.º 46) da aludida reunião.

Em 01.07.2002, foi celebrado o respectivo contrato de empreitada⁽⁴¹⁾ que, depois de submetido a fiscalização prévia (proc. de visto n.º 1845/02), foi homologado conforme pela 1.ª Secção do TC em 18.09.2002. De registar que, na sequência de um processo de fusão entre várias empresas, a *Mota & Companhia, S.A.* foi incorporada na sociedade anónima *Mota - Engil, Engenharia e Construção, S.A.*, sucedendo àquela na correspondente posição contratual.

II - A EXECUÇÃO DO CONTRATO

a) O tempo gasto na realização da Obra

A concretização dos trabalhos contratados — desenvolvida na área ilustrada no Mapa incluso no anexo I do relatório — excedeu, em muito, o prazo inicialmente previsto para o efeito devido, sobretudo, à indisponibilidade dos terrenos necessários à obra, facto que conduziu à realização de várias consignações parciais, à suspensão da sua execução e, por último, à não

⁽³⁹⁾ A "alternativa" traduz-se na alteração da tubagem PEAD PE63 PN4, por tubagem em Polipropileno (PP) RCE 6.3 na rede drenagem de águas residuais, e RCE 8.0 na rede de drenagem de águas pluviais, cf. teor do p. 4 da MDJ inserta na proposta adjudicada (pág. 11).

⁽⁴⁰⁾ No quadro constam os montantes em euros após conversão dos valores indicados em escudos na mencionada LPU.

⁽⁴¹⁾ Cujo texto foi objecto de rectificação (quanto aos prazos de execução e de garantia da obra) através da outorga de um "termo" subscrito pelas partes contratantes em 04.09.2002.



Tribunal de Contas

execução de parte dos trabalhos por decisão concertada de ambos os contratantes, como adiante mencionado.

Desde logo, a 1.^a consignação parcial ocorreu já após a caducidade do prazo legal e contratual⁽⁴²⁾ estabelecido para o efeito⁽⁴³⁾, sucedendo-lhe mais quatro consignações, também limitadas a determinadas áreas de realização dos trabalhos, os quais foram já provisoriamente aceites pela autarquia, como evidenciado no quadro que se segue.

Quadro n.º 3

DATAS DAS CONSIGNAÇÕES PARCIAIS	ZONA/TIPO DE TRABALHOS	DATAS DAS RECEPÇÕES PROVISÓRIAS
1. ^a 08.11.2002	Área correspondente ao “Arruamento Principal” identificado (a verde) na planta (datada de “Nov. 2002”) anexa ao Auto	21.04.2006
2. ^a 04.08.2003	Área sita na freguesia de Beduíno, cf. planta anexa ao Auto com a referência “Emissário de Águas Pluviais”, onde se assinalam, na legenda e no desenho, intervenções no “Colector em Manilhas” e de “Limpeza de Vala”	27.03.2006
3. ^a 20.10.2003	Execução dos trabalhos correspondentes às 1. ^a e 2. ^a sub-fases da empreitada, cf. teor do Auto e zona delimitada (a vermelho) na planta àquele anexa, com a referência de “Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado – Espaço Indústria”	21.04.2006
4. ^a 08.11.2005	Fornecimento, colocação e ligação de três postos de transformação e seccionamento (PTS) na zona correspondente à 3. ^a sub-fase, cf. teor do Auto e da respectiva planta anexa na qual constam referências à especialidade de “Electricidade” e a “ramal de média tensão”	10.05.2006
5. ^a 02.05.2007	Execução dos trabalhos correspondentes à 3. ^a sub-fase da empreitada, cf. teor do Auto e zona delimitada (a vermelho) na planta àquele anexa	12.08.2008

Atento o prazo de execução estipulado (36 meses/3 anos) no contrato e o prazo máximo para a consignação (18.10.2002⁽⁴⁴⁾), a obra deveria encontrar-se concluída em 18.10.2005. No entanto, considerando que a 1.^a consignação parcial ocorreu em 08.11.2002, o mencionado prazo findaria em 08.11.2005 se, apesar da disponibilização fraccionada dos terrenos intersectados pela obra tal procedimento não determinasse a “*interrupção da empreitada e o normal desenvolvimento do plano de trabalhos*”, como o estatui o art.º 153.º, n.º 1, do RJEOP⁽⁴⁵⁾.

Porém, não foi o sucedido, tendo a entidade auditada autorizado uma suspensão da execução dos trabalhos por um período de 16 meses⁽⁴⁶⁾ — referente ao período decorrido entre 08.01.2006 e 02.05.2007 —, motivada pela falta de terrenos necessários à sua continuação, como consta no texto do respectivo auto⁽⁴⁷⁾ de suspensão. Os trabalhos foram retomados em

⁽⁴²⁾ Referência, respectivamente, ao art.º 152.º, n.º 1, do RJEOP, e ao p. 15 das cláusulas especiais do CE.

⁽⁴³⁾ Como se alcança do teor do despacho do Presidente da CME, proferido em 05.11.2002, sobre um documento do Gabinete da Presidência, cujo texto se reproduz: “*Considerando que, face ao disposto no n.º 1 do artigo 152.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2/03, o prazo para a consignação da obra em epígrafe terminou em 18/10/2002, considerando que nesta data, o Executivo ainda não tinha na sua posse um número de terrenos que permitisse o início das obras de acordo com o projecto, o que retardou a consignação; considerando que neste momento já se encontram reunidas condições para dar início à obra, DETERMINO, face ao disposto no n.º 1 do art.º 153.º do referido Decreto-Lei n.º 59/99, que seja efectuada a consignação parcial da obra, começando a mesma pelos terrenos da planta que anexo*”.

⁽⁴⁴⁾ Cf. data (“18/10/2002”) mencionada pelo Presidente da CME no seu despacho de 05.11.2002.

⁽⁴⁵⁾ *Ib idem* na 2.^a parte do n.º 5 do art.º 352.º do CCP, reforçando o estatuído no n.º 1 do seu art.º 358.º.

⁽⁴⁶⁾ Como declarado pela CME no p. 8 do seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009, apesar de apenas se dispor de documentos probatórios relativos a um período (de suspensão) de 14 meses. Assim, a CME, na sua reunião de 12.06.2006, autorizou a suspensão dos trabalhos por 9 meses (de 08.01.2006 a 08.10.2006) e, na reunião de 21.02.2007, autorizou a prorrogação daquela suspensão por mais 5 meses (de 09.10.2006 a 28.02.2007).

⁽⁴⁷⁾ Referência ao auto previsto no art.º 187.º, n.º 1, do RJEOP. O auto foi assinado pelos representantes das partes contratantes em 29.06.2006, mas prevendo a retroacção dos seus efeitos a 08.01.2006, cf. consta no seu texto.



02.05.2007 (5.^a consignação) **mediante prévio contacto telefónico com o Empreiteiro**⁽⁴⁸⁾, e **não por documento escrito**, àquele notificado nos termos regulados no art.º 140.º do RJEOP, como resulta do disposto no seu art.º 192.º⁽⁴⁹⁾.

Além da citada suspensão, a CME autorizou, em reunião de 08.08.2006, uma dilação do prazo de execução dos trabalhos objecto da 4.^a consignação parcial, no total de 60 dias, referente ao período de 08.11.2005 a 08.01.2006, a fim de “regularizar”⁽⁵⁰⁾ o prazo contratual.

Do que vem exposto conclui-se que, depois de acrescidos os prazos de suspensão (16 meses) e de prorrogação (2 meses) autorizados, o prazo inicial de execução dos trabalhos (36 meses) foi ampliado a 54 meses o que, em tese, representa um desvio de 50% (18 meses) daquele prazo (inicial). Porém, e como evidenciado pelo tempo decorrido entre a 1.^a consignação (08.11.2002) e a última recepção dos trabalhos (12.08.2008), a sua realização prolongou-se, na realidade, por 69 meses (5 anos e 9 meses), não constando no proc. de auditoria quaisquer elementos que justifiquem o excesso de prazo — 15 meses (69 – 54 meses) — apurado⁽⁵¹⁾.

Por conseguinte, observa-se que **o prazo de 36 meses convencionalizado no contrato inicial sofreu uma derrapagem significativa que, no total, ascendeu a 33 meses**⁽⁵²⁾.

b) A execução física e financeira do contrato

No contexto da presente exposição⁽⁵³⁾, avultam os seguintes factos:

- i) No decurso da empreitada, foi autorizada a realização de trabalhos “a mais” — no valor de € 486.708,90 (sem IVA), objecto do Adicional adiante apresentado — e “a menos”, no montante de - € 314.476,00 (sem IVA); consequentemente, **o preço corrigido da empreitada fixou-se em € 8.163.311,63**⁽⁵⁴⁾ (sem IVA);
- ii) **A dificuldade da entidade auditada em assegurar tempestivamente a posse dos terrenos necessários à progressão dos trabalhos conduziu**, após anuência da maioria dos membros da CME presentes na reunião de 28.04.2009⁽⁵⁵⁾, **à resolução convencional**

⁽⁴⁸⁾ Como declarado pela CME na al. b) do seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009.

⁽⁴⁹⁾ A mesma exigência de forma (escrita) consta no CCP, cf. se conclui do disposto nos seus art.ºs 298.º, n.º 1 e 467.º.

⁽⁵⁰⁾ Como se extrai da acta (n.º 17) descritiva da reunião da CME realizada em 08.08.2006, e do teor da carta do Empreiteiro (aludida naquela reunião) com a ref.ª n.º 0004/Luc/VA/2006, de 23.06.2006. Saliente-se que “*Para além da dilação de sessenta dias não foram aprovadas quaisquer outras prorrogações*”, como informado pela CME no p. 6 do seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009.

⁽⁵¹⁾ Em sede de contraditório, José Valente de Matos e Outros procuraram justificar os 15 meses assinalados no texto, mas em termos pouco claros e carecidos de prova documental (cf. art.ºs 187.º, n.º 1 e 192.º, do RJEOP), como se conclui do declarado na fl. 5 do seu articulado (“*O prazo de 15 meses refere-se à quinta consignação parcial com início em 02/05/07 e término em 04/08/08. A obra suspendeu-se por motivos não imputáveis ao empreiteiro – a recorrente questão da dificuldade em efectivar a aquisição de terrenos. Este «prazo» justifica-se assim à luz do artigo 194.º do DL n.º 59/99 de 02 de Março*”).

⁽⁵²⁾ Resultado da subtracção do prazo inicial (36 meses) ao prazo real (69 meses) sendo que, dos 33 meses mencionados no texto, 18 (referentes à suspensão e à prorrogação do prazo contratual) foram justificados.

⁽⁵³⁾ Na qual se atendeu aos dados fornecidos pela CME nos pontos 3 e 5 do seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009 e no p. 1 do Of. n.º 4208, de 06.04.2010 (salienta-se que os valores indicados no “mapa” que acompanhou este ofício integram importâncias devidas ao Empreiteiro a título de IVA).

⁽⁵⁴⁾ Valor resultante da dedução da quantia relativa aos trabalhos contratuais eliminados (- € 314.476,00) ao preço da obra fixado no contrato inicial (€ 8.477.787,63), como resulta do próprio conceito legal de “*empreitada por série de preços*” (art.º 18.º, do RJEOP) e da forma de cálculo dos pagamentos (art.º 21.º, do RJEOP) devidos ao contraente privado naquele tipo de empreitada.

⁽⁵⁵⁾ Cf. documentado na acta (n.º 9) narrativa da reunião da CME realizada em 28.04.2009. O deliberado sustentou-se na Inf. da DEV n.º 52/09, de 18.02, na qual se refere que o custo final da obra integra € 6.541.326,82 (sem IVA) de “Trabalhos Normais”, € 486.708,90 (sem IVA) de “Trabalhos a Mais”, e € 1.343.190,75 (sem IVA) de “Revisões de Preços” que, no total, perfazem a quantia de € 8.371.226,47 (sem IVA). Refere-se ainda que ficaram por realizar trabalhos no montante de “€ 1.936.460,81 (s/IVA)” (continua na pág. seguinte)



Tribunal de Contas

(art.º 240.º do RJEOP) do contrato de empreitada objecto da Acção. Tal resolução, formalizada num documento (doravante identificado de “acordo resolutivo”) assinado pelas partes em 30.07.2009, não conferiu ao Empreiteiro quaisquer compensações financeiras, cf. se alcança do seu texto⁽⁵⁶⁾;

- iii) Em consequência da referida indisponibilidade de terrenos **não foram executados € 1.621.984,81 (sem IVA) de trabalhos contratuais**, cf. se colhe do positivado na cláusula 4.ª do acordo⁽⁵⁷⁾ antes indicado;
- iv) Na pendência da realização da obra, o Empreiteiro reclamou € 1.343.190,75 (sem IVA) a título de revisões de preços;
- v) Todos os valores devidos ao Empreiteiro como contrapartida dos trabalhos contratuais e “a mais” executados, bem como a título de revisões de preços, foram já liquidados e pagos, incluindo os que, em Abril de 2009⁽⁵⁸⁾, ainda o não tinham sido;
- vi) **O incumprimento do prazo de pagamento fixado no art.º 212.º, n.º 1, do RJEOP**, atinente a trabalhos contratuais, determinou a constituição, a favor do Empreiteiro, de um crédito pecuniário no montante de € 106.563,72 (com IVA), a título de **juros de mora**⁽⁵⁹⁾. Em Abril de 2010⁽⁶⁰⁾, parte daquele valor (€ 25.000,00, com IVA) já havia sido pago, encontrando-se em dívida a restante parte, na importância de € 81.563,72 (com IVA).

No quadro seguinte (em que os valores monetários indicados não incluem as verbas devidas a título de IVA), apresenta-se a execução física e financeira do contrato de empreitada e subsequente Adicional, ponderada a informação antes resumida.

Quadro n.º 4

EXECUÇÃO FÍSICA					EXECUÇÃO FINANCEIRA			
VALOR DO CONTRATO INICIAL [A]	TRABALHOS CONTRATUAIS EXECUTADOS [B]	% (B/A)	TRABALHOS CONTRATUAIS NÃO EXECUTADOS (A-B)	VALOR DO CONTRATO ADICIONAL	TRABALHOS ADICIONAIS EXECUTADOS	TRABALHOS CONTRATUAIS PAGOS	TRABALHOS ADICIONAIS PAGOS	REVISÕES DE PREÇOS RECL. E PAGAS
€ 8.163.311,63	€ 6.541.326,82	80,131	€ 1.621.984,81	€ 486.708,90	€ 486.708,90	€ 6.541.326,82	€ 486.708,90	€ 1.343.190,75

Do quadro precedente observa-se que:

- **A taxa de execução física do contrato inicial situou-se nos 80,131%**, ficando por realizar 19,869% dos trabalhos *ab initio* contratados, correspondentes a € 1.621.984,81;
- A taxa de execução física do contrato adicional fixou-se em 100%;
- A execução financeira do contrato inicial e ulterior Adicional alcançou taxas de realização equivalentes a 100%, sem prejuízo de, em Abril de 2010⁽⁶⁰⁾, **ainda se encontrar pendente de pagamento ao Empreiteiro parte dos juros de mora** liquidados no Anexo I do acordo resolutivo atrás citado.

— verba que compreende quer o valor de trabalhos contratuais não executados, quer o de “trabalhos a menos” aprovados no decurso da realização da empreitada, adiante especificados.

⁽⁵⁶⁾ Em especial, da cláusula 6.ª (“*Mais declara o empreiteiro Mota Engil e Construção que, uma vez recebido todos os valores em dívida, nada mais ter a reclamar pela resolução contratual ora acordada*”) do acordo resolutivo, em sintonia com o declarado pela CME na al. f) do seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009.

⁽⁵⁷⁾ No acordo resolutivo — mais precisamente, no seu Anexo II — declara-se que os TBm ascendem ao valor total de “€ 1.936.460,81”. Este valor inclui o montante (- € 314.476,00, IVA excluído) de trabalhos retirados à empreitada no decurso da sua execução, aprovados por deliberação da CME em reunião de 26.12.2006, como adiante exposto.

⁽⁵⁸⁾ Menção à verba de € 1.009.634,17, relativa a trabalhos contratuais (€ 945.672,70) e a revisões de preços (€ 63.961,47), indicada no Cap. II, p. II, al. b), do relato contraditado, pág. 12.

⁽⁵⁹⁾ Cf. teor do Anexo I (que ilustra a liquidação da obra) do acordo resolutivo celebrado pelas partes em 30.07.2009.

⁽⁶⁰⁾ Data correspondente à última informação prestada pela CME sobre a matéria, cf. p. 2 do seu Of. n.º 4208, de 06.04.2010.



Tribunal de Contas

Pretendendo justificar os juros de mora antes referenciados, *José Valente de Matos e Outros* invocaram, em sede de contraditório, dificuldades no financiamento da empreitada — realizado através de um empréstimo de € 3.541.465,07 (aprovado em 28.04.2000) e de fundos comunitários, no valor de € 2.000.000,00, após homologação da respectiva candidatura em Março de 2007 — e restrições entretanto impostas pelo Governo ao endividamento autárquico. Acrescentam ainda que aqueles (juros) não foram calculados nos termos regulados no Código Comercial⁽⁶¹⁾ (cuja taxa se situava aproximadamente dos 12%) mas sim a uma taxa indexada à euribor, acrescida de 1%, no âmbito de “*um acordo de regularização de dívida (...). Com uma empreitada lançada (...) a única hipótese que o Município de Estarreja teve, foi de forma concertada, «financiar-se» junto do empreiteiro, com condições muito vantajosas, e que implicou o pagamento de juros considerados de mora, a uma taxa muito benéfica para o Município*”, como declarado na fl. 5 do articulado. O alegado suscita 2 breves comentários:

- Os responsáveis não concretizam nem comprovam (através da adequada documentação) que, além do empréstimo indicado, se previa a contratação de outro(s) para financiar a empreitada, entretanto prejudicada pelas restrições impostas ao endividamento municipal fixadas em determinada(s) lei(s) do Orçamento de Estado (OE)⁽⁶²⁾;
- O pagamento de juros (de mora) a uma taxa indexada à euribor e não à que resulta do regime comercial não é, por si só, suficiente para se concluir pelas vantagens do citado “*acordo de regularização de dívida*”, acordo⁽⁶³⁾ esse que, ao não ter sido disponibilizado pelos responsáveis, inviabiliza a formulação de qualquer comentário à sua celebração.

Prosseguindo a exposição, constata-se que as obrigações materiais e financeiras (emergentes do contrato e ulterior Adicional) realizadas e por realizar são, em síntese:

Trabalhos executados	€ 7.028.035,72
(contratuais + Adicional)	
Valores pagos:	
• De trabalhos executados (contratuais + Adicional)	€ 7.028.035,72
• De revisões de preços	€ 1.343.190,75
• De juros de mora	€ 25.000,00
Total [A]:	€ 8.396.226,47
Valor dos juros de mora em dívida em Abril de 2010 [B]:	€ 81.563,72
Total Global [A+B]:	€ 8.477.790,19

Anote-se que a despesa global indicada — € 8.477.790,19 — respeita a uma empreitada inacabada e reflecte apenas uma parte dos encargos financeiros subjacentes à infra-estruturação do Parque Industrial de Estarreja, ficando por contabilizar, por ex., os respeitantes ao empréstimo anteriormente mencionado e à aquisição dos terrenos.

⁽⁶¹⁾ Cf. resulta do disposto no DL n.º 32/2003, de 17.02, alterado pelo DL n.º 107/2005, de 01.07 e Lei n.º 3/2010, de 27.04.

⁽⁶²⁾ Atente-se que em 2002 — ano subsequente ao lançamento e adjudicação da empreitada — foi publicada a Lei n.º 16-A/2002, de 31.05 (1.ª alteração ao OE 2002, aprovado pela Lei n.º 109-B/2001, de 27.12), cujo art.º 7.º, n.º 1, estabeleceu limites ao endividamento autárquico. Tais limites ou restrições foram retomadas nas leis que aprovaram os orçamentos de Estado dos anos subsequentes, cf. art.º 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30.12 (OE 2003), art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31.12 (OE 2004), art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12 (OE 2005) e art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 (OE 2006).

⁽⁶³⁾ Apesar do “Acordo” não ter sido disponibilizado, a sua sucinta descrição apresenta algumas semelhanças com o “acordo de pagamento” analisado no Ac. da 1.ª Secção n.º 48/2003, de 11.04 (proc. de visto n.º 337/03), cuja decisão de recusa foi mantida em sede de recurso, cf. Ac. n.º 29/2003, de 01.07 (proferido no RO n.º 23/2003), pub. no DR, 2.ª S., n.º 238, de 14.10.2003.



Parte III

Observações da Auditoria

I - OS “TRABALHOS A MAIS” E A “MENOS” OBJECTO DO CONTRATO ADICIONAL

O Adicional em referência foi celebrado na sequência da matéria de facto que a seguir se resume. Por carta (com a ref.^a 274/SEC/ME-VA/2006) datada de 18.04.2006, o Empreiteiro propôs a realização de mais trabalhos, no montante total de € **486.708,90** (sem IVA), repartidos pelas seguintes intervenções:

Quadro 5 – “Trabalhos a Mais”

TBM NÃO PREVISTOS (PREÇOS NOVOS)		TBM COM PREÇOS CONTRATUAIS	
DESCRIÇÃO	VALORES (€)	DESCRIÇÃO	VALORES (€)
Arruamentos	21.600,00	Arranjos Exteriores	160.856,85
Abastecimento de Água	36.995,00	Abastecimento de Água	27.342,34
Rede de Águas Pluviais	32.875,05	Rede de Águas Pluviais	7.263,02
Infra-Estruturas Eléctricas	26.772,67	Infra-Estrut. Eléctricas	137.217,05
Rede de Saneamento	28.930,76	Rede de Saneamento	6.856,16
TOTAIS PARCELAES:	147.173,48		339.535,42

Na Inf. da DVE n.º 52⁽⁶⁴⁾, de 07.04.2006, apresentam-se os “*trabalhos a mais*” à empreitada, na importância total de € 486.708,90 (sem IVA), discriminados nas folhas àquela anexas que, além de indicarem sinteticamente os fundamentos subjacentes aos ditos TBM, assinalam ainda a eliminação de trabalhos contratuais, no montante global de € 314.476,00 (sem IVA), especificados no quadro que se segue:

Quadro 6 – “Trabalhos a Menos”

CAPÍTULO/TÍTULO	DESCRIÇÃO	VALORES PARCIAIS (€)
II – ARRUAMENTOS	PISTA DE CICLISMO	58.700,00
III – ARRANJOS EXTERIORES	TOTAL DOS TBm	18.700,00
VII – REDE DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	EMISSÁRIO	237.076,00
TOTAL:		314.476,00

Sobre aquela Inf. da DVE, o Presidente da CME⁽⁶⁵⁾ exarou, em 03.05.2006, o seguinte despacho: “**De acordo**, proceda-se à alteração orçamental. Após, proceda-se à cabimentação da respectiva despesa, e posteriormente remeta-se à reunião para aprovação”.

Em reunião de 26.12.2006, o órgão executivo do Município deliberou (Delib. n.º 341/06), por unanimidade⁽⁶⁶⁾, autorizar os TBM e os TBm descritos na citada Inf. da DVE n.º 52, nos valores

⁽⁶⁴⁾ Subscrita pelo Chefe da DVE. Questionada sobre o motivo pelo qual a informação indicada no texto não foi produzida pelo responsável pela Divisão de Obras Municipais [como decorria das competências fixadas nos art.ºs 44.º, als. i) e j), e 47.º, als. f) e g), do Regulamento interno dos serviços municipais de Estarreja, constante no Aviso n.º 3998/2004, pub. no DR, 2.ª S., n.º 123, apêndice 69, de 26.05.2004], a entidade auditada declarou que tal se deveu ao “*facto do Chefe de Divisão de Equipamento e Vias conhecer profundamente o processo e ser ele o fiscal da obra*”, cf. p. 21 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽⁶⁵⁾ Menção ao Dr. José Eduardo Alves Valente de Matos, eleito presidente do órgão executivo do Município de Estarreja na sequência dos actos eleitorais realizados em 09.10.2005 e 11.10.2009. No mandato 2005/2009, as matérias próprias ao pelouro das Obras Municipais manteve-se na esfera de competência do Presidente da edilidade, como afirmado no p. 23 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽⁶⁶⁾ Como documentado na acta (n.º 29) narrativa da reunião da CME efectuada em 26.12.2006.



de, respectivamente, € 486.708,90 (sem IVA) e - € 314.476,00 (sem IVA), submetidos a debate naquela reunião pelo Presidente da edilidade⁽⁶⁷⁾.

Em 16.03.2007, as partes contratantes formalizaram, num contrato adicional⁽⁶⁸⁾, as alterações à obra antes sumariadas, acordando “*na realização de trabalhos a mais no valor de 486.708,90 (...) e na não execução de trabalhos (trabalhos a menos) no valor de 314.476,00 (...)*”. Anote-se que, apesar dos montantes dos trabalhos “a mais” e “a menos” constarem no texto do Adicional, a autarquia não efectuou qualquer compensação de créditos⁽⁶⁹⁾. E, como facilmente se infere do confronto do preço inicial da empreitada (€ 8.477.787,63) com os montantes dos mencionados trabalhos “a mais” e “a menos” — correspondentes, respectivamente, a 5,74% e 3,71% daquele preço — as alterações em causa não são financeiramente significativas.

Por fim e como já assinalado [vide al. b) do p. II da Parte II], os trabalhos compreendidos no Adicional foram integralmente executados e o seu valor já liquidado e pago pela autarquia.

II - A FUNDAMENTAÇÃO DO ACTO ADJUDICATÓRIO DOS TRABALHOS ABRANGIDOS PELO ADICIONAL

A adjudicação dos “trabalhos a mais” objecto do Adicional — deliberada pela CME em reunião de 26.12.2006 — alicerçou-se no conteúdo da Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006 (e folhas anexas) que, após análise, suscita os seguintes comentários:

- a) A fundamentação constante na citada Inf. (n.º 52) confinou-se à enunciação das razões de facto subjacentes à necessidade de realizar mais trabalhos, omitindo a base legal (exs., art.ºs 26.º, 30.º, do RJEOP) que legitimaria a sua contratação por ajuste directo. Porém e como resulta do disposto no art.º 125.º, n.º 1, do CPA, qualquer acto administrativo⁽⁷⁰⁾ deverá mencionar ainda os “fundamentos de direito” que sustentam a decisão (*in casu*, de adjudicação) tomada, o que não foi observado. O incumprimento do dever de fundamentação previsto naquele preceito legal, bem como no art.º 268.º, n.º 3, da CRP, colide igualmente com o princípio da legalidade, vertido nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA, prejudicando a desejável transparência da actividade administrativa e financeira prosseguida pela autarquia;
- b) No que concerne aos trabalhos “a menos”, aquela Inf. não menciona sequer os respectivos fundamentos de facto, limitando-se a indicar a denominação dos capítulos que sofreram reduções de trabalhos sem identificar, dentro de cada um daqueles (capítulos), os concretos trabalhos cujas quantidades foram alteradas (para menos). Por ex., refere aquela Inf. que, no capítulo II (Arruamentos), foram suprimidos € 58.700,00 (sem IVA) de trabalhos respeitantes à “*Pista de Ciclismo*”. Consultada a LPU da proposta adjudicada, constata-se que o custo da dita Pista ascendia, no total, a € 356.310,27 (sem IVA), envolvendo a execução dos trabalhos (e respectivas quantidades) indicados no quadro seguinte:

⁽⁶⁷⁾ Como informado no p. 22 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽⁶⁸⁾ Identificado por “*Contrato Adicional n.º 4/2007*”, remetido em anexo ao Of. da CME n.º 5927, de 05.04.2007.

⁽⁶⁹⁾ Como confirmado pela CME na al. e) do seu Of. n.º 14.255, de 09.08.2007.

⁽⁷⁰⁾ Com excepção dos actos indicados no art.º 124.º, n.º 2, do CPA.



Tribunal de Contas

Quadro 7 – Trabalhos contratuais referentes à Pista de Ciclismo

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.	PREÇO UNIT. (€)	TOTAL (€)
II.3.4.1	REGULARIZAÇÃO E COMPACTAÇÃO DO LEITO DO PAVIMENTO	15.262,55 m ²	1,15	17.585,86
II.3.4.2	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE CAMADA DE AGREGADO BRITADO DE GRANULOMETRIA EXTENSA (0/040) COM 0,20 M DE ESPESSURA	3.052,51 m ³	19,66	60.035,54
II.3.4.3	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE CAMADA DE AREIA COM 0,04 M DE ESPESSURA PARA ASSENTAMENTO DE PARALELO DE CIMENTO	15.262,55 m ²	0,37	5.785,82
II.3.4.4	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE PARALELO DE CIMENTO	15.262,55 m ²	10,87	165.961,82
II.3.6.4.1	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE ENROCAMENTO NA BASE DE ASSENTAMENTO DOS LANCIS	305,26 m ³	23,32	7.119,82
II.3.6.4.2	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE BETÃO COM A DOSAGEM MÍNIMA DE 250 KG DE CIMENTO PÓ M ³ PARA ASSENTAMENTO DOS LANCIS	366,31 m ³	103,16	37.790,87
II.3.6.4.3	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE LANCIS TIPO C	6.105,06 m	10,16	62.030,54
SUB-TOTAL:				356.310,27

Como se extrai do quadro anterior, a mera referência à “Pista de Ciclismo” é, por si só, **insuficiente para determinar, em concreto, os trabalhos suprimidos ou aqueles cujo volume foi quantitativamente reduzido**. O mesmo se verifica relativamente aos restantes TBm⁽⁷¹⁾ referenciados na dita Inf. da DVE n.º 52. O descrito evidencia uma deficiente transparência financeira no cálculo da redução da despesa — resultante da não execução de determinados trabalhos — cuja génese radica na escassa fundamentação, contrariando o disposto nos preceitos legais antes indicados e no art.º 28.º do RJEOP (ib idem no art.º 379.º, n.º 1, do CCP).

Por conseguinte, conclui-se que a **deliberação — tomada pela CME em reunião de 26.12.2006 — de adjudicação de “mais” e “menos” trabalhos nos termos sintetizados no ponto anterior careceu de fundamentação suficiente**, em violação do disposto nos art.ºs 268.º, n.º 3, da CRP, e 125.º, n.º 1, do CPA, representando, simultaneamente, uma desvinculação da autarquia ao princípio da legalidade, consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA.

Em sede de contraditório, *José Valente de Matos e Outros* opuseram-se ao assinalado argumentando⁽⁷²⁾, em síntese, que a fundamentação de facto do acto adjudicatório consta na citada Inf. DVE n.º 52, na qual se resumiu os factos essenciais, retirados de várias informações arquivadas no processo administrativo da obra, pelo que, no seu entendimento, o acto encontra-se fundamentado nos termos previstos na 2.ª parte do n.º 1 do art.º 125.º do CPA. O afirmado seria procedente se a aludida Inf. da DVE identificasse as informações arquivadas no processo que contivessem os factos justificadores do acto adjudicatório, que passaria assim a integrar, por referência, tais elementos. Como é jurisprudência corrente do STA⁽⁷³⁾, a fundamentação só pode fazer-se por referência ou integração (prevista na 2.ª parte do n.º 1 do art.º 125.º do CPA) desde que o acto final se aproprie inequivocamente de qualquer informação ou parecer. Mas nem o acto deliberado pelo executivo camarário em

⁽⁷¹⁾ TBm inseridos nos Cap. III e VII relativos, respectivamente, a “Arranjos Exteriores” e “Rede de Drenagem de Águas Pluviais”. Na pronúncia apresentada no contraditório, *José Valente de Matos e Outros* esclarecem que “Estes trabalhos a menos, nomeadamente o emissário resultou de uma solução que foi possível realizar em obra **encurtando em cerca de 800,0 metros a extensão da tubagem prevista em projecto de 3.320,0 metros cujo valor é de € 237.076,00 (...)**” (cf. fl. 18 do articulado)

⁽⁷²⁾ Nas fls. 3 e 4 do articulado oferecido (“A justificação de facto para o acto adjudicatório não se encontra apenas na informação DVE n.º 52 que mais não é que um resumo dos factos essenciais. Mas a fundamentação encontra-se no processo nas várias informações que a informação DEV 52 é mero resumo. Atenta a grande dimensão da obra e o enorme volume do seu processo administrativo optou-se por tal procedimento, que consideramos enquadrável na 2.ª parte do n.º 1 do art.º 125.º do CPA”).

⁽⁷³⁾ Cf. Ac. do STA de 12.03.2008, proferido no proc. n.º 0784/07, disponível na Internet (www.stadministrativo.pt).



26.12.2006 nem aquela Inf. da DVE indicam outras informações ou pareceres, também carecidas de identificação/concretização na pronúncia ora apresentada, pelo que se mantêm os reparos antes formulados à fundamentação daquele acto.

Apesar de só ser “*válida a fundamentação contextual, ou seja, a que integra o próprio acto ou que dele é contemporânea*”⁽⁷³⁾, solicitou-se à entidade auditada que informasse quais as normas legais que fundamentaram o ajuste directo dos TBM autorizado pelo executivo municipal em reunião de 26.12.2006, tendo aquela indicado o “*disposto na alínea b) do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02 de Março*”⁽⁷⁴⁾.

III - A LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE CERTOS TRABALHOS A MAIS INTEGRADOS NO ADICIONAL

Nas alíneas subseqüentes procede-se à exposição dos “trabalhos a mais” incluídos no Adicional (e versados na Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006) cuja conformidade legal suscita reservas, não superadas pelas alegações dos responsáveis oferecidas no contraditório realizado.

a) Trabalhos de carga, transporte e colocação em depósito de terras provenientes do arruamento P1

O preço unitário dos trabalhos em referência foi acordado *ex novo* entre as partes, ascendendo o seu custo total a € 21.600,00 (sem IVA). A necessidade invocada para a sua realização é a seguinte⁽⁷⁵⁾: “*Aquando da construção do arruamento P1 e devido à falta de terrenos foi necessário movimentar terras que ficaram em depósito e que posteriormente foram empregues na execução dos diversos arruamentos (...)*”. Dito de outra forma, foi necessário providenciar um depósito provisório para armazenar as terras retiradas da zona onde se desenvolvia a construção do arruamento P1 em virtude da CME não ter conseguido facultar os locais (terrenos) previstos para o efeito. A invocada insuficiência de terrenos municipais — cuja génese remonta à fase pré-contratual, como evidenciado na Parte II (p. I) — não é susceptível de configurar uma “*circunstância imprevista*”⁽⁷⁶⁾ nos termos e para os efeitos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP⁽⁷⁷⁾, uma vez que a entrega tempestiva dos terrenos onde hajam de ser executados os trabalhos contratados constitui uma obrigação legal dos donos de obras públicas, como resulta do disposto nos art.ºs 150.º e 153.º, ambos do RJEOP

⁽⁷⁴⁾ Cf. exposto no p. 7 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008. Ib idem no articulado (fl. 3) apresentado no contraditório por José Valente de Matos e Outros, no qual se acrescentou a referência à al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do RJEOP.

⁽⁷⁵⁾ Cf. consta em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽⁷⁶⁾ A “*circunstância imprevista*” tem sido definida pela jurisprudência da 1.ª Secção do TC como “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto. Equivale isto a dizer que se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é erro do decisor público*”, cf. Acs. de 1.ª instância da 1.ª Secção do TC n.ºs 2/2006 (de 09.01), 47/2006 (de 07.02), 49/2006 e 52/2006 e 53/06 (todos de 14.02), 73/2006 (de 03.03), 94/2006 (de 21.03), 121/2006 (de 04.04), 127/2006 e 128/2006 (ambos de 19.04), 164/2006 e 165/2006 (ambos de 11.05), 166/2006, 167/2006 e 168/2006 (todos de 16.05), 171/2006 (de 23.05) e 190/2006 (de 06.06).

⁽⁷⁷⁾ A definição de “trabalhos a mais” é retomada no art.º 370.º, n.º 1, do CCP, cuja redacção “*é em tudo semelhante à do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”, como observado por José Manuel Oliveira Antunes in *Código dos Contratos Públicos – Regime de Erros e Omissões*, Almedina (2009), pág. 155 (ib idem na pág. 161). No mesmo sentido se pronuncia Licínio Lopes ao comentar que “*O CCP, acolhe, nesta parte, a noção do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o qual, por sua vez, já tinha herdado a noção do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro*”, cf autor citado in *Estudos de Contratação Pública – II (“Alguns aspectos do contrato de empreitada de obras públicas”)*, Coimbra Editora (2010), pág. 400.



Tribunal de Contas

(ib idem no CCP, cf. seus art.^{os} 352.^o, 356.^o e 358.^o, n.^o 1). Tal pressuposto legal (“*circunstância imprevista*”) continua a integrar a definição de “trabalhos a mais” constante do art.^o 370.^o, n.^o 1, do CCP, que “(...) *acolhe, nesta parte, a noção do Decreto-Lei n.^o 59/99, de 2 de Março, o qual, por sua vez, já tinha herdado a noção do artigo 26.^o do Decreto-Lei n.^o 405/93, de 10 de Dezembro*”, cf. Licínio Lopes in *Estudos de Contratação Pública – II* (“*Alguns aspectos do contrato de empreitada de obras públicas*”), Coimbra Editora, 2010 (pág. 400).

No contraditório, *José Valente de Matos e Outros* reconhecem (fls. 5 e 6 do articulado) que os TBM resultaram da insuficiência de terrenos municipais, mas opõem os argumentos infra apresentados e que de imediato se comentam:

1. “*Entre a adjudicação da empreitada (26/11/01) e a 1.^a consignação parcial (08/11/02), mediu praticamente um ano, que em princípio seria suficiente para que a Câmara Municipal fosse proprietária dos terrenos*” (fl. 6 do articulado). Só assim não sucedeu devido à “*série de imprevistos*” (fl. 6 do articulado) que marcou o processo aquisitivo (promovido pelo Município) de centenas de parcelas de terrenos abrangidas pela área dos trabalhos da empreitada.

Não é razoável considerar que no dito prazo de um ano — de que a edilidade dispôs em violação do prazo fixado no art.^o 152.^o, n.^o 1, do RJEOP — aquela conseguisse obter a posse dos terrenos necessários à execução da obra ou, pelo menos, dos necessários à sua prossecução sem interrupções ou perturbações do plano de trabalhos (cf. art.^o 153.^o, n.^o 1, do RJEOP) ponderado o elevado número (“*centenas*”) de parcelas de terreno intersectadas pela sua área de implantação (e não os “*imprevistos*”⁽⁷⁸⁾ que pontuaram o respectivo processo aquisitivo), como informado pelos responsáveis noutro segmento do seu articulado⁽⁷⁹⁾;

2. Impossibilidade material de separar os trabalhos de terraplenagem realizados no arruamento P1 dos “trabalhos a mais” de formação (carga, transporte e colocação em depósito) do depósito (fl. 6 do articulado).

Com a referida impossibilidade, os responsáveis pretenderão, presume-se, aludir à incidibilidade técnica dos “trabalhos a mais” subjacente ao estatuído no art.^o 26.^o, n.^o 1, al. a), do RJEOP. Todavia, além de não esclarecerem que “*inconveniente grave*” representaria para a CME a realização, por outro empreiteiro, dos TBM de carga, transporte e colocação em depósito das terras provenientes do arruamento P1 — como exigido na 2.^a parte da alínea, número e disposição legal indicada — os responsáveis não negam que a causa de tais trabalhos residiu na assinalada falta de terrenos que, pelos motivos já expostos, não é susceptível de configurar a “*circunstância imprevista*” prescrita no art.^o 26.^o, n.^o 1, do RJEOP;

⁽⁷⁸⁾ Elencados no documento anexo ao articulado, identificado de “Anexo 1”, correspondente à Inf. n.^o 72/2010, de 17.05, da Divisão Administrativa e Jurídica da CME. Como “imprevistos” (ao processo aquisitivo dos terrenos) indicam-se, entre outros, a aposentação da Chefe de Secção responsável pela área em Novembro de 2008, falecimentos ocorridos entre os comproprietários dos prédios que implicaram a necessidade dos herdeiros efectuarem escrituras de habilitação, divórcios e inventários com implicações na titularidade dos prédios, terrenos com ónus e dificuldades em localizar os seus verdadeiros proprietários.

⁽⁷⁹⁾ Menção ao afirmado pelos responsáveis na fl. 1 do seu articulado, seguidamente reproduzido: “*A apreciação da matéria constante do relatório em questão terá de ser enquadrada nas condições reais da obra, com especial realce no facto de apresentar uma extensão, no terreno, enorme e que envolveu a compra quer através de negociação quer através de expropriação de centenas de parcelas de terreno. (...) Para além da extensão e número de parcelas houve que lidar com inúmeros imprevistos (...)*”.



3. “Se, para a sua execução, se tivesse de recorrer a um novo procedimento e respectiva adjudicação, as obras consignadas teriam de ser de imediato suspensas com grave prejuízo para o Dono da Obra, que face ao equipamento, meios humanos e técnicos postos à disposição pelo empreiteiro, acarretaria indemnizações, cujo valor poderia exceder o valor dos trabalhos complementares no depósito de terras” (fl. 6 do articulado).

Principie-se por salientar que não se divisa o motivo pelo qual os responsáveis entendem que a promoção de um procedimento adjudicatório dos TBM em causa imporia a suspensão da execução das “obras consignadas” considerando a simplicidade formal de tal procedimento — *in casu*, ajuste directo com consulta a três entidades [cf. art.º 48.º, n.º 2, al. d), do RJEOP]. E, ainda que aquela suspensão viesse a ocorrer, não é razoável retirar desse facto a asserção de que o Empreiteiro se apresentaria a reclamar uma indemnização por sobrecustos incorridos com o estaleiro da obra, ponderando que, na sequência da suspensão dos trabalhos pelo período de 16 meses, descrita na Parte II [p. II, al. b)] deste documento, aquele não manifestou qualquer pretensão compensatória⁽⁸⁰⁾.

b) Trabalhos a mais no âmbito do projecto de Arranjos Exteriores

Os trabalhos em apreciação, no valor de € 160.856,85 (sem IVA), respeitam ao fornecimento e colocação de material de enchimento em colchões “Reno” no revestimento das margens da Bacia de Retenção. A necessidade da sua execução é justificada nos seguintes termos⁽⁸¹⁾: “Verificou-se um **erro nas medições** no que se refere ao fornecimento (...). **Este erro foi assumido pelo gabinete de projectistas, HPN e que disse que se corrigiria, durante a execução da obra**”. O mesmo argumento — erro de projecto — foi retomado pela CME nos esclarecimentos prestados em Fevereiro de 2008⁽⁸²⁾.

Em empreitadas por série de preços (como a presente), o erro constatado nas medições não suscitaria, *a priori*, quaisquer reparos, considerando que naquele tipo de empreitada o dono da obra apenas deve efectuar uma estimativa aproximada (e não rigorosa ou precisa) das espécies de trabalhos e respectivas quantidades, cf. resulta do disposto nos art.ºs 18.º e 19.º, n.º 1, do RJEOP. No entanto, a grandeza do erro verificada — + 2.985,71%⁽⁸³⁾ do volume de trabalhos inicialmente estimado — indicia tratar-se de um “**erro grosseiro**”⁽⁸⁴⁾, o que obsta⁽⁸⁵⁾ a

⁽⁸⁰⁾ Como informado na al. l) do Of. da CME n.º 14255, de 09.08.2007 (“Não houve qualquer indemnização”).

⁽⁸¹⁾ Cf. consta em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽⁸²⁾ Menção ao declarado no p. 8 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008, que a seguir se transcreve: “Trata-se de um erro que decorreu da elaboração do projecto, detectado apenas antes da construção da bacia de retenção de águas pluviais”. Registe-se que a detecção do erro apenas em plena obra é contraditória com o alegadamente declarado pelo gabinete de projectistas, HPN, reproduzido no texto.

⁽⁸³⁾ Apurado nos seguintes termos: na LPU incluída na proposta (datada de 26.06.2001) inicial do Empreiteiro previa-se, no item III.4, a realização de 35 m³ de trabalhos de fornecimento e colocação de material de enchimento, pelo preço unitário de € 153,93 (após conversão para euros). Tal quantidade é agora corrigida para mais 1.045 m³, o que representa um aumento de 2.985,71%.

⁽⁸⁴⁾ “Erro grosseiro” na acepção que comumente lhe é atribuída pela jurisprudência, como por ex., no Ac. do STA de 11.05.2005 (proferido sobre o proc. n.º 330/05), pub. em apêndice ao DR de 27.01.2006, também disponível na página do STA na Internet (www.stadministrativo.pt/), ou ainda no Ac. do STA de 17.01.2007 (proferido sobre o proc. n.º 1013/06), pub. na Revista “Acórdãos Doutrinários”, n.º 547, nos quais se considera que um “**Erro grosseiro ou manifesto é um erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de actuação não vinculadas**”. Em sentido semelhante, António Francisco de Sousa entende por “**erro manifesto de apreciação como o erro grosseiro, evidente, grave ou flagrante cometido por um órgão ou agente da Administração pública na apreciação de factos que estiveram na origem da sua decisão**”, cf. autor citado in “Conceitos indeterminados no Direito Administrativo”, Almedina, 1994 (pág. 227).



Tribunal de Contas

que os encargos inerentes à sua correcção se processe ao abrigo do regime remuneratório fixado no contrato inicial. Mas se a necessidade de realizar mais trabalhos da espécie em causa radicou num erro incorrido na elaboração das medições do projecto da obra, também não é possível amparar a sua contratação no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, atendendo a que este normativo exige que a origem daquela necessidade resulte da ocorrência “*de uma circunstância imprevista*” superveniente à celebração do contrato de empreitada.

Em sede de contraditório, *José Valente de Matos e Outros* reconhecem que estes TBM “*resultaram de um erro de medição dos autores do projecto naquela quantidade de trabalho (...)*” que, “*visto isoladamente, representa um acréscimo enorme face ao valor estimado nas medições*” mas que, face ao “*projecto de Obras de Urbanização, constituído por quatro fases e no valor global de € 19.384.533,00*” não atinge os 2% (fl. 7 do articulado). Sobre o alegado cumpre apenas referir que a avaliação da correcção do volume dos trabalhos em causa assenta no projecto da obra integrado no contrato de empreitada objecto da Acção (cf. art.º 117.º do RJEOP) e não noutros documentos técnicos alheios ao mesmo contrato, como é o caso do dito “*projecto*”⁽⁸⁵⁾ de *Obras de Urbanização* cujo teor se desconhece.

Sequentemente, os responsáveis invocam desvantagens — perturbações na “gestão da obra” e dificuldades na determinação de responsabilidades por eventuais defeitos daquela (fl. 7 do articulado) — imputadas à execução da obra por mais do que um empreiteiro para justificar o ajuste directo dos TBM em análise. Sobre a matéria cumpre referir que a arguição das citadas desvantagens não é linear, tudo dependendo da constituição e preparação técnica da equipa designada pelo Dono da Obra para acompanhar e fiscalizar os trabalhos, quer estes sejam realizados por um ou mais empreiteiros. Certo é que o RJEOP permitia que uma obra ou partes da mesma fossem executadas por empreiteiros diferentes, fosse através da celebração individualizada de vários contratos de empreitada (art.º 53.º, n.º 1, do RJEOP), de um único contrato com vários empreiteiros (art.º 57.º, do RJEOP) ou ainda de um contrato com um só empreiteiro que subcontractava 75% do valor dos trabalhos convencionados a outro ou outros empreiteiros (art.º 265.º, n.º 3, do RJEOP). Dir-se-á assim que o grau de dificuldade da gestão de uma obra onde intervêm vários empreiteiros depende do universo (quantitativo e qualitativo) de recursos humanos disponíveis da entidade auditada e sua subsequente capacidade de coordenação com os diversos representantes daqueles (art.º 178.º, n.º 3, do RJEOP). Porém, mais significativo é a constatação de que o legislador do RJEOP não elegeu tais dificuldades (de gestão da obra e de determinação de responsabilidades por eventuais defeitos da obra) como fundamento legitimador do recurso ao ajuste directo, como se conclui do positivado nos

⁽⁸⁵⁾ Uma vez que, também nas empreitadas por série de preços, a elaboração do projecto da obra, além de se encontrar vinculada ao prescrito nas “*Instruções para o cálculo dos honorários referentes aos projectos de Obras Públicas*” (aprovadas por Port. dos Ministérios das Obras Públicas e das Comunicações de 07.02.1972, pub. no suplemento ao Diário do Governo, 2.ª S., n.º 35, de 11.02.1972) por força do disposto no art.º 62.º, n.º 6, do RJEOP, deverá ainda implicar “*medições discriminadas e referenciadas (...) contendo, com o grau de decomposição adequado, a quantidade e qualidade dos trabalhos necessários para a execução da obra*”, cf. art.º 63.º, n.º 2, al. b), do mesmo diploma legal. A amplitude do desajustamento das medições apurada (+ 2.985,71% do volume de trabalhos inicialmente estimado) não é compatível com a “*adequação*” exigida no mencionado art.º 63.º, n.º 2, al. b).

⁽⁸⁶⁾ “*Projecto*” mencionado em várias partes do articulado, como nas suas fls. 14 (“*O projecto das obras de urbanização do Parque Industrial, constituído por 4 fases, foi adjudicado em meados de 1997 e elaborado em 1998, ascendia a € 19.384.533,00, em que apenas duas fases foram lançadas a concurso e constituíram o objecto da empreitada*”) e 18 (“*É normalíssimo que uma empreitada desta dimensão, destacada de um projecto constituído por quatro fases, no valor global de € 19.384.533,00, a preços de 1998, pudesse ser ajustado em obra (...)*”).



preceitos daquele regime que consentiam a adjudicação de trabalhos precedida daquele procedimento [art.ºs 26.º, n.º 1, 48.º, n.º 2, als. d) e e), e 136.º, n.º 1, als. a) a e)]⁽⁸⁷⁾, sendo assim irrelevante a sua invocação.

c) Alteração do traçado da conduta da Nestlé (TBM no âmbito do projecto da Rede de Abastecimento de Água potável)

Os TBM em causa envolvem trabalhos de espécie diversa (ex., colocação de tubagem, juntas, compensadores de dilatação, ventosas) que, no seu conjunto, totalizam € 46.813,36 (sem IVA), € 34.020,00 dos quais a “preços novos”.

As razões invocadas para a sua realização são as seguintes⁽⁸⁸⁾: “Foi necessário proceder à alteração do traçado da conduta da Nestlé, uma vez que não era possível passar por onde estava projectada, atendendo aos diversos **pipelines e condutas químicas existentes**. Após várias reuniões com o Gabinete HPN, optou-se por **um novo traçado, cerca de 567 m mais longo que o inicialmente previsto**”. Recorde-se que a extensão inicialmente prevista para as tubagens de ligação à conduta da Nestlé era de 1.700 m, pelo que a execução de mais 567 m representa um acréscimo de 33,35%.

Da justificação transcrita decorre que a concretização do traçado previsto para as tubagens de ligação à conduta da Nestlé foi inviabilizada pela existência, nesse mesmo traçado, de outras infra-estruturas (*pipelines*) de transporte⁽⁸⁹⁾ de substâncias destinadas a servir um particular — a empresa agro-alimentar Nestlé. No decurso da auditoria, procurou-se determinar se as instalações da Nestlé, bem como das referidas infra-estruturas, tinham (ou não) sido sujeitas a prévio licenciamento municipal⁽⁹⁰⁾, ao que a entidade auditada, além de juntar documentação⁽⁹¹⁾ não relevante para o efeito, respondeu⁽⁹²⁾ que “**Muitas das referidas infra-estruturas são antigas, tais como as unidades industriais que servem**”.

Considerando, conjuntamente, que, ante a obrigação fixada nos n.ºs 3 e 4, do art.º 63.º, do RJEOP, a entidade auditada não poderia deixar de se inteirar da existência de todas as edificações existentes (à superfície e no subsolo) nos terrenos afectados pela obra projectada e, por outro, que não elucida quais os factos inesperados⁽⁹³⁾, verificados no decurso da

⁽⁸⁷⁾ O declarado no texto afasta idêntica argumentação expendida pelos mesmos responsáveis a fls. 19 do seu articulado (“*Tratando-se de uma empreitada em que as obras compreendem várias especialidades obedecendo a uma execução sequencial, interligando-se entre si, a realização de alguns trabalhos com recurso a outro concurso, acarretaria graves perturbações na obra, difíceis de prever e de problemática imputação de responsabilidades, no caso da ocorrência de anomalias de execução*”).

⁽⁸⁸⁾ Cf. teor de folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽⁸⁹⁾ Pipelines ou condutas de transporte, *in casu*, de anilinas, ácido clorídrico, cloro, soda cáustica e hidrogénio, como informado pela CME no p. 11 do seu Of. n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽⁹⁰⁾ Considerando, por ex., o disposto nos art.ºs 4.º, n.º 2, al. b), 21.º e 23.º, n.º 1, al. b), do RJUE.

⁽⁹¹⁾ Menção aos documentos numerados de 5, 6 e 7, anexos ao seu Of. n.º 3127, de 27.02.2008. Tais documentos respeitam ao licenciamento ambiental, pela Agência Portuguesa do Ambiente, do exercício de várias actividades industriais (exs., eliminação de resíduos perigosos, fabrico de chapas e perfis de plástico) prosseguidas pela *Dow Portugal – Produtos Químicos, Sociedade Unipessoal, Lda*, no quadro do regime instituído pelo DL n.º 194/2000, de 21.08 (atinente à prevenção e controlo integrados da poluição proveniente de certas actividades).

⁽⁹²⁾ Cf. p. 12 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽⁹³⁾ Nestes não se integrando as ditas “*pipelines e condutas químicas*”, dada a antiguidade daquelas infra-estruturas, como alegado pela própria CME.



Tribunal de Contas

empreitada, que tornou imprescindível a execução de mais 567 m de tubagens, não é juridicamente possível sustentar a sua contratação no disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

No contraditório realizado, *José Valente de Matos e Outros* alegam (cf. fls. 9 e 10 do articulado) que a necessidade dos presentes TBM se fundou na “imprevista” construção, na zona contígua ao traçado previsto para a instalação das tubagens, de uma unidade de Confinamento de Resíduos Industriais e Solos Contaminados do Complexo Químico de Estarreja, concretizada em 2005 ao abrigo de licença conferida em 29.10.2003 à *ERASE – Agrupamento para a Regeneração Ambiental dos Solos de Estarreja, ACE*.

Um breve parêntesis para precisar que a ERASE consubstancia um agrupamento, instituído por escritura de 27.05.1998, entre o *Município de Estarreja* (com participação de 26 %), a *ADP – Adubos de Portugal, S.A.* (18,5%), a *Companhia Industrial de Resinas Sintéticas - CIRES, S.A.* (18,5%), a *União Industrial Têxtil e Química – UNITECA, S.A.* (18,5%) e a *AP – Anilina de Portugal, S.A.* (18,5%), tendo por objecto “a elaboração de estudos, propostas, prestações e execução de actos, procedimentos e tarefas para a recolha e tratamento de resíduos industriais já gerados no Complexo Químico de Estarreja na área do concelho, com vista à respectiva regeneração dos solos e águas”, cf. art.º 4.º, n.º 1, daquela escritura, pub. no DR, 3.ª S., n.º 259, de 09.11.1998. Complementarmente, apurou-se que *José Eduardo Alves Valente de Matos* tem, desde, pelo menos, 2004⁽⁹⁴⁾, exercido o cargo de Presidente do Conselho de Administração daquele ACE.

A construção da citada unidade de Confinamento só poderia configurar uma “*circunstância imprevista*” (cf. art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP) se a sua promoção fosse alheia à vontade das partes — CME e Empreiteiro — intervenientes na empreitada auditada. Ora, a participação do Município de Estarreja no ACE antes identificado, aliada ao facto de, legalmente, competir àquele autorizar (sob a forma de licença) a edificação da dita unidade, obsta a que a sua construção consubstancie um facto “imprevisto” ou “inesperado”. Ao referido acresce que os responsáveis não demonstram que o licenciamento da citada unidade de Confinamento ocorreu em momento posterior à 1.ª consignação parcial da obra (08.11.2002), apresentando cópia da respectiva autorização administrativa de construção (licença). Tal apresentação reveste, *in casu*, particular relevância, uma vez que se apurou que a promoção daquela unidade de Confinamento foi debatida pelo executivo municipal no ano de 2001, como evidenciado, por ex., pelo teor da acta (n.º 30) narrativa da reunião daquele órgão colegial realizada em 23.07.2001⁽⁹⁵⁾.

No articulado (fls. 9 e 10), os mesmos responsáveis salientam ainda que a alteração do traçado da conduta de abastecimento de água:

i) Reduziu o risco associado à abertura de valas (para a instalação das tubagens) na

⁽⁹⁴⁾ Cf. anúncio pub. em suplemento ao DR, 3.ª S., n.º 141, de 17.06.2004 e acto pub. *on line* em 16.09.2008, no Portal da Justiça (www.publicacoes.mj.pt/pt).

⁽⁹⁵⁾ Na acta descritiva da reunião da CME ocorrida em 23.07.2001 refere-se, com interesse, o seguinte: “*Antes de encerrados os trabalhos o Senhor Presidente deu conhecimento de uma carta dirigida à ERASE relativa à responsabilidade pela gestão e vigilância da futura Estrutura de Confinamento. Após alguma troca de impressões acerca do assunto a Câmara Municipal em princípio está disponível para em conjunto com as Empresas agrupadas da ERASE, segundo protocolo a estabelecer, assegurar adequado controlo ambiental da Estrutura de Confinamento utilizando o fundo financeiro especificamente considerado no projecto para o efeito e a criar pelo Governo. Mais foi deliberado remeter o assunto ao consultor jurídico para emissão de parecer*”.



vizinhança de condutas (*pipelines*) que transportam produtos de elevada perigosidade diminuindo, conseqüentemente, o risco de perturbar o funcionamento da empresa (a CIRES) responsável pelo seu escoamento;

ii) Representou uma “*melhoria na acessibilidade à conduta, que deixou de percorrer propriedades privadas e passou a ter traçado por vias públicas (...)*” (fl. 10 do arculado).

Os aspectos indicados (ponderação dos riscos associados à instalação da conduta na proximidade dos *pipelines* e das condições de acesso àquela conduta) não decorreram de qualquer circunstância que o Dono da Obra não pudesse ou não devesse ter previsto, pelo que se mantêm os reparos antes formulados à contratação dos trabalhos em referência.

d) Colocação de uma válvula (TBM no âmbito do projecto da Rede de Abastecimento de Água bruta)

A contratação dos trabalhos em apreciação, no valor de € 14.548,98 (sem IVA) a preços contratuais, é justificada⁽⁹⁶⁾ nos termos que se seguem: “**Em reunião de trabalho ficou decidido que os marcos de incêndio levariam, a montante, uma válvula de cunha elástica, para garantir, no futuro, uma melhor funcionalidade e operacionalidade**”. Solicitados esclarecimentos adicionais à entidade auditada, esta informou⁽⁹⁷⁾ que a referida reunião, da qual não foi lavrada acta, ocorreu em Setembro de 2005 entre os representantes do Empreiteiro e da CME (fiscal de obra), tendo-se decidido “*colocar uma válvula de cunha elástica, para garantir, no futuro, uma melhor funcionalidade e operacionalidade. Na verdade, pretendia-se com a colocação dessa válvula, prevenir que as empresas não deixassem de ter fornecimento contínuo de água bruta caso roubassem o marco ou lá fizessem reparações (a válvula fecha mas o fornecimento de água é garantido). Estes marcos, no futuro vão servir para a rega de espaços verdes das áreas do Parque Industrial*”⁽⁹⁷⁾.

Ponderando os fins (funcionalidade e operacionalidade) invocados para a colocação da dita válvula, a situação *sub judice* mais configura uma melhoria do projecto⁽⁹⁸⁾ do que um trabalho imprescindível à perfeição da obra contratada ou tornado necessário na sequência de uma “*circunstância imprevista*” verificada após a celebração do contrato inicial da empreitada, o que obsta à sua adjudicação ao abrigo do disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

Em sede de contraditório, José Valente de Matos e Outros reafirmaram a matéria de facto antes descrita (cf. fls. 10 e 11 do articulado), filiando o ajuste directo realizado no disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do RJEOP uma vez que “*os trabalhos realizados não podiam ser tecnicamente ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o*

⁽⁹⁶⁾ Cf. declarado em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽⁹⁷⁾ Cf. teor do p. 13 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽⁹⁸⁾ Para este entendimento concorre ainda um outro argumento, resultante de um raciocínio lógico-dedutivo, fundado na alusão à expressão “*a montante*” na fundamentação transcrita no texto, e na constatação da dita válvula ser adjudicada a preços contratuais: é o de que o projecto inicial previu a colocação de válvula(s) a jusante, o mesmo não sucedendo “*a montante*” por mera decisão voluntária do Dono da Obra (CME), que aprovou o projecto posteriormente divulgado no concurso público que precedeu a formação do contrato inicial da empreitada.



Tribunal de Contas

dono da obra” (fl. 10 do articulado). Adiante-se, desde já, que não basta citar a previsão do referido preceito legal para que os presentes trabalhos nele se enquadrem, como pretendem os responsáveis. Tal citação carece de ser complementada com as razões que, no caso concreto, fundamentam o “*inconveniente grave para o dono da obra*” adveniente da execução autónoma ou em separado dos trabalhos em questão, o que não sucedeu. Concomitantemente, cumpre salientar que os vários pressupostos enunciados no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP são de verificação cumulativa, como preconizado de forma constante na jurisprudência da 1.ª Secção deste Tribunal - vide, entre outros, Acs. n.ºs 2/2006, de 17.01 (proferido no RO n.º 20/2005), 13/2006, de 21.07 (proferido no RO n.º 33/2005), 29/2006, de 16.05 (proferido no RO n.º 17/2006) e 41/2006, de 27.06 (proferido no RO n.º 31/2006)⁽⁹⁹⁾.

Dos esclarecimentos antes prestados e das alegações oferecidas, conclui-se que a execução destes trabalhos visa evitar cortes no abastecimento de água às empresas estabelecidas na área resultantes de furto, vandalismo ou de futuras reparações dos marcos de incêndio entretanto instalados. Ora, tais aspectos (furto, vandalismo e futuras acções de reparação daquele equipamento público), eram susceptíveis de serem equacionados no projecto da obra em virtude da sua previsível ou possibilidade de, no futuro, ocorrerem. Por conseguinte, não está preenchido um dos pressupostos — a “*circunstância imprevista*” — exigido no mencionado art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

e) TBM no âmbito do projecto de Redes de Drenagem de Águas Pluviais

Os TBM em apreço — no montante global de € 40.138,07 (sem IVA), maioritariamente acordados “*ex novo*”⁽¹⁰⁰⁾ com o Empreiteiro — respeitam à realização dos trabalhos seguidamente discriminados:

Quadro 8

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	VALORES (SEM IVA)
1. Rede de Colectores - manilhas em betão Ø 500 mm, incluindo abertura e tapamento de valas	400 m	25,00	10.000,00
2. Rede de Colectores - Execução de tubagem Ø 200, incluindo movimento de terras e ligações	160 m	34,82	5.571,20
3. Emissário - Execução da travessia ao pipeline da CIRES por perfuração horizontal	1 un	22.875,05	22.875,05
4. Bacia de Retenção - Transporte a vazadouro de terras provenientes de escavação	2.169 m³	0,78	1.691,82
TOTAL:			40.138,07

A matéria de facto apresentada para fundamentar a execução dos TBM identificados sob os n.ºs 1, 2 e 4⁽¹⁰¹⁾ no quadro supra é a que se segue, secundada pelas observações que a mesma suscita.

⁽⁹⁹⁾ Em todos os arestos citados refere-se que “a realização de «trabalhos a mais» numa empreitada só é legalmente possível se se verificarem **cumulativamente** os seguintes requisitos: • Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada; • Resultem de circunstância imprevista; • Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.

⁽¹⁰⁰⁾ Todos os trabalhos descritos no quadro representado no texto com excepção dos identificados sob o n.º 2.

⁽¹⁰¹⁾ No que concerne aos trabalhos indicados no n.º 3 do quadro representado no texto, preconizou-se, no relato da auditoria (vide págs. 23 e 24), um enquadramento jurídico diverso do alegado pela entidade auditada o que, no contraditório, não foi contestado.



Tribunal de Contas

1 - Rede de Colectores (€ 10.000,00): “*Aquando da execução das drenagens de águas pluviais no arruamento P1, houve necessidade de executar um colector em manilhas de betão Ø 500 mm provisório, para evacuação de águas pluviais, numa extensão de 400 m, para uma vala hidráulica existente na zona*”⁽¹⁰²⁾.

Considerando que a proposta integrada no contrato inicial da empreitada previa⁽¹⁰³⁾ que as águas pluviais fossem encaminhadas, através de colectores, para a Bacia de Retenção (e não para uma vala hidráulica), e que o texto antes reproduzido não elucida o motivo pelo qual “*houve necessidade*” de executar mais um troço de colector e a título provisório, solicitaram-se à entidade auditada esclarecimentos sobre a matéria, tendo aquela informado⁽¹⁰⁴⁾ que “*(...) havia necessidade de drenar as águas pluviais do arruamento p1 e as águas resultantes do nível freático do terreno para uma vala hidráulica próxima do Parque Industrial. Assim, construiu-se um colector provisório (...) para a condução das referidas águas pluviais à linha de água, tendo em conta que nem o emissário, nem a bacia de retenção estavam ainda construídas*”. Instada a clarificar o mesmo assunto, a edilidade declarou⁽¹⁰⁵⁾ que “*A construção deste colector resulta de uma situação de recurso, pois se a Câmara Municipal fosse dona dos terrenos do parque teria construído em primeiro lugar a bacia de retenção, evitando assim a construção do colector em causa*”.

Como comentado no quadro dos TBM analisados na al. a) do p. III da presente Parte, a oportuna entrega dos terrenos onde hajam de ser realizados os trabalhos contratados constitui uma obrigação legal dos donos de obras públicas, cf. resulta do disposto nos art.^{os} 150.º e 153.º, ambos do RJEOP (ib idem nos art.^{os} 352.º, 356.º e 358.º, n.º 1, do CCP). Tal entrega pode ser faseada, desde que não determine qualquer interrupção da obra ou prejudique o normal desenvolvimento dos trabalhos, como se extrai do positivado no n.º 1 do mencionado art.º 153.º. Porém, e como resulta do teor das declarações antes transcritas, as dificuldades da autarquia em obter a posse ou propriedade plena dos terrenos intersectados pela obra perturbaram a sequência prevista para a execução dos trabalhos relativos à Bacia de Retenção (definida no Plano de Trabalhos e na MDJ incluídos na proposta adjudicada) que, por sua vez, inviabilizou a solução prevista para a evacuação das águas pluviais.

Por conseguinte, conclui-se que a necessidade de executar o mencionado colector não resulta da verificação, em momento superveniente à contratação da obra, de uma “*circunstância imprevista*” — como o exige o disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP — mas antes do incumprimento⁽¹⁰⁶⁾ (ou cumprimento defeituoso), pela entidade auditada, da referida obrigação legal.

⁽¹⁰²⁾ Cf. consta em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽¹⁰³⁾ Previsão constante na pág. 13 da MDJ inclusa na proposta (de 26.02.2001) do Empreiteiro, como se extrai do excerto que a seguir se transcreve: “*Parte dos caudais derivados da precipitação a ocorrer no interior do perímetro do parque industrial serão conduzidos pelos colectores até uma bacia de retenção a construir junto à estrada EM 558, a qual descarregará as águas para um emissário (...)*”.

⁽¹⁰⁴⁾ Cf. teor do p. 14 do Of. da CME n.º 3127, 27.02.2008.

⁽¹⁰⁵⁾ Alusão ao p. 9 do Of. da CME n.º 5421, 21.04.2009.

⁽¹⁰⁶⁾ No proc. de auditoria constam outros elementos que reforçam o incumprimento mencionado no texto, como a Inf. n.º 16-17/DPU, de 01.03.2007, na qual se pode ler que “*Tendo sido então, constatado superiormente, que desde a conclusão do plano e até à adjudicação da empreitada em Novembro de 2001, a aquisição de terrenos para o Eco-Parque, tinha decorrido de* (continua na pág. seguinte)



Tribunal de Contas

No contraditório realizado, *José Valente de Matos e Outros* apresentam outra explicação para justificar a necessidade de realizar aquele colector: o elevado nível freático registado, “*muito mais elevado que o previsível e usual*” devido ao Inverno de 2002/2003, “*especialmente rigoroso*”, cf. se extrai de fl. 11 do articulado, acrescentando ainda que “*A prova de que se tratou duma situação anormal e imprevista causada pelo elevado nível freático é a constatação que tal apenas se registou na primeira consignação parcial, ocorrida em pleno Inverno, desenvolvendo-se toda a empreitada remanescente sem necessidade de trabalhos a mais similares*” (fl. 12 do articulado). Contrariamente ao alegado, a não realização, no decurso da empreitada, de mais trabalhos idênticos aos em análise (colocação de colector provisório) não oferece qualquer relevância no âmbito da verificação, ou não, de um elevado nível freático. Basta atentar que, sendo o colector provisório, poderia ser reutilizado⁽¹⁰⁷⁾ noutra frente da empreitada em que se registassem níveis freáticos igualmente elevados. Ponderando, conjuntamente, a ausência de prova⁽¹⁰⁸⁾ do alegado “*elevado nível freático*” e as declarações da entidade auditada anteriormente produzidas (atrás transcritas), mantêm-se os reparos antes formulados à adjudicação destes trabalhos.

2 - Rede de Collectores (€ 5.571,20): “*Em reunião de trabalho, ficou acordado drenar os lotes, sendo que estes trabalhos não estavam contemplados no processo da obra*”⁽¹⁰⁹⁾.

Principie-se por referir que se apurou que os trabalhos em referência — correspondentes à realização de “*ramais de ligação*”⁽¹¹⁰⁾ com 160 m de extensão — foram ajustados a preços contratuais, como elucidado⁽¹¹¹⁾ pela autarquia, que adiantou⁽¹¹²⁾ ainda que “*O assunto da drenagem de águas pluviais aos lotes que não estavam previstos no processo da obra (vários ramais de ligação com a extensão total de 160 m) foi analisado em reunião de trabalho, no local da obra, em Fevereiro de 2007 (...)*”. Ante a sucinta fundamentação aduzida observou-se⁽¹¹³⁾, no relato de auditoria, que se estava perante trabalhos extracontratuais (ou obra nova), não enquadráveis na previsão do art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, uma vez que se

forma lenta, acriteriosa, aleatória, sem objectivos de garantirem áreas homogéneas e autónomas para a promoção dos necessários loteamentos. Neste seguimento, decorrente do **V/ despacho n.º 26/2004** de 19-02, **iniciou-se a preparação de todos os elementos necessários à promoção da Expropriação dos terrenos, onde não se vislumbrasse acordo a curto-prazo (...).** Através do **V/ despacho de 17/11/2004**, ficaria o Sr. (...) de proceder **ao levantamento topográfico dos terrenos que ainda faltavam adquirir/negociar**, no sentido de se laborar carta-base para a expropriação. Seria então determinado por **V/ despacho n.º 127/05, de 08-03, avançar com os procedimentos inerentes ao processo de expropriação dos terrenos que não fossem possíveis de adquirir (...)**. Do teor desta informação infere-se que só a partir de 2004 é que a autarquia iniciou, de forma programada e concertada, os procedimentos necessários à aquisição (por contrato e acto administrativo) dos terrenos ainda em falta. Outro elemento relevante é constituído pelas declarações proferidas pelo próprio Presidente da CME na reunião ocorrida em 21.02.2007, que a seguir se reproduzem: “*(...) a empreitada de 8.5 milhões de euros nunca devia ter sido lançada como o foi: a C.M.E. não tinha nem dinheiro, nem os terrenos necessários. Os Técnicos da Autarquia informaram o Executivo de então, mas de nada valeu. Isto é, não houve planeamento, nem se avaliaram as consequências. - A adjudicação ocorre em Novembro de 2001, três semanas antes das eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 2001. - Em Janeiro de 2002, a consignação teve de ser suspensa por já este Executivo, pois não havia terrenos sequer para iniciar (...)*”.

⁽¹⁰⁷⁾ Reutilização prevista, como declarado na fl. 12 do articulado, que a seguir se transcreve: “*Aliás, como também já foi informado a esse Tribunal, as manilhas após cumprirem a sua função, foram removidas e entregues à Câmara Municipal que as utilizou na sua actividade de administração directa*”.

⁽¹⁰⁸⁾ A produzir mediante a exibição, por ex., de actas narrativas de reuniões de obra em que as partes contratantes tivessem debatido o assunto ou de informações, pareceres ou outros documentos produzidos pela Fiscalização [cf. art.º 180.º, al. n), do RJEOP] ou pelos serviços da autarquia sobre o mencionado nível freático (anómalo).

⁽¹⁰⁹⁾ Cf. declarado em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽¹¹⁰⁾ Conforme descrição do trabalho referido no item 3.2 da lista descritiva dos “*Trabalhos a Mais (Preços Contratuais) - Águas Pluviais*”, anexa à carta do Empreiteiro com a ref.ª 274/SEC/ME-VA/2006, datada de 18.04.2006.

⁽¹¹¹⁾ Cf. teor do p. 15 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽¹¹²⁾ Cf. 2.ª parte do teor do p. 9 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽¹¹³⁾ Cf. exposto no n.º 2 incluso na al. f) do p. III do Cap. III do relato, pág. 23.



Tribunal de Contas

afigurava terem sido executados em parcelas de terreno não abrangidas pela área primitivamente prevista para a realização da empreitada. Em sede de contraditório, *José Valente de Matos e Outros* esclarecem que aqueles “ramais de ligação” desenvolveram-se na área abrangida pelas obras de urbanização compreendidas na empreitada (fl. 12 do articulado) afastando, por esta via, a observação preliminar antes formulada. E acrescentam que “*Estes trabalhos, são resultantes da omissão do projecto, que face à sua complexidade não foi possível detectar na fase de lançamento a concurso*” (fl. 12 do articulado).

Já no relato de auditoria se havia observado⁽¹¹⁴⁾ que o regime dos “erros e omissões” regulado no art.º 14.º do RJEOP não era aplicável às empreitadas contratadas por série de preços (como a presente) atenta a localização sistemática daquele preceito legal — no Cap. I (do Título II) dedicado à “*Empreitada por preço global*” — entendimento que se mantém. Porém, ainda que assim não fosse — o que só em tese se consente — constata-se que os trabalhos em causa decorrem de “omissões do projecto” fundadas na sua alegada complexidade e não de “*diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade*”, como exigido no art.º 14.º, n.º 1, al. a), do RJEOP. Acresce que tais trabalhos só seriam atendíveis se o Empreiteiro os reclamasse no prazo de 66 dias a contar da data da consignação ou no prazo de 11 dias após a detecção das omissões caso lograsse demonstrar que lhe era objectivamente impossível detectá-las mais cedo, cf. n.ºs 1 e 2 do citado art.º 14.º. O n.º 5 do mesmo preceito prevê ainda a possibilidade do Dono da Obra ordenar a execução de trabalhos decorrentes de “omissões do projecto” desde que estas se devam “*a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo*”, o que não é suficientemente evidenciado na justificação (“complexidade” do projecto) aduzida pelos responsáveis. Por todo exposto e em consonância com a jurisprudência da 1.ª Secção deste Tribunal — como, por ex., a vertida no seu Ac. n.º 165/2005, de 11.10, proferido no proc. de visto n.º 2067/05 (mantido pelo Ac. n.º 8/2006, de 01.02, proferido no RO n.º 29/05) — se afasta a realização dos presentes trabalhos do regime das “omissões do projecto” previsto no art.º 14.º do RJEOP, bem como do positivado no seu art.º 26.º, n.º 1 ante a ausência, na matéria de facto arrolada, de factos susceptíveis de configurar a “*circunstância imprevista*” naquele exigida.

4 - Bacia de Retenção (€ 1.691,82): “*Metade desta travessia foi executada na 3.ª sub-fase, portanto afectada pela cedência de terrenos. Assim, as terras provenientes da escavação foram colocadas em depósito*”⁽¹¹⁵⁾.

Da escassa fundamentação apresentada retira-se que as terras provenientes dos trabalhos de escavação⁽¹¹⁶⁾ necessários à realização da Bacia de Retenção, ao invés de serem vazadas ou depositadas em terrenos reservados à implantação da obra, tiveram de ser transportadas para

⁽¹¹⁴⁾ Vide n.º 2 incluso na al. g) do p. III do Cap. III do relato contraditado, págs. 27 e 28.

⁽¹¹⁵⁾ Cf. declarado em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽¹¹⁶⁾ De salientar que não foi possível determinar se as terras provenientes dos trabalhos de escavação se destinavam (ou não) a ser reutilizadas na obra. Tais trabalhos são (no âmbito da concretização da bacia de retenção) descritos no item VII.2.1 da LPU inclusa na proposta inicial (de 26.06.2001) do Empreiteiro nos termos que a seguir se reproduzem: “*Escavação em terreno de qualquer natureza para execução da bacia de retenção de acordo com desenhos em anexo incluindo esgoto e transporte a vazadouro dos produtos sobranes*”.



Tribunal de Contas

outro local devido à indisponibilidade desses mesmos terrenos. Uma vez mais, constata-se que a indisponibilidade dos terrenos necessários à realização da obra interferiu com o normal desenvolvimento dos trabalhos contratados, gerando custos adicionais (*in casu*, € 1.691,82) que, pelos motivos aduzidos em comentário aos trabalhos referentes à “*Rede de Colectores - manilhas em betão Ø 500 mm, incluindo abertura e tapamento de valas*” (vide anterior n.º 1), e na al. a) do p. III da presente Parte — que aqui se dão por reproduzidos — obstam ao seu enquadramento no disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

Em sede de contraditório, José Valente de Matos e Outros alegaram que “*Estas terras resultaram da escavação para execução da referida bacia e foram colocadas ao lado dela, em depósito, não havendo assim qualquer transporte, como se pode constatar actualmente. Estes trabalhos resultaram de um erro de medição do projectista (...)*”, cf. fl. 14 do articulado. Ora, além da justificação oferecida (erro nas medições do projecto) divergir da constante na folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006, antes reproduzida, também não coincide com a descrição dos TBM nela indicada e que a seguir se transcreve:

“**Transporte** a vazadouro de terras provenientes de escavação $2.169 \text{ m}^3 \times 0,78 \text{ €} = 1.691,07 \text{ €}$ ”.

Por fim, refira-se que, a acolher-se a tese advogada pelos responsáveis (erro nas medições), seria forçoso concluir, face à dimensão da correcção operada — de $649 \text{ m}^{3(117)}$ para mais 2.169 m^3 — que se incorreu num “*erro grosseiro*” o que, pelas razões enunciadas na al. b) do p. III da presente Parte expositiva, que aqui se dão por transcritas, obsta à inclusão da correspondente despesa no regime remuneratório da empreitada (série de preços).

f) TBM no âmbito do projecto da Rede de Saneamento

Os trabalhos em análise — especificados no anexo II deste documento — ascendem ao montante de € 35.786,92 (sem IVA), englobando trabalhos a preços novos (€ 28.930,76, sem IVA) e a preços contratuais (€ 6.856,16, sem IVA).

Tais trabalhos, detalhados e fundamentados nas folhas anexas à Inf da DVE n.º 52, de 07.04.2006, respeitam a 3 elementos construtivos previstos no âmbito do projecto da Rede de Saneamento e que a seguir se resumem:

Quadro 9

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES (SEM IVA)
1. Estação Elevatória E.E.1	19.296,16
2. Conduto Elevatória	9.810,76
3. Ligação da conduta elevatória à caixa da SIMRIA, S.A.	6.680,00
TOTAL:	35.786,92

1 – Estação Elevatória E.E.1 (€ 19.296,16):

A realização dos trabalhos referentes à Estação Elevatória E.E.1 firma-se na seguinte explicação: “*O gabinete projectista HPN impôs alteração à Estação Elevatória E.E.1 prevista inicialmente apresentando alguma pormenorização para o efeito*”⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁷⁾ Cf. quantidade inscrita no item de trabalhos VII.2.1 da LPU incluída na proposta inicial (de 26.06.2001) do Empreiteiro.

⁽¹¹⁸⁾ Cf. consta em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.



Tribunal de Contas

Da sucinta fundamentação oferecida extrai-se que estes trabalhos resultam de “*alguma pormenorização*” do projecto inicial da Rede de Saneamento “*imposta*” pelos seus autores.

O sentido linguístico do verbo “pormenorizar” é o de “*referir com minúcia os pormenores*”; “*fazer desenhos de execução, ou de detalhe, dos diferentes elementos construtivos de um edifício, de um maquinismo, de uma ponte, de uma torre, etc. (...) de forma a dar a ideia clara e minuciosa de todas as suas partes*”, cf. *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, 2.º Vol., pág. 527. O sentido jurídico (ou seja aquele que resulta da articulação de todos os elementos da interpretação da lei) do mesmo verbo não pode deixar de ser o mesmo, ou seja, o de corresponder ao sentido linguístico e, nesse sentido, o de permitir que algumas das partes do projecto sejam referidas ou explicadas com minúcia, para que se forme uma ideia mais clara de todas as suas partes — mas de todas as partes que já constavam na versão originária do projecto e orçamentadas na proposta inicial do Empreiteiro. Por conseguinte, a alegada “*pormenorização*” não determina (ou não deveria determinar) a alteração da informação constante no projecto inicial, gerando encargos financeiros acrescidos.

Face ao que antecede, convidou-se⁽¹¹⁹⁾ a entidade auditada a esclarecer o motivo pelo qual se tornou necessário executar determinados trabalhos no âmbito da Estação Elevatória E.E.1, ao que aquela informou⁽¹²⁰⁾ que “*Resultaram das alterações à EE1 apresentadas pelo gabinete de projectos HPN (cfr. Doc. n.º 9)*”. Compulsada a Nota Técnica da HPN, datada de 04.08.2004 — correspondente ao “*Doc. n.º 9*” — esta principia por referir que “*No processo de acompanhamento técnico do projecto em questão⁽¹²¹⁾ decidiu-se otimizar o funcionamento do conjunto Câmara de Medição de Caudal/Poço de Bombagem⁽¹²²⁾ através da alteração da sua disposição, bem como a definição dos acessórios⁽¹²³⁾ a utilizar de acordo com a disponibilidade actual do mercado*”. Mais adiante, a mesma Nota Técnica menciona que “*Dada a necessidade de otimizar a medição do caudal do afluente à rede de drenagem durante as diversas fases de execução do projecto e de providenciar uma racionalização do emprego de acessórios em todo o sistema (...)*”. E, da leitura do restante documento, não se divisa qualquer menção à ocorrência, durante a execução da obra, de quaisquer factos imprevistos que impusessem a realização dos trabalhos em apreciação. Na verdade, do seu texto resulta a convicção de que a motivação subjacente à contratação daqueles (trabalhos) se prende como a introdução de melhorias à solução da obra inicialmente projectada, como indiciado pelo emprego dos termos “*otimizar*” e “*racionalizar*”. Porém, o regime regulado no 26.º, n.º 1, do RJEOP, não abrange tais situações, uma vez que “*(...), circunstâncias imprevistas são aquelas que resultam de alterações factuais consubstanciadas em novas ocorrências de natureza económica, natural, técnica ou outras, mas que sejam independentes da vontade*

⁽¹¹⁹⁾ Cf. documentado no p. 17 do Of. da DGTC n.º 534, de 14.01.2008.

⁽¹²⁰⁾ Cf. teor do declarado no p. 17 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽¹²¹⁾ Referência ao projecto de execução da Rede de Saneamento.

⁽¹²²⁾ A “*Câmara de Medição de Caudal*” e o “*Poço de Bombagem*” mencionados no texto são duas estruturas físicas constitutivas da Estação Elevatória 1.

⁽¹²³⁾ Os “*acessórios*” referidos na Nota Técnica identificada no texto são “*Válvulas de seccionamento*”, “*Válvulas de retenção de bola*”, “*Juntas de desmontagem auto-travadas*”, “*Medidor de caudal electromagnético*” e “*Ventosas*”. De registar que, na memória descritiva do projecto de execução referente à Estação Elevatória E.E.1, de “Setembro de 1998” (remetida pela CME em anexo ao seu Of. n.º 5421, de 21.04.2009), não são mencionados quaisquer “*acessórios*”.



Tribunal de Contas

do dono da obra. Este tem obrigação de ser diligente e por isso, antes de por uma obra a concurso, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. **E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso.** É que, só a título excepcional (cfr. art.º 136º do mesmo diploma legal) a lei permite o recurso ao ajuste directo. Pelo que este não pode estar dependente da vontade do dono da obra”, como afirmado pelo Plenário da 1.ª Secção do TC no Ac. n.º 7/2002, de 29.01 (proferido no RO n.º 75/2001). O mesmo entendimento se colhe dos Acs. da 1.ª Secção n.ºs 116/2006 e 104/2006⁽¹²⁴⁾, ambos de 04.04, e 150/2006, de 09.05.

Atento o exposto, não é juridicamente possível reconduzir a adjudicação dos trabalhos em referência ao regime estabelecido no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

2 - Conduta Elevatória (€ 9.810,76):

A justificação apresentada para os trabalhos em análise é a que se segue: “*Nas peças desenhadas estão previstas ventosas, que no entanto não estão contempladas no mapa de Medições da obra*”⁽¹²⁵⁾.

Como resulta do texto antes transcrito, estes trabalhos são consequentes de uma divergência entre a informação constante nas peças desenhadas do projecto e a registada (*in casu*, omissa) nas peças escritas do mesmo estudo técnico⁽¹²⁶⁾. Tal divergência é, num primeiro momento, imputável à *HPN, Consultores para Estudos e Projectos, Lda* — gabinete de projectistas autor do projecto da obra e, num segundo momento, aos serviços municipais com responsabilidades na área de projectos e obras municipais que, na fase preparatória do concurso que antecedeu a outorga do contrato inicial da empreitada, não efectuaram uma revisão suficientemente cuidada daquele projecto.

Se o regime remuneratório da empreitada fosse por preço global, dir-se-ia que tais trabalhos seriam enquadráveis no disposto no art.º 14.º [n.º 1, al. b)] do RJEOP, que versa sobre os “erros e omissões” do projecto. Porém e como já referido neste relatório⁽¹²⁷⁾, a inserção sistemática deste preceito legal — no Cap. I dedicado à “*Empreitada por preço global*” — obsta a que se amplie o seu regime à “*Empreitada por série de preços*”, autonomamente regulada no Cap. II, como resulta do critério interpretativo prescrito no art.º 9.º, n.º 1, do Cód. Civil. Face às causas determinantes dos trabalhos em referência — antes enunciadas — não é possível qualificá-los de “trabalhos a mais” nos termos e para os efeitos previstos no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

3 - Ligação da conduta elevatória à caixa da SIMRIA (€ 6.680,00):

Antes de mais, cumpre elucidar que a *SIMRIA – Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, S.A.*, é a empresa responsável pela gestão e exploração do Sistema Multimunicipal de recolha,

⁽¹²⁴⁾ Mantido pelo Plenário da 1.ª Secção no seu Ac. n.º 44/2006, de 04.07, proferido no RO n.º 28/2006.

⁽¹²⁵⁾ Cf. consta em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽¹²⁶⁾ Como corroborado pela CME no p. 18 do seu Of. n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽¹²⁷⁾ Vide comentários formulados aos TBM indicados no n.º 2, incluso na al. e) do p. III da Parte III do relatório.



Tribunal de Contas

tratamento e rejeição dos efluentes da Ria de Aveiro, sendo o seu capital social participado, entre outras, pela CME, que detém uma participação equivalente a 3,57%. Foi criada em 1997, com a pub. do DL n.º 101/97, de 26.04, cujo art.º 5.º, n.º 1 lhe atribuiu o exclusivo da exploração e gestão daquele Sistema pelo prazo de 30 anos em regime de concessão.

No que concerne aos trabalhos em análise, a fundamentação aduzida para a sua adjudicação é a seguinte: *“Também não está prevista a ligação da conduta elevatória⁽¹²⁸⁾ à caixa da SIMRIA⁽¹²⁹⁾”*.

O transcrito, bem como os esclarecimentos prestados pela entidade auditada⁽¹³⁰⁾⁽¹³¹⁾, não esclarecem, em concreto, os fundamentos (ou razões) subjacentes à adjudicação dos trabalhos em apreciação sendo, por este prisma, insuficientes e obscuros⁽¹³²⁾, nos termos prefigurados no art.º 125.º, n.º 2, do CPA.

Ante o sintetizado, observa-se que a edilidade não demonstra que a contratação dos trabalhos em análise resulta da ocorrência de factos insusceptíveis de serem acautelados pelo Dono da Obra (CME) no projecto integrado no contrato de empreitada inicialmente firmado com o Empreiteiro, o que obsta à sua subsunção na previsão do art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.



Em sede de contraditório, *José Valente de Matos e Outros*, reafirmaram (cf. fl. 15 do articulado⁽¹³³⁾) os motivos que presidiram à realização dos trabalhos indicados nos anteriores n.ºs 1 e 2, pelo que se mantêm os reparos formulados à sua adjudicação. No tocante aos trabalhos descritos no precedente n.º 3 depreende-se, do declarado no seu articulado (na fl. 15⁽¹³⁴⁾), que a *“circunstância imprevista”* verificada durante a execução da empreitada

⁽¹²⁸⁾ Das 2 condutas elevatórias previstas realizar no quadro do contrato inicial da empreitada (uma de 424 m e outra de 2.144 m), afigura-se que a conduta referenciada no excerto de texto supra reproduzido respeita à de 2.144 m de extensão, de “DN 400”.

⁽¹²⁹⁾ Cf. consta em folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽¹³⁰⁾ Menção ao exposto no p. 19 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008, seguidamente reproduzido: *“Na altura que se elaborou o projecto ainda não existia o interceptor Norte, razão pela qual nas plantas do projecto consta a localização de uma ETAR. Estes trabalhos foram condicionados pela SIMRIA no local da obra”*.

⁽¹³¹⁾ Referência ao declarado no p. 10 do Of. da CME n.º 5421, de 21.04.2009, cujo teor se transcreve: *“O projecto referia-se à ligação ao «Interceptor Norte» não havendo pormenores de execução. Estes trabalhos a mais, decorreram da reunião havida no local com os Técnicos da SIMRIA”*. Saliente-se que o declarado é contraditório com o informado pela CME no p. 19 do seu Of. de 27.02.2008, na medida em que ali se diz que *“Na altura que se elaborou o projecto ainda não existia o interceptor Norte (...)”*.

⁽¹³²⁾ Como referido por Mário Esteves de Oliveira e outros em anotação ao art.º 125.º, n.º 2, do CPA, as razões (de facto ou de direito) invocadas são obscuras quando não se percebe em que consistem ou que ligação existe entre elas, e insuficientes quando, percebendo-se quais são, não justificam o acto decidido/deliberado em toda a sua extensão, cf. autor citado in *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2.ª edição (Maio de 2001), Almedina, pág. 604.

⁽¹³³⁾ Na parte (da fl. 15 do articulado) em que se declara o seguinte: *“Os trabalhos a mais relativos à estação elevatória resultaram de uma melhoria introduzida no projecto pelo seu autor, justificando-a com a sua optimização face às fases de execução da obra, racionalização no emprego de acessórios e sua disponibilidade no actual mercado. Dado tratar-se de uma matéria muito específica do projecto, tal era impossível ao Dono da Obra introduzi-la antes do lançamento a concurso da obra. Quanto à conduta elevatória no montante de € 9.810,76, trata-se de uma omissão no mapa de medições do projecto, já que a mesma figura nas peças desenhadas”*. Este texto é antecedido da menção a um *“projecto de Obras de Urbanização”* não integrado no contrato da empreitada objecto da Acção e, como tal, carecido de relevância jurídica, cf. já assinalado no texto deste relatório [vide Parte III, p. III, al. b)].

⁽¹³⁴⁾ Na parte em que se afirma o seguinte: *“Os trabalhos referentes à ligação da conduta elevatória à caixa do Sistema de colecta e tratamento da SIMRIA, no montante de € 6.680,00, é manifestamente um trabalho resultante de uma situação imprevista surgida após a adjudicação da empreitada e quando entrou em funcionamento o sistema da SIMRIA, sendo exigida a construção de uma caixa a anteceder a caixa do referido sistema, ligação e acessórios. Este trabalho destina-se à mesma empreitada, dado que não era possível o sistema de esgotos do Parque Industrial entrar em funcionamento, sem o seu transporte e tratamento a cargo do Sistema da SIMRIA. Refira-se que sendo certo que a obra referente a todo o sistema da SIMRIA estava previsto entrar em funcionamento, mas não se sabia quando, nem o modo como se faria essa ligação. A forma como a ligação foi efectuada e as obras inerentes a essa ligação foram na altura fornecidas pela SIMRIA, desconhecendo a Câmara à data do Lançamento a concurso os requisitos a que deveria obedecer”*.



Tribunal de Contas

corresponde à definição, pela SIMRIA, dos “requisitos a que deveria obedecer” a ligação da conduta elevatória ao sistema multimunicipal de tratamento dos efluentes por aquela gerido. Mais alegam que tal definição — que impôs a construção de uma caixa de visita e respectivos acessórios — não era susceptível de ser conhecida pela CME à data do lançamento do concurso que antecedeu a outorga do contrato objecto da Acção. Contudo, o alegado não permite afastar a ilegalidade antes imputada à adjudicação dos trabalhos em questão considerando que, na pronúncia apresentada, não se elucida o motivo pelo qual tais “requisitos” não eram passíveis de conhecimento (pela CME) na fase preparatória do mencionado concurso nem se demonstra (através de elementos escritos) a sua ulterior exigência por parte daquela empresa, da qual a autarquia é accionista.

g) TBM no âmbito do projecto da Rede Eléctrica

Por último, foi ainda adjudicado um vasto conjunto de “trabalhos a mais” atinentes à Rede Eléctrica que, no seu conjunto, ascende à importância de € 163.989,72 (sem IVA), € 137.217,05 (sem IVA) dos quais a preços contratuais e o restante (€ 26.772,67, sem IVA) a preços novos. No quadro seguinte indicam-se tais trabalhos, respectivas quantidades e preços unitários (sem IVA):

Quadro n.º 10

DESCRIÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES TOTAIS (€)
REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE B.T.:	7.321,32
1. Alteração de armários previstos por outros Tipo 4 normalizados pela EDP ..12 un x 216,70 € = 2.600,40 €	
2. Tubo corrugado Ø 110 mm para travessias e futuras chegadas..... 1.317 m x 1,96 € = 2.581,32 €	
3. Rede e fita sinalizadora 1.783 m x 1,20 € = 2.139,60 €	
REDE DE B.T. DE ILUMINAÇÃO E CANDEIEIROS:	10.568,02
4. Cabo W1 x 35 220 m x 2,69 € = 591,80 €	
5. Cabo HOSW - U 362.5 498 m x 1,64 € = 816,72 €	
6. Rede e fita sinalizadora 1.100 m x 1,20 € = 1.320,00 €	
7. Armadura de I.P. do Tipo MC 2 25 un x 313,58 € = 7.839,50 €	
POSTOS DE TRANSFORMAÇÃO E SECCIONAMENTO:	94.998,72
8. Fornecimento e montagem de equipamento eléctrico em PT's 2 un x 5.120,00 € = 10.240,00 €	
9. Construção civil de postos de transformação 2 un x 9.769,31 € = 19.538,62 €	
10. Cela de entrada SM6 ref.ª IM 2 un x 3.177,48 € = 6.354,96 €	
11. Cela de protecção SM6 ref.ª QM..... 2 un x 4.226,21 € = 8.452,42 €	
12. Cela de contagem SM6 ref.ª CGM 2 un x 9.185,35 € = 18.370,70 €	
13. Transformadores de potência de 630 Kva/15 Kv 2 un x 12.071,98 € = 24.143,96 €	
14. Quadro de baixa tensão 2 un x 2.779,74 € = 5.559,48 €	
15. Eléctrodos de terra 2 un x 794,00 € = 1.588,00 €	
16. Sistemas de terras 2 un x 159,77 € = 319,54 €	
17. Quadro contendo instruções dos primeiros socorros 2 un x 29,67 € = 59,34 €	
18. Quadro contendo impressos para registo dos valores de terras 2 un x 25,95 € = 51,90 €	
19. Estrados de equipotencial de manobra em MT..... 2 un x 63,19 € = 126,38 €	
20. Candeeiros de iluminação de emergência 2 un x 96,71 € = 193,42 €	
REDE DE MÉDIA TENSÃO:	46.001,66
21. Cabo tipo LXHIOV x 240 mm 28,7/15 KV 4.789 m x 8,89 € = 42.574,21 €	
22. Caixas terminais fim de cabo 2 un x 318,05 € = 636,10 €	



Tribunal de Contas

DESCRIÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES TOTAIS (€)
23. Rede e fita sinalizadora 1.923 m x 1,20 € = 2.307,60 €	
24. Tubo corrugado Ø 160 mm para travessias e condutas de reserva 107,5 m x 4,50 € = 483,75 €	
TRABALHOS COMPLEMENTARES NA REDE:	5.100,00
25. Geo-referência da totalidade da obra executada 1 un x 1.800,00 € = 1.800,00 €	
26. Identificação e marcação do SGI dos armários de distribuição 12 un x 50,00 € = 600,00 €	
27. Sinalização das celas de MT dos PT's 6 un x 120 € = 720,00 €	
28. Uniões em cabos de média tensão 9 un x 220,00 € = 1.980,00 €	
TOTAL:	163.989,72

As razões invocadas para a realização dos trabalhos antes especificados são as seguintes: “Tendo em conta a divisão dos lotes e reuniões com a EDP, a Câmara Municipal de Estarreja optou por fazer **um aditamento ao projecto eléctrico e apresentá-lo à EDP para novo licenciamento da obra**”⁽¹³⁵⁾.

Ante a sucinta explicação apresentada, convidou-se⁽¹³⁶⁾ a entidade auditada a informar em que momento é que solicitou à EDP, *Distribuição - Energia, S.A.*, o licenciamento referente ao “aditamento ao projecto eléctrico”, e a data do seu deferimento, juntando os respectivos documentos probatórios. Aquela entidade prestou os esclarecimentos que a seguir se reproduzem⁽¹³⁷⁾: “Após reunião de trabalho com a EDP, fiscalização e empreiteiro, chegou-se à conclusão que **o projecto eléctrico tinha que ser revisto, uma vez que era antigo e não cumpria com as normas e regulamentos actuais da EDP. O projecto foi apresentado e aprovado pela EDP (cfr. Doc. n.º 12)**”.

Do transcrito decorre que o projecto relativo à especialidade da Rede Eléctrica (integrado no projecto geral da obra) divulgado no concurso público que antecedeu a outorga do contrato inicial da empreitada, dada a data em que foi elaborado (1998), já não respeitava “normas e regulamentos” aplicáveis ao sector eléctrico publicados em momento posterior.

Um breve parêntesis para referir que, compulsada a MDJ⁽¹³⁸⁾ inclusa no projecto atinente à citada especialidade, datado de “Setembro de 1998”, pode ler-se (na pág. 21) o seguinte: “Na elaboração do presente projecto foram respeitadas as Normas constantes no Regulamento de Segurança das Redes de Distribuição de Energia Eléctrica em Baixa Tensão e no Regulamento de Segurança de Subestações e Postos de Transformação e de Seccionamento, bem como toda a legislação aplicável”.

Prosseguindo a análise destes trabalhos, verifica-se que os elementos documentais fornecidos pela edilidade, numerados de “Doc. n.º 12”, revelam que, em 11.05.2005, aquela enviou à EDP 3 exemplares do projecto de aditamento ao projecto (de 1998) de infra-estruturas de electricidade para efeitos de aprovação, acto que ocorreu em data não apurada, cf. se conclui do teor da carta da EDP (com a ref.ª n.º 1689/05/BLPC) datada de “2-6-2005” e parecer anexo.

⁽¹³⁵⁾ Cf. teor de folha anexa à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006.

⁽¹³⁶⁾ Cf. p. 20.1 do Of. da DGTC n.º 534, de 14.01.2008.

⁽¹³⁷⁾ Cf. p. 20.1 do Of. da CME n.º 3127, de 27.02.2008.

⁽¹³⁸⁾ MDJ remetida em anexo ao Of. da CME n.º 5421, de 21.04.2009.



Tribunal de Contas

Em virtude daqueles elementos escritos não aludirem a quaisquer normas regulamentares⁽¹³⁹⁾, interpelou-se⁽¹⁴⁰⁾ a edilidade no sentido de proceder à sua identificação, ao que aquela informou⁽¹⁴¹⁾, em Abril de 2009, nos termos que a seguir se reproduzem: “Quando digo «normas e regulamentos», refiro-me à legislação em vigor na EDP”.

Face ao descrito, conclui-se pela impossibilidade de fundamentar os trabalhos em referência no disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, considerando que a entidade auditada não concretiza os factos de natureza jurídica (“normas e regulamentos”), ocorridos durante a execução da empreitada, que impuseram a sua realização.

Ao observado, acrescem dúvidas sobre a sua imprescindibilidade à obra primitivamente contratada, ponderando os seguintes aspectos:

- i) O volume financeiro associado a estes trabalhos (€ 163.989,72), o qual representa 29,94% da verba inicialmente prevista (€ 547.814,13⁽¹⁴²⁾) para a realização de todos os trabalhos necessários à concretização da Rede Eléctrica integrada na empreitada;
- ii) A designação dada pela própria entidade auditada aos trabalhos descritos nos n.ºs 25 a 28 do quadro anterior (“Trabalhos Complementares na Rede”), acordados a preços novos;
- iii) O incremento de 50% (e nalguns casos mais) do volume de alguns “trabalhos a mais” relativamente ao (volume) inicialmente estimado na LPU (inclusa na proposta inicial do Empreiteiro) para as respectivas espécies de trabalhos, como verificado em relação aos TBM identificados no quadro anterior sob os n.ºs 4 (+ 220 m aos 406 m iniciais), 12 e 13 (+ 2 unidades às 2 iniciais), 9, 11, e 14 a 20 (+ 2 unidades às 4 iniciais) e 21 (+ 4.789 m aos 1.860 m iniciais).

Por conseguinte, também não está demonstrado no processo de auditoria que os trabalhos em questão “se destinam à realização da mesma empreitada”, como imposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

No contraditório realizado, José Valente de Matos e Outros expõem (fls. 16 a 18 do articulado), em termos pouco claros, as razões subjacentes à necessidade de realizar os trabalhos em referência, as quais se prendem, aparentemente, com a indefinição das concretas indústrias que se iriam instalar no Parque Industrial. Assim, alegam que o projecto da rede eléctrica — aprovado pela EN – Electricidade do Norte, S.A. em 1998 — contemplou “uma solução razoável e eficiente” apesar de “Às datas de elaboração do projecto (1998) e do seu lançamento a concurso (2001) não era possível conhecer as potências em jogo em cada indústria e serviço, bem como o tipo de actividade de cada uma delas e respectiva área possível de implantação”, cf. fl. 16 do articulado. No entanto, o declarado não contém qualquer aspecto inovatório atendendo ao teor da MDJ do projecto⁽¹⁴³⁾ da rede eléctrica (datado de

⁽¹³⁹⁾ Normas como, por ex., as vertidas na Port. n.º 949-A/2006, de 11.09 (aprovou as Regras Técnicas das Instalações Eléctricas de Baixa Tensão), no DL n.º 226/2005, de 28.12 (estabeleceu os procedimentos de aprovação das regras técnicas das instalações eléctricas de baixa tensão), ou no DL n.º 740/74, de 26.12 (aprovou os Regulamentos de Segurança de Instalações de Utilização de Energia Eléctrica e de Instalações Colectivas de Edifícios e Entradas).

⁽¹⁴⁰⁾ Como documentado no p. 11 do Of. da DGTC n.º 4218, de 19.03.2009.

⁽¹⁴¹⁾ Cf. declarado no p. 11 do Of. da CME n.º 5421, de 21.04.2009.

⁽¹⁴²⁾ Cf. melhor representado no Quadro 2, inserto no p. I da Parte II do Relatório.

⁽¹⁴³⁾ Remetido em anexo ao Of. da CME n.º 5421, de 21.04.2009.



Tribunal de Contas

“Setembro de 1998”) concursado, cujo n.º 3 menciona que *“As infraestruturas a realizar, destinam-se ao fornecimento de energia eléctrica às futuras indústrias e serviços que gradualmente irão ser implantadas no parque, incluindo outras infraestruturas essenciais para funcionamento do parque, tais como: Iluminação de Arruamentos, Sistemas de Bombagem (...). Para conseguir tal objectivo com eficiência em relação ao futuro, cujo limite será a implantação total das áreas de construção previstas e das que serão definidas aquando de uma eventual ampliação da área do parque, necessário seria o conhecimento das potências em jogo em cada indústria e serviço, ou pelo menos o tipo de actividade de cada uma delas e respectiva área de implantação. No entanto, tal não é possível e, nestas condições julga-se ser uma solução razoável e eficiente, considerar um projecto (...)”* (n.º 3 daquela MDJ, pág. 3). Apesar do desconhecimento das potências associadas a cada indústria, considerou-se que o Parque teria como limite máximo de potência 7 MVA⁽¹⁴⁴⁾ *“(...) tendo em consideração a futura expansão do parque, bem como o conhecimento da evolução e limites máximos de potências de parques de certo modo semelhantes (...),”* cf. expresso no n.º 8 da mesma MDJ (pág. 21). Consequentemente, o aludido desconhecimento não reveste qualquer imprevisibilidade que — como sublinhado nos Acs. da 3.ª Secção do TC n.ºs 04/2009, de 26.10 (proferido no RO n.º 04-JRF/2009) e 01/2010, de 21.01 (proferido no RO n.º 09-JRF/2009) — *“constitui o núcleo decisivo da previsão normativa⁽¹⁴⁵⁾: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, mas se não resultaram de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis do ajuste directo”*.

Salientam ainda que *“do valor dos trabalhos a mais em análise de € 163.989,72 (S/IVA), € 139.217,05 (S/IVA) são preços contratuais e o restante (€ 26.772,67, S/IVA) são preços novos, ou seja, na esmagadora maioria dos trabalhos realizados foram aplicados preços da proposta, não estando deste modo em causa critérios de igualdade e transparência a que devem obedecer os procedimentos”*, cf. fl. 16 do articulado. O argumentado suscita os seguintes comentários:

- Estarão sempre em causa “critérios” ou os princípios da igualdade e transparência⁽¹⁴⁶⁾ sempre que, sem base legal, a Administração escolhe o empreiteiro com que pretende contratar sem consultar o mercado quando a lei impunha essa mesma consulta através de realização de um procedimento aberto à concorrência. Por conseguinte, o facto da maioria dos “trabalhos a mais” terem sido ajustados a preços contratuais não releva considerando que, à luz do estatuído no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do RJEOP, era obrigatória a realização de concurso público ou limitado com publicação de anúncio quando o valor estimado do contrato a celebrar fosse igual ou superior a € 124.699,47 (sem IVA);
- O facto da maioria dos “trabalhos a mais” ter sido ajustada a preços contratuais também não representa, necessária e automaticamente, uma vantagem financeira, como se retira, entre outros, do teor do Ac. da 1.ª Secção n.º 35/2002, de 17.12 (proferido no RO n.º 1/2002), no

⁽¹⁴⁴⁾ Potência superior aos 3.206,2 Kva indicados na fl. 17 do articulado oferecido pelos responsáveis, pelo que não se divisa a relevância atribuída à sua menção.

⁽¹⁴⁵⁾ Alusão ao regime previsto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

⁽¹⁴⁶⁾ Princípios que, conjuntamente com o princípio da concorrência, constituem valores nucleares dos procedimentos de formação dos contratos públicos, como se extrai do disposto no art.º 1.º, n.º 4, do CCP.



Tribunal de Contas

qual se afirma que “*E também não colhe o argumento de que nenhum outro empreiteiro ofereceria melhores condições. Sendo certo que a adjudicação sem concurso dos trabalhos a mais ao empreiteiro que está em obra tem como fundamento razões de celeridade e economia, o certo é que não pode deixar de ter-se em atenção que tal providência, por excepcional, apenas pode ter lugar nos precisos termos em que a lei a prevê. E, de qualquer forma, sem funcionar a concorrência, sempre será temerário afirmar que ninguém faria os trabalhos em melhores condições*”. É que, como apontado no Ac. n.º 179/2004, de 21.12, “*Ao prescindir-se de toda a concorrência, estão criadas as condições para a celebração de um contrato potencialmente menos vantajoso para a autarquia (...)*” ou, dito de outro modo, “*A ausência de concorrência (...) entre outros inconvenientes, gera a impossibilidade de apreciar outras propostas, eventualmente de valor mais baixo (...)*”, como observado nos Acs. da 1.ª Secção (em 1.ª instância) n.ºs 80/2006 (de 07.03) e 181/2006 (de 06.06).

Por último, os mesmos responsáveis mencionam que estes trabalhos “*(...) são imprescindíveis ao bom funcionamento e acabamento da empreitada e que não era possível separá-los da empreitada mãe sem inconvenientes graves para o dono da obra (...)*” (fl. 18 do articulado). O declarado não procede considerando o assinalado nos anteriores p. i), ii) e iii) e a não concretização dos “*inconvenientes graves*” que a execução destes trabalhos, no âmbito de outra contratação, representaria para a CME [cf. art.º 26.º, n.º 1, al. a), do RJEOP].

A matéria de facto coligida e os argumentos antes analisados indiciam que as razões determinantes da elaboração, em 2005, de um projecto de aditamento ao projecto da Rede Eléctrica (de 1998) integrado no projecto geral da obra contratada prendem-se com a desactualização deste último à realidade, motivada pelo:

- Lapso de tempo que mediou entre a sua elaboração (1998) e o lançamento do concurso que antecedeu a contratação da empreitada (2001);
- Acentuado prolongamento do prazo inicial da obra, que só foi parcialmente recebida em 12.08.2008 quando deveria encontrar-se integralmente concluída em 18.10.2005 [cf. evidenciado na al. a) do p. II da Parte II].

Considerando o descrito, mantêm-se os reparos antes assinalados à adjudicação dos trabalhos em causa.

IV - ILEGALIDADES INDICIADAS NA ADJUDICAÇÃO DOS TRABALHOS DESCRITOS NAS ALÍNEAS A) a G) DO PONTO III

Nas várias alíneas do p. III descreveram-se alterações à obra objecto do contrato inicial da empreitada, integradas no conjunto de trabalhos adjudicados por ajuste directo ao abrigo do disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, posteriormente formalizados no Adicional celebrado. No entanto, o citado enquadramento jurídico não se revelou, pelas razões explicitadas em cada uma daquelas alíneas, consentâneo com a matéria de facto analisada, impedindo, conseqüentemente, a aplicação do regime previsto naquele dispositivo legal. A despesa conseqüente do ajuste directo de tais trabalhos atingiu a quantia de € 460.858,85 (sem IVA), como evidenciado no quadro que se segue:



Tribunal de Contas

Quadro 11

P. III al.	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR (s/IVA)
a)	TRABALHOS DE CARGA, TRANSPORTE E COLOCAÇÃO EM DEPÓSITO DE TERRAS PROVENIENTES DO ARRUAMENTO P1	21.600,00
b)	TRABALHOS A MAIS NO ÂMBITO DO PROJECTO DE ARRANJOS EXTERIORES	160.856,85
c)	ALTERAÇÃO DO TRAÇADO DA CONDUTA DA NESTLÉ	46.813,36
d)	COLOCAÇÃO DE UMA VÁLVULA (TBM NO ÂMBITO DO PROJECTO DA REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA BRUTA)	14.548,98
e)	TBM ⁽¹⁴⁷⁾ NO ÂMBITO DO PROJECTO DE REDES DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	17.263,02
f)	TBM NO ÂMBITO DO PROJECTO DA REDE DE SANEAMENTO	35.786,92
g)	TBM NO ÂMBITO DO PROJECTO DA REDE ELÉCTRICA	163.989,72

TOTAL:

460.858,85

Como resulta do quadro anterior, € 460.858,85 dos trabalhos compreendidos no Adicional (no valor global de € 486.708,90, sem IVA), foram directamente ajustados com o Empreiteiro quando, face à citada importância, se impunha a realização de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, como decorre do estipulado no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do RJEOP⁽¹⁴⁸⁾. Por conseguinte, conclui-se que, além da inobservância do disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP, foi ainda preterido um dos procedimentos previstos no seu art.º 48.º, n.º 2, al. a), sendo o seu afastamento contrário aos princípios da legalidade, concorrência⁽¹⁴⁹⁾, igualdade e transparência, consagrados nos art.ºs 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 1 e 5.º, n.º 1 do CPA, e art.ºs 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06 [aplicável às empreitadas *ex vi* do seu art.º 4.º, n.º 1, al. a)].

⁽¹⁴⁷⁾ Anote-se que, de entre os TBM indicados na al. e) do p. III da Parte III do relatório, não se considerou ilegal a adjudicação dos atinentes ao "Emissário – execução da travessia ao pipeline da Cires por perfuração horizontal", no valor de € 22.875,05 (vide quadro 8), embora com base num enquadramento legal (art.º 196.º, n.º 1, do RJEOP) diverso do alegado pela CME. Por conseguinte, a verba indicada (€ 17.263,02) no quadro representado no texto corresponde ao resultado da soma dos valores dos TBM relativos à "Rede de Colectores – Manilhas em betão Ø 500 mm, incluindo a abertura e tapamento de valas" (€ 10.000,00), à "Rede de Colectores – Execução de tubagem Ø 200 mm, incluindo movimento de terras e ligações" (€ 5.571,20), e à "Bacia de retenção – transporte a vazadouro de terras provenientes de escavação" (€ 1.691,82).

⁽¹⁴⁸⁾ Por confronto com o valor indicado na al. b) do n.º 2 do art.º 48.º do RJEOP, pelo que, quando o valor do contrato fosse igual ou superior a € 124.699,47 (sem IVA), a sua formação deveria ser antecedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio. Idênticos procedimentos — concurso público ou limitado por prévia qualificação — são exigidos pelo CCP quando o valor do contrato seja igual ou superior a € 150.000, sendo que, caso aquele (valor) exceda os € 4.845.000 [cf. valor definido no art.º 7.º, al. c) da Directiva 2004/18/CE, de 31.03, após a alteração efectuada pelo art.º 2.º, n.º 1, al. c) do Regulamento CE n.º 1177/2009, de 30.11], tais procedimentos deverão ser publicitados no mercado comunitário, cf. art.º 19.º, al. b), do mesmo Código.

⁽¹⁴⁹⁾ O princípio da concorrência, positivado nos art.ºs 81.º, al. f), da CRP e 10.º, do DL n.º 197/99, de 08.06 [este último entretanto revogado pelo DL n.º 18/2008, cf. seu art.º 14.º, n.º 1, al. f)] foi acautelado pelo legislador do CCP no art.º 1.º, n.º 4 do Código, o mesmo sucedendo com os princípios da igualdade e transparência.



Parte IV

Análise do Contraditório

Na exposição infra desenvolvida, procede-se à análise das alegações (incluídas no anexo IV) apresentadas por *Manuel de Pinho Ferreira e Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues* — já identificados no p. IV da Parte I do relatório — e de aspectos particulares invocados por *José Valente de Matos e Outros* na sua pronúncia não comentados na Parte anterior do relatório.

Principiando pelas alegações oferecidas por *Manuel de Pinho Ferreira e Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues*, constata-se que estes não assinalam quaisquer incorrecções ou insuficiências à matéria de facto explanada no relato nem contestam a ilicitude da adjudicação dos TBM naquele apontada e reiterada neste documento. No essencial, solicitam⁽¹⁵⁰⁾ que lhes seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória indiciada pelo cometimento da infracção financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, ao abrigo do disposto no n.º 8 do mesmo preceito legal, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

A relevação da responsabilidade prevista no art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculado ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TC (como resulta do emprego do termo “*poderão*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 8. Dito isto, observa-se que inexistem no processo de auditoria indícios suficientes de que a infracção cometida só lhes possa ser imputada a título de negligência, como exigido na alínea a) daquele número e disposição legal ponderando, basicamente, dois aspectos:

- A concretização das múltiplas atribuições cometidas por lei⁽¹⁵¹⁾ às autarquias locais envolve ou pode envolver, por parte dos membros da CME, o exercício de competências na área da contratação pública — como resulta, entre outros, do disposto nos art.ºs 64.º, n.º 1, als. d), e) e q), e 68.º, n.º 1, al. f), da LAL. E que, nos termos do art.º 4.º, al. a), subalínea i), do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/97, de 30.06, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, entretanto alterada pela Lei n.º 53-F/2006, de 20.12), os eleitos locais devem, no exercício das suas funções, “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”;
- Que, como afirmado pela 3.ª Secção do TC na Sentença n.º 5/2010, de 30.04 (proferida no proc. n.º 8-JFR/2009), “*(...) não se pode tolerar nem desculpar que responsáveis da Administração, quer local, quer nacional, desconheçam os princípios há muito clarificados em sede de efectivação de «trabalhos a mais», no âmbito das empreitadas de obras públicas. Não é mais sustentável e aceitável que se confundam conceitos básicos e estruturantes da assunção de despesas públicas em sede de empreitadas, em que as «circunstâncias imprevistas» a que alude o art.º 26.º do Decreto-Lei nº 59/99 indevidamente se assimilam a «circunstâncias resultantes de erros e falhas de projecto», a circunstâncias «que visam melhorar o projecto, e ou a não retardar a execução de obra aguardada e apetecível para os*

⁽¹⁵⁰⁾ Vide n.º 14 do articulado oferecido.

⁽¹⁵¹⁾ Menção à lei quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, corporizada na Lei n.º 159/99, de 14.09.



Tribunal de Contas

munícipes». Como se decidiu no Ac. n.º 002/2007, do Plenário da 3.ª Secção, de 16.05.2007, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48, pág. 214: «merece censura o erro quando não estão em causa normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham»».

Prosseguindo, para afastar a responsabilidade financeira preliminar que sobre eles recai, os mesmos responsáveis invocam eventuais causas excludentes de culpa (nos termos do art.º 17.º, n.º 1, do Código Penal) argumentando, no essencial, o seguinte:

- i) A confiança que lhes mereceu o parecer corporizado na Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2006, redigido por detentores de “*conhecimentos técnicos e de facto que não permitisse violações da lei*” (cf. n.º 5 do articulado; ib idem no seu n.º 13);
- ii) “*Confiaram, também, que o Senhor Presidente, ao remeter o assunto para a sessão, tivesse verificado a legalidade do parecer e tivesse conhecimento de facto (até porque já era vereador quando o concurso foi lançado) de que o que lá vem discriminado como «trabalhos a mais» correspondesse, na realidade, a «trabalhos a mais», o que, só agora, perceberam que não são*” (cf. n.º 6 do articulado; ib idem no seu n.º 13).

Porém e conforme salientado na Sentença n.º 5/2010 antes indicada, “*(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções. No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos. Sublinhe-se que não são os Serviços que estão a ser julgados mas os responsáveis financeiros que, livremente, se abalançaram a cargos de gestão autárquica. A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública **não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões.** Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3.ª Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, dos Acórdãos n.ºs 02/07, de 16.05.07 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 48; n.º 03/07, de 27.06.07 in www.tcontas.pt e n.º 02/08, de 13.03.08 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 49*”. No mesmo sentido vide, ainda, as Sentenças n.ºs 3/2010, de 19.03 (proferida no proc. n.º 10-JRF/2009) e 4/2010, de 31.03 (proferida no proc. n.º 2 JC/2009 – 3.ª Secção) e Ac. da 3.ª Secção n.º 1/2010, de 21.01.2010 (proferido no RO n.º 9-JFR/2009, no âmbito do proc. n.º 4-JFR/2008). Como se colhe da mesma jurisprudência, a confiança depositada em pareceres/informações elaboradas pelos serviços da entidade auditada poderá apenas ser valorada em sede de determinação da medida da pena (de multa) a aplicar como uma atenuante especial nos termos estatuídos nos art.ºs 71.º e 72.º do Código Penal.

Por último, e considerando o antes exposto, também não relevam as situações apontadas pelos mesmos responsáveis nos n.ºs 7⁽¹⁵²⁾ a 11 do seu articulado.

⁽¹⁵²⁾ Salienta-se que não é possível corroborar a veracidade do afirmado no n.º 7 do articulado, uma vez que o processo de auditoria não se encontra instruído com a versão integral da acta narrativa da reunião da CME ocorrida em 26.12.2006.



Tribunal de Contas



Nas alegações oferecidas por *José Eduardo Alves Valente de Matos e Outros*, estes principiam por louvar o esforço do Município de Estarreja na promoção do processo aquisitivo de centenas de parcelas de terreno abrangidas pela área dos trabalhos da empreitada. Esse processo, pontuado por inúmeros imprevistos⁽¹⁵³⁾, decorreu durante a execução da empreitada, “*A qual, em rigor, nunca deveria ter sido lançada*” (fl. 2 do articulado). Apesar desta afirmação, os responsáveis concluem “*que o interesse público, ponderando-se os custos e os benefícios saiu consideravelmente beneficiado*” (fl. 3 do articulado), o que não se acompanha por ausência de demonstração financeira de todos os custos e benefícios (directos e indirectos) associados à concretização das obras de urbanização Parque Industrial de Estarreja.

Cumpram também clarificar o motivo pelo qual deixou de se considerar ilegal a adjudicação dos trabalhos a mais referentes à “*Substituição de Conduta (TBM no âmbito do projecto da Rede de Abastecimento de Água potável)*”, no valor de € 2.975,00 (sem IVA), descritos no Cap. III, p. III, al. c) do relato contraditado (págs. 18 e 19). Como se conclui do ali exposto, não se evidenciava a “*circunstância imprevista*” (exigida no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP) que motivou a célere degradação da conduta substituída considerando, em particular, os deveres legais que, em matéria de sistemas de abastecimento e distribuição de água, impendem sobre os municípios (e outras entidades). Das alegações ora apresentadas por *José Valente de Matos e Outros* extrai-se que a acentuada deterioração daquela conduta se deve à “*contaminação do solo na envolvência do complexo Químico de Estarreja, derivado do nível freático elevado*” (fl. 8 do articulado), contaminação essa cujo impacto no estado de conservação de infra-estruturas enterradas não é, *a priori*, susceptível de rigorosa previsão/avaliação pelo Dono da Obra. Por conseguinte, não merece qualquer reparo a adjudicação dos referidos TBM à luz do disposto no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP.

Apresenta-se igualmente conveniente observar que o enquadramento legal proposto — art.º 196.º, n.º 1, do RJEOP — para a adjudicação dos trabalhos atinentes ao “*Emissário – execução da travessia ao pipeline da Cires por perfuração horizontal*”, no valor de € 22.875,05 (sem IVA), descritos no n.º 3 incluso na al. f) do p. III do Cap. III do relato (págs. 23 e 24), em detrimento do sufragado pela entidade auditada (art.º 26.º do RJEOP) não foi, no contraditório realizado, contestado pelos mesmos responsáveis, cf. se alcança do declarado na fl. 13 do seu articulado.

No termo da sua pronúncia, *José Valente de Matos e Outros* requerem “*a relevação de eventuais responsabilidades financeiras porquanto se julga indubitavelmente estarem reunidos todos os pressupostos fixados no número 8 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações subsequentes, para que se possa usar da faculdade aí conferida (...)*” (cf. fl. 20 do articulado). O solicitado suscita a formulação de iguais comentários aos antes produzidos sobre pedido idêntico, requerido por *Manuel de Pinho Ferreira e Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues* e que aqui se dão por reproduzidos.

⁽¹⁵³⁾ Mencionados no documento anexo ao articulado, identificado de “Anexo 1”, correspondente à Inf. n.º 72/2010, de 17.05, já referenciada (em nota de rodapé) na exposição efectuada na al. a) do p. III da Parte III deste documento.



Parte V

Eventuais infracções financeiras evidenciadas

I - INTRODUÇÃO

No relatório (Partes II e III) foram evidenciadas situações violadoras de normas legais⁽¹⁵⁴⁾, algumas das quais susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos no art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04). Tais situações, devidamente assinaladas nas várias alíneas do p. III da Parte III, resultaram, essencialmente, da adjudicação de mais trabalhos mediante o procedimento de ajuste directo previsto no art.º 26.º do RJEOP sem, contudo, se encontrarem reunidos os pressupostos exigidos no citado normativo.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detectadas, susceptíveis de consubstanciar **a infracção financeira sancionatória tipificada na al. b) do n.º 1 do referido art.º 65.º**, cuja imputabilidade se processou de acordo com o disposto nos art.ºs 61.º e 62.º da mesma lei (por força do disposto no seu art.º 67.º, n.º 3), constando no anexo III ao relatório o mapa destas infracções.

II - RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa de € 460.858,85, sem IVA) dos “trabalhos a mais” referenciados nas alíneas a) a g) do p. III da Parte III, por se alicerçar no ajuste directo regulado no art.º 26.º, n.º 1, do RJEOP sem que se encontrassem reunidos todos os pressupostos naquele exigidos, determinando a preterição do procedimento previsto no seu art.º 48.º, n.º 2, al. a), ante o valor da despesa autorizada, evidenciada no p. IV da mesma Parte.

A inobservância deste procedimento colide ainda com os valores tutelados pelos princípios da legalidade, concorrência, igualdade e transparência [cf. art.ºs 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 1 e 5.º, n.º 1 do CPA, e art.ºs 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06, aplicável às empreitadas *ex vi* do seu art.º 4.º, n.º 1, al. a)], como assinalado no citado p. IV da Parte III.

As ilegalidades mencionadas no parágrafo anterior integram a infracção financeira tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e, como tal, é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros da CME identificados no mapa incluso no

⁽¹⁵⁴⁾ Vide, neste sentido: a realização de consignações parciais da obra que envolveram a interrupção dos trabalhos, em desconformidade com o disposto no art.º 153.º, n.º 1, do RJEOP [Parte II, p. II, al. a)]; a comunicação ao Empreiteiro da data de reinício dos trabalhos por forma verbal, em violação do estatuído nos art.ºs 140.º e 192.º do RJEOP [Parte II, p. II, al. a)]; o incumprimento do prazo de pagamento dos trabalhos contratados, definido no art.º 212.º, n.º 1 do RJEOP [Parte II, p. II, al. b)], e ainda a adjudicação dos “trabalhos a mais”, deliberada em reunião da CME de 26.12.2006, em desconformidade com o dever de fundamentação delimitado no art.º 125.º, n.ºs 1 e 2, do CPA (Parte III, p. II).



Tribunal de Contas

anexo III do relatório que, em reunião de 26.12.2006 deliberaram (Delib. n.º 341/06), por unanimidade⁽¹⁵⁵⁾, o citado acto.

A eventual condenação na responsabilidade financeira antes mencionada, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras (cf. art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), implica o pagamento de multa de montante variável balizado pelos limites fixados nos n.ºs 2⁽¹⁵⁶⁾, 4 e 5 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 48/2006 e 35/2007 de, respectivamente, 29.08.2006 e 13.08.2007.

Anote-se que os responsáveis indiciados, tendo já sido alertados⁽¹⁵⁷⁾ para essa possibilidade, não efectuaram até agora o pagamento voluntário das multas, o qual pode ser efectuado pelo seu valor mínimo antes da fase do julgamento (n.º 3 do art.º 65.º da LOPTC) e determina que o procedimento sancionatório não se inicie ou se extinga, nos termos da al. d) do n.º 2 do art.º 69.º da citada Lei 98/97.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da supracitada Lei n.º 98/97, com a alteração dada pela Lei n.º 35/2007, de 13.08.2007, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

⁽¹⁵⁵⁾ Cf. registado na acta (n.º 29) narrativa da reunião da CME realizada em 26.12.2006.

⁽¹⁵⁶⁾ No triénio 2004/2006, o valor de uma UC correspondia a € 89,00.

⁽¹⁵⁷⁾ Cf. último parágrafo do Cap. IV do relato contraditado (pág. 34).



Parte VI

Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer (de 03.09.2010) no qual declara, em síntese, que *“No decurso da obra, a CME veio a adjudicar 486.708,90 Euros de «trabalhos a mais», invocando o disposto no art.º 26.º do RJEOP, sem que, em relação à sua grande maioria, estivessem preenchidos e verificados todos os pressupostos, previstos naquela disposição legal, que permitiriam a respectiva adjudicação e contratação por «ajuste directo», atento o valor global desses trabalhos (...). Com efeito, em grande parte deles, no montante apurado de 460.858,85 Euros, veio a comprovar-se não terem derivado da ocorrência de qualquer «circunstância imprevista» (imprevisível) verificada no decurso da execução desta empreitada — não sendo correcto invocar, a citada disposição legal, para legitimar o recurso à contratação adicional, somente admitida naqueles casos de imprevisibilidade”*.

Depois de enunciar as causas determinantes do gasto adicional acima indicado, o mesmo magistrado conclui que *“tudo isto correu mal, não por quaisquer causas insusceptíveis de controlo e de previsão, por parte dos decisores públicos (caso em que teria toda a justificação a invocação do art.º 26.º citado), mas por sua única e exclusiva responsabilidade, desde logo quando do lançamento da empreitada no já longínquo ano de 2001 (sendo, certamente, algumas outras pessoas aquelas que assim decidiram) e, posteriormente, no acto adjudicatório que serviu de base ao «contrato adicional» (imputável aos ora notificados), por preterição da regra geral, imperativa, do «concurso público», em função do valor dos «trabalhos a mais», envolvidos no referido contrato. Estas regras legais são elementares, devendo ser escrupulosamente observadas por todos os decisores públicos, especialmente com funções de «ordenadores de despesa pública» (como foi o caso), sendo certo que, a prática destas ilegalidades, para além dos impactos financeiros, negativos, que acarretam, foram, também, geradoras de «responsabilidade financeira», nos termos apontados no projecto de Relatório e com os quais estamos totalmente de acordo”*.

Finaliza o seu douto parecer considerando que *“no que toca às imputações, dessa responsabilidade, aos aludidos decisores (em sede de «contrato adicional»), parece-nos não haver suficiente demonstração de quaisquer circunstâncias, de facto, atenuativas, ou excludentes, de tais imputações, pelo que e, salvo melhor entendimento, se nos afigura, que o Tribunal não terá suficiente fundamento para utilizar a factualidade relevatória prevista no n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 de 26/08” (sublinhado do autor do parecer).*



Parte VII

Conclusões

Do relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1 - À data do lançamento do concurso e da celebração do subsequente contrato de empreitada (pelo preço de € 8.477.787,63) — no ano de 2001 — a entidade auditada não se encontrava na posse dos terrenos necessários ao início dos trabalhos contratados;
- 2 - Na fase da execução da empreitada, a autarquia procurou resolver a mencionada indisponibilidade através da promoção dos necessários processos aquisitivos (negociação e expropriação) da titularidade da propriedade dos terrenos por aquela abrangidos, mas sem sucesso, como evidenciado pelo referido no número seguinte;
- 3 - A falta de terrenos aludida nos números precedentes determinou:
 - 3.1 - A realização de 5 consignações parciais, a primeira das quais (08.11.2002) em violação do prazo fixado na lei para o efeito;
 - 3.2 - Uma suspensão da execução dos trabalhos pelo período total de 16 meses;
 - 3.3 - A realização de mais trabalhos⁽¹⁵⁸⁾, referenciados no infra número 4;
 - 3.4 - A resolução convencional, no 2.º trimestre de 2009, do contrato inicial da empreitada, ficando por executar € 1.621.984,81 (sem IVA) de trabalhos contratuais;
- 4 - No decurso da obra, a entidade auditada adjudicou € 486.708,90 (sem IVA) de “trabalhos a mais”, invocando para o efeito o regime previsto no art.º 26.º do REJOP sem que, em relação à sua maioria, se encontrassem preenchidos todos os pressupostos de facto e de direito exigidos naquela disposição legal. Na verdade, grande parte daqueles — no valor total de € 460.858,85 (sem IVA) — resultou de situações pré-existentes ou contemporâneas ao concurso referido em 1, como a falta de terrenos⁽¹⁵⁹⁾, a desactualização do projecto da obra⁽¹⁶⁰⁾ e deficiências várias reveladas por este documento técnico como, por ex., a previsão de soluções insuficientemente ponderadas⁽¹⁶¹⁾, de medições notoriamente incorrectas⁽¹⁶²⁾, a existência de divergências de informação nele contida⁽¹⁶³⁾ ou ainda a não inscrição (omissão)⁽¹⁶⁴⁾ de trabalhos *ab initio* necessários;
- 5 - A gestão administrativa da empreitada revelou algumas deficiências, como a comunicação verbal ao Empreiteiro do reinício da execução dos trabalhos (após a suspensão citada em 3.2), a não especificação de trabalhos contratuais (no montante de € 314.476,00, sem IVA) entretanto anulados e a deficiente fundamentação da adjudicação indicada no número antecedente;

⁽¹⁵⁸⁾ Menção, em particular, aos descritos na Parte III, p. III, al. a) e nos n.ºs 1 e 4 da al. e) do mesmo ponto (III).

⁽¹⁵⁹⁾ Cf. TBM descritos na Parte III, p. III, al. a) e nos n.ºs 1 e 4 da al. e) do mesmo ponto (III).

⁽¹⁶⁰⁾ Cf. TBM versados na Parte III, p. III, al. g).

⁽¹⁶¹⁾ Cf. TBM descritos na Parte III, p. III, als. c) e d) e no n.º 1 da al. f) do mesmo ponto (III).

⁽¹⁶²⁾ Cf. TBM mencionados na Parte III, p. III, al. b) e no n.º 4 da al. e) do mesmo ponto (III).

⁽¹⁶³⁾ Cf. TBM descritos no n.º 2 da al. f) do p. III da Parte III.

⁽¹⁶⁴⁾ Cf. TBM expostos no n.º 2 da al. e) do p. III da Parte III.



- 6 - O prazo de execução da obra, fixado no contrato em 36 meses (3 anos), sofreu uma derrapagem significativa — mais 33 meses — para a qual contribuiu a paralisação dos trabalhos referida em 3.2;
- 7 - As taxas de execução física de trabalhos contratuais e “a mais” atingidas foram, respectivamente, de 80,131% e 100%, sendo a diferença primeiramente indicada devida à resolução convencional do contrato inicial da empreitada aludida em 3.4;
- 8 - Os pagamentos de trabalhos contratuais processaram-se com alguns atrasos face ao prazo legal fixado para o efeito, tendo determinado a constituição, a favor do Empreiteiro, de um crédito pecuniário no montante de € 106.563,72 (com IVA) a título de juros de mora;
- 9 - A execução financeira do contrato inicial e do contrato adicional que integrou os “trabalhos a mais” referidos em 4 alcançou taxas de realização equivalentes a 100% sem prejuízo de, à data da finalização deste documento, ainda se encontrar pendente de pagamento ao Empreiteiro a quantia de € 81.563,72 (com IVA) a título de juros de mora;
- 10 - As vicissitudes ocorridas no decurso da execução da empreitada determinaram que, não obstante não terem sido realizados trabalhos contratuais no montante de € 1.621.984,81, o seu custo final ascendesse ao valor de € 8.477.790,19, o qual compreende:
 - Trabalhos contratuais: € 6.541.326,82
 - Trabalhos adicionais: € 486.708,90
 - Revisão de preços: € 1.343.190,75
 - Juros de mora pagos: € 25.000,00
 - Juros de mora em dívida em Abril de 2010: € 81.563,72

Ou seja, numa empreitada executada em apenas 80,13% do seu valor inicial (€ 8.477.787,63), o Município de Estarreja efectuou uma despesa na importância de € 8.477.790,19;

- 11 - Nas Partes III e V do presente Relatório estão evidenciadas eventuais infracções financeiras e respectivos responsáveis. Embora não tenham sido encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da supracitada Lei n.º 98/97, com a alteração dada pela Lei n.º 35/2007, de 13.08.2007, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respectivamente, as circunstâncias descritas neste Relatório não justificam que se releve a responsabilidade nos termos previstos no n.º 8 do referido art.º 65.º.



Parte VIII

Recomendações

No contexto da matéria exposta e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

- 1 - Na fase preparatória de um procedimento de formação de um contrato de empreitada, a entidade auditada deverá diligenciar pela revisão do respectivo projecto da obra quando este tenha sido elaborado há dois ou mais anos, respeite a obras de classe 5 ou superior (art.º 18.º, n.º 3, da Lei n.º 31/2009, de 03.07), que apresentem relevante complexidade⁽¹⁶⁵⁾ ou envolvam a aplicação de métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores (art.º 43.º, n.º 2, do CCP);
- 2 - Antes da celebração de um contrato de empreitada, a entidade auditada deverá estar na posse de todos os terrenos intersectados pela obra ou, quando tal se revele desproporcionado, dos necessários ao seu início (art.º 352.º, n.ºs 1 e 2, do CCP) devendo, neste caso, diligenciar pela posse dos restantes de forma a não provocar a suspensão dos trabalhos ou a perturbar a sequência prevista para a sua execução (art.º 352.º, n.º 5, do CCP), a qual é susceptível de elevar os montantes a pagar a título de revisão de preços;
- 3 - Salvo se o contrato fixar prazo diverso, a consignação da obra deve estar concluída 30 dias após a sua celebração (art.º 359.º, n.º 1, do CCP) nos termos definidos no(s) respectivo(s) plano(s) inicial e ou final (art.ºs 43.º, n.º 6 e 357.º, n.º 1, do CCP) e só poderá processar-se de forma parcelar nos casos expressamente previstos no art.º 358.º, n.º 1, do CCP;
- 4 - Nos casos em que os projectos sejam adquiridos ao exterior, o Município não deverá recorrer à figura dos “trabalhos a mais” para legitimar correcções técnicas ou introduzir melhorias nas soluções propostas naqueles documentos técnicos. Neste domínio deverá, preliminarmente, averiguar o grau de responsabilidade do(s) projectista(s) por erros e ou omissões face às obrigações de concepção contratualmente assumidas por aqueles a fim de, se for o caso, se ressarcir junto destes dos custos dos correspondentes trabalhos de suprimento que, entretanto, tenha suportado [art.º 378.º, n.º 6, al. a), do CCP];
- 5 - A entidade auditada apenas deverá recorrer à contratação de “trabalhos a mais” se estiverem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito estabelecidos nas várias alíneas dos n.ºs 1 e 2 do art.º 370.º do CCP;
- 6 - A fundamentação de actos administrativos que determinem uma modificação da despesa inicialmente contratada deverá enunciar sempre os pressupostos de facto e de direito ponderados [art.ºs 123.º, n.º 1, al. d) e 125.º, n.º 1, do CPA];
- 7 - A declaração, ao Empreiteiro, da cessação das causas de suspensão dos trabalhos deverá revestir forma escrita (art.º 298.º, n.º 1, do CCP *ex vi* seu art.º 280.º, n.º 2) e ser-lhe

⁽¹⁶⁵⁾ A densificação da “complexidade relevante” mencionada no art.º 43.º, n.º 2, do CCP poderá apoiar-se na classificação das obras (em 4 categorias) indicada no art.º 11.º das Instruções aprovadas no Anexo I da Portaria n.º 701-H/2008, de 29.07 e especificadas no seu Anexo II, como preconizado por Licínio Lopes in *Estudos de Contratação Pública – II* (“*Alguns aspectos do contrato de empreitada de obras públicas*”), Coimbra Editora (2010), pág. 375.



comunicada por correio electrónico ou por outro meio de transmissão escrita e electrónica de dados (art.º 467.º, do CCP);

- 8 - Os pagamentos devidos pelos trabalhos executados deverão observar o prazo legal ou contratualmente estipulado para o efeito, a fim de evitar encargos acrescidos com juros de mora (art.ºs 326.º, n.º 1, do CCP e 1.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2010, de 27.04) e ou o exercício de direitos legalmente conferidos ao empreiteiro [exs., art.ºs 327.º, n.º 2, 366.º, n.º 3, al. b) e 332.º, al. c), *ex vi* art.º 406.º, todos do CCP] adversos ao interesse público visado com a concretização da obra.



Parte IX

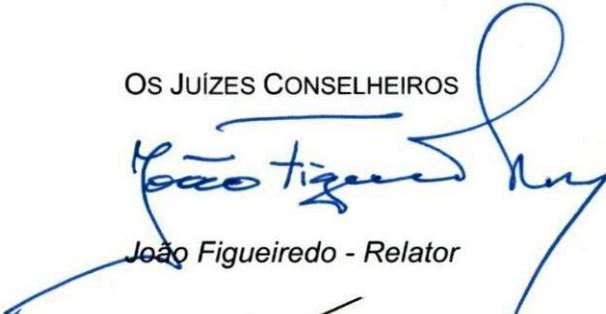
Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório, que evidencia ilegalidades na adjudicação de trabalhos a mais, identifica as correspondentes infracções financeiras e os eventuais responsáveis pelo seu cometimento;
2. Aprovar as Recomendações formuladas na Parte VIII;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Estarreja em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º 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 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, Dr. José Adelmo Gouveia Bordalo Junqueiro;
 - 4.2. A todos os demais responsáveis a quem foi notificado o Relato e que se encontram identificados no mapa representado no anexo III deste Relatório;
 - 4.3. Ao Senhor Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área (VIII) das Autarquias Locais, particularmente no que respeita ao ponto 10 da Parte VII deste Relatório;
5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 3 de Novembro de 2010.

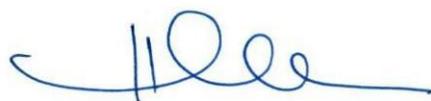
OS JUÍZES CONSELHEIROS



João Figueiredo - Relator



António Santos Soares



Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
SUPERVISÃO		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC

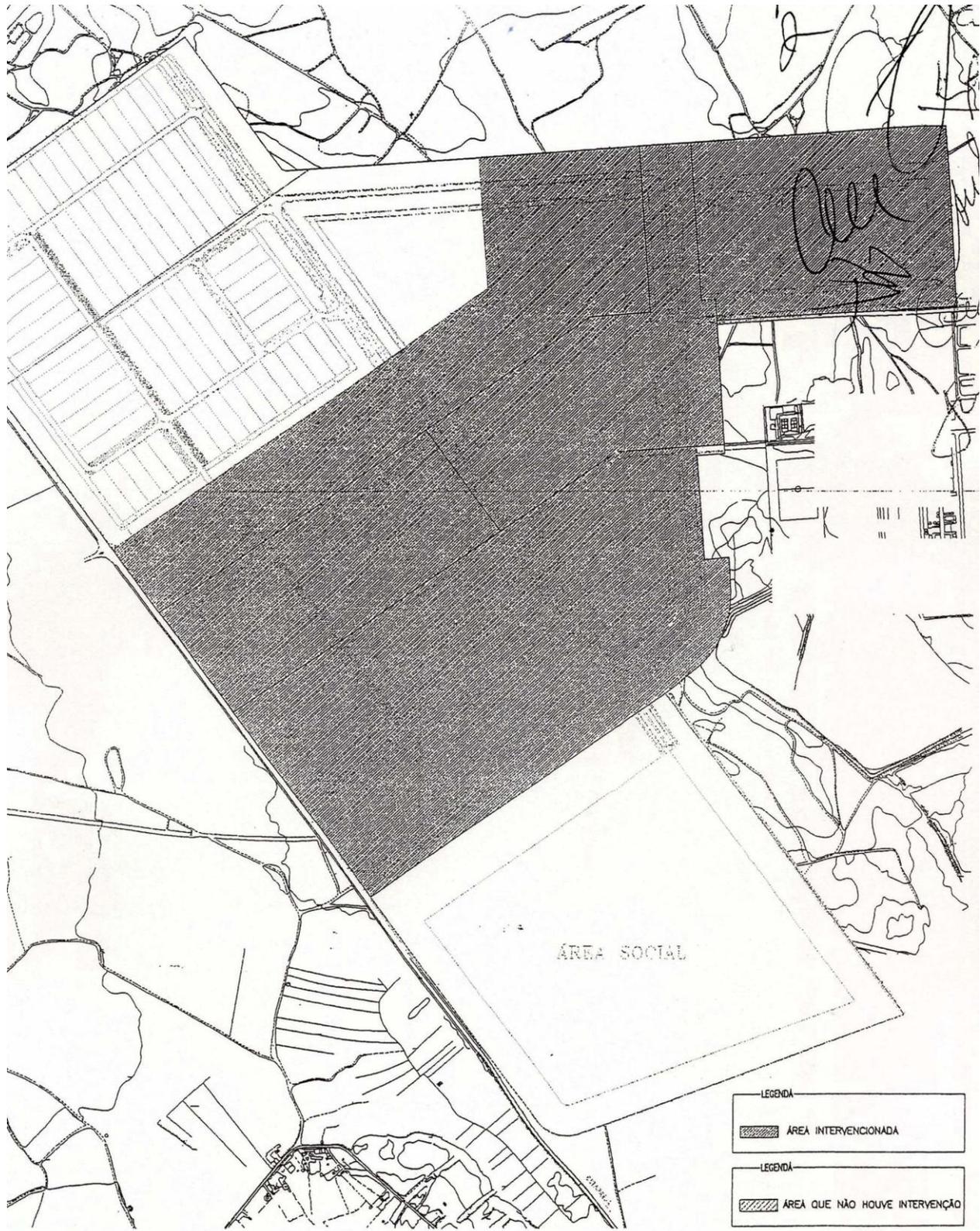


ANEXOS AO RELATÓRIO



ANEXO I

MAPA⁽¹⁶⁶⁾ ILUSTRATIVO DAS ÁREAS DOS TRABALHOS EXECUTADOS E QUE FICARAM POR EXECUTAR



⁽¹⁶⁶⁾ Cf. planta anexa ao Acordo resolutivo celebrado em 30.07.2009.



ANEXO II

“TRABALHOS A MAIS” PREVISTOS NO ÂMBITO DO PROJECTO DA REDE DE SANEAMENTO

Especificação dos TBM em conformidade com o teor das folhas anexas à Inf. da DVE n.º 52, de 07.04.2004:

1- Estação Elevatória E.E.1:

Betão com 250 kg de cimento por m ³ na regularização de fundações	0,83 m ³ x 95,96 € = 79,65 €
Betão B25 e aço A 400 NR em fundações	9,33 m ³ x 157,24 € = 1.467,05 €
Betão B25 e aço A 400 NR em laje de cobertura	1,74 m ³ x 444,39 € = 773,24 €
Tampa tipo Fusag classe B 125	3 un x 576,94 € = 1.730,82 €
Tubo de ventilação PVC DN 125/PN 4	2 un x 124,14 € = 248,28 €
Tubo PEAD PN 6 Ø 560 mm	16 m x 159,82 € = 2.557,12 €
Caixa de visita com Ø 2000 mm	1 un x 3.100,00 € = 3.100,00 €
Válvula guilhotina DN 600	1 un x 7.450,00 € = 7.450,00 €
Stub-end e flange em aço DN 560 mm	1 un x 1.890,00 € = 1.890,00 €
Sub-total	€ 19.296,16

NOTAS:

- Os valores apresentados não incluem o IVA;
- Os preços unitários dos 3 últimos itens de trabalhos são preços novos, sendo os restantes itens a preços contratuais que, no seu conjunto, totalizam € 12.440,00 e € 6.856,16, respectivamente.

2 - Condução Elevatória:

Ventosas de duplo efeito Ø 80 mm	2 un x 2.570,00 € = 5.140,00 €
Caixas de visita	2 un x 465,38 € = 930,76 €
Cone de redução DN 400 x 315 mm	1 un x 2.375,00 € = 2.375,00 €
Válvula de retenção DN 315 mm	1 un x 1.365,00 € = 1.365,00 €
Sub-total	€ 9.810,76

3 - Ligação da condução elevatória à caixa da SIMRIA, S.A.

Ligação da condução à caixa da SIMRIA	1 un x 2.500,00 € = 2.500,00 €
Caixas de visita	1 un x 950,00 € = 950,00 €
Junta electrosoldável DN 400 mm	2 un x 375,00 € = 750,00 €
Cone de redução FFD DN 300 x 350 mm	1 un x 530,00 € = 530,00 €
Válvula de retenção AVK série 41/60	1 un x 1.950,00 € = 1.950,00 €
Sub-total	€ 6.680,00



ANEXO III

MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

Mapa das Infrações Financeiras indiciadas (cf. pontos I e II da Parte V do relatório)

PARTE III DO RELAT.	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
pontos III e IV	Adopção de procedimento adjudicatório (ajuste directo) de mais trabalhos (no valor de € 460.858,85, sem IVA) diverso do legalmente exigido	Art. ^{os} 48.º n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99, de 02.03, 81.º, al. f) e 266.º, n.º 2 da CRP, 3.º n.º 1 e 5.º, n.º 1 do CPA, 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1 e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06	Sancionatória Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08	<i>José Eduardo Alves Valente de Matos, Abílio José Ferreira da Silveira, Alexandre Oliveira da Fonseca, Armando Tavares Correia, Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues, João Carlos Teixeira Alegria e Manuel de Pinho Ferreira</i> que, em reunião de 26.12.2006, deliberaram, por unanimidade ⁽¹⁶⁷⁾ , adjudicar mais trabalhos

⁽¹⁶⁷⁾ Cf. teor da acta (n.º 29) narrativa da reunião (deliberação n.º 341/2006) da CME ocorrida em 26.12.2006.



ANEXO IV

ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA
Gabinete de Apoio ao Presidente

Ao
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência / Data

Nossa Referência / Data

06082 10-05-18

Assunto: Acção de Fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Estarreja relativa ao acompanhamento da execução do contrato referente à "Construção de infra-estruturas (obras de urbanização) do parque Industrial de Estarreja (Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do espaço industrial) – 1ª e 2ª Fases".

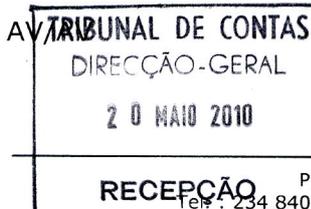
Proc. Audit. Nº 1/2008-1ª S.

Exmos. Senhores,

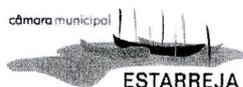
Os membros da Câmara Municipal de Estarreja referidos no vosso relatório como tendo, eventualmente, praticado infracção financeira, usando do seu direito de audição prévia vêm no documento anexo, aduzir a sua argumentação sobre o assunto.

O Presidente da Câmara Municipal de Estarreja

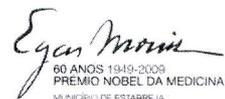
(José Eduardo Alves Valente de Matos, Dr.)



Prça Francisco Barbosa | Apartado 132 | 3864-909 ESTARREJA
Tel: 234 840 600 | Fax : 234 840 607 | E-mail: geral@cm-estarreja.pt | www.cm-estarreja.pt
Contribuinte Fiscal nº 501 190 082



GESTÃO DOS PROCESSOS DE: ATENDIMENTO AO MUNICÍPIO; BIBLIOTECA; COMUNICAÇÃO;
CONTROLE DA QUALIDADE DAS LINHAS DE ÁGUA; ESPAÇO INTERNET; EXPEDIENTE GERAL; GESTÃO
ECONÓMICA E FINANCEIRA; INFORMÁTICA; METROLOGIA; MUSEOLOGIA; OBRAS PARTICULARES;
RECURSOS HUMANOS; SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUAS E DE RECOLHA DE SANEAMENTO.





CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

- | -

A apreciação da matéria constante do relatório em questão terá de ser enquadrada nas condições reais da obra, com especial realce no facto de apresentar uma extensão, no terreno, enorme e que envolveu a compra quer através de negociação quer através de expropriação de centenas de parcelas de terreno.

Tais parcelas de terreno eram na sua generalidade de reduzidas dimensões e inseriam-se numa zona de pinhal, muitas sem qualquer acesso, muitas outras sem qualquer delimitação, outras abandonadas. (vide informação constante do anexo 1)

Para um município da dimensão do nosso, sem estar dotado de uma estrutura administrativa para o efeito, ter conseguido levar a cabo tão titânica tarefa, sem fazer como muitas entidades publicas que pura e simplesmente adjudicam tais trabalhos a empresas externas, é algo que não pode deixar de ser tido em devida conta.

Para além da extensão e número de parcelas houve que lidar com inúmeros imprevistos: desde a morte de proprietários no decurso da negociação, até aos proprietários que não eram encontrados porque emigraram, passando pelos que não conseguiam identificar a exacta localização da sua parcela, a tudo o município teve de encontrar uma resposta.

Nunca a Câmara Municipal de Estarreja assumiu desafio com tal dimensão, interacção de áreas e articulação de equipas.

A falta de terrenos disponíveis comprovou-se ser verdade logo aquando da 1ª adjudicação, impondo de acções concertadas para se ultrapassar essa magna questão, mobilizando-se meios e capacidades para esse objectivo.

Definida a prioridade, foi concentrado um enorme esforço interno, do executivo e dos diferentes sectores envolvidos. Só assim foi possível fazer (durante a execução) o que antes se não fizera (e devia).

É que, a alternativa seria a resolução da empreitada – naturalmente ponderada – mas com evidentes prejuízos para a Câmara e para o desenvolvimento do Concelho.

Com efeito, pese esse reconhecido sobre-esforço aquisitivo e humana dedicação, conseguindo-se regularmente novas áreas disponíveis, surgiram pontuais imprevistos (por exemplo, na obtenção de um simples terreno ou uma baixa humana) para colocar essa causa o intenso trabalho colectivo feito dentro da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

- | -

A apreciação da matéria constante do relatório em questão terá de ser enquadrada nas condições reais da obra, com especial realce no facto de apresentar uma extensão, no terreno, enorme e que envolveu a compra quer através de negociação quer através de expropriação de centenas de parcelas de terreno.

Tais parcelas de terreno eram na sua generalidade de reduzidas dimensões e inseriam-se numa zona de pinhal, muitas sem qualquer acesso, muitas outras sem qualquer delimitação, outras abandonadas. (vide informação constante do anexo 1)

Para um município da dimensão do nosso, sem estar dotado de uma estrutura administrativa para o efeito, ter conseguido levar a cabo tão titânica tarefa, sem fazer como muitas entidades publicas que pura e simplesmente adjudicam tais trabalhos a empresas externas, é algo que não pode deixar de ser tido em devida conta.

Para além da extensão e número de parcelas houve que lidar com inúmeros imprevistos: desde a morte de proprietários no decurso da negociação, até aos proprietários que não eram encontrados porque emigraram, passando pelos que não conseguiam identificar a exacta localização da sua parcela, a tudo o município teve de encontrar uma resposta.

Nunca a Câmara Municipal de Estarreja assumiu desafio com tal dimensão, interacção de áreas e articulação de equipas.

A falta de terrenos disponíveis comprovou-se ser verdade logo aquando da 1ª adjudicação, impondo de acções concertadas para se ultrapassar essa magna questão, mobilizando-se meios e capacidades para esse objectivo.

Definida a prioridade, foi concentrado um enorme esforço interno, do executivo e dos diferentes sectores envolvidos. Só assim foi possível fazer (durante a execução) o que antes se não fizera (e devia).

É que, a alternativa seria a resolução da empreitada – naturalmente ponderada – mas com evidentes prejuízos para a Câmara e para o desenvolvimento do Concelho.

Com efeito, pese esse reconhecido sobre-esforço aquisitivo e humana dedicação, conseguindo-se regularmente novas áreas disponíveis, surgiram pontuais imprevistos (por exemplo, na obtenção de um simples terreno ou uma baixa humana) para colocar essa causa o intenso trabalho colectivo feito dentro da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

Nessas circunstâncias reiteradamente adversas, persistimos em não usar a “bomba atômica” da resolução contratual nas fases iniciais, pese não faltarem argumentos legais para o efeito.

Diz o povo: “ O que nasce torto, tarde ou, nunca se endireita”. A verdade é que foi globalmente possível realizar a obra – hoje motivo de orgulho para os Estarrejenses – concomitantemente mostrando que na Função Pública (no caso autárquica) há relevantes exemplos de recursos humanos que dão corpo ao serviço público, na verdadeira acepção da palavra, mesmo que com imperfeições e deficiências (como as que ora se detectaram).

A organização Câmara Municipal de Estarreja tem vindo a seguir um Processo de Certificação da Qualidade, que a torna num dos pioneiros exemplos nacionais.

Assumimos, na avaliação que sempre fazemos, a melhoria contínua, o que inteiramente se aplica a esta complexa empreitada.

A qual, em directo rigor, nunca deveria ter sido lançada. Mas foi.

E os eleitos executivos de então não têm de legalmente se preocupar com as suas evidentes omissões, materiais e legais, nem tiveram de se esforçar para as resolver, nem respondem ao Tribunal de Contas. A lei é dura, sabemos, mas aqui não é igualmente dura, sublinhamos. Nem justa.

Sempre agimos com espírito profissional (às vezes de sacrifício, pela dimensão dos problemas sucessivos), confiados no parecer dos nossos Técnicos.

Sentimos que, naquelas circunstâncias, mais não nos era exigível. Cumprimos o nosso dever.

Hoje, a esta distância e com uma ponderação densificada, aceitamos que houve aspectos onde nos devíamos ter detido um pouco mais, garantindo a recuperação e a execução da empreitada, com o escrupuloso cumprimento integral da lei. Teria sido perfeito.

O sentido de serviço público foi sempre e só o meio para o único fim visado e alcançado: o interesse do Município. O que também nunca, valorizemos, foi posto em causa pelo Tribunal de Contas.

Tudo se fez sempre com um só propósito: o de satisfazer do melhor modo o interesse público. E os números alcançados demonstram-no indubitavelmente: numa empreitada



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

de € 8.477.787,63, o valor dos trabalhos considerados a mais atingiu o valor de € 486.708,90 mas o valor dos trabalhos a menos cifrou-se em € 314.476,00, pelo que o valor real que daí advém para a obra representa um acréscimo de 2%. E se considerarmos ainda o tipo de trabalhos a mais, alguns dos quais valorizaram a obra, não se poderá deixar de concluir que o interesse público, ponderando-se os custos e os benefícios saiu consideravelmente beneficiado.

Este aspecto tem de dominar a apreciação da empreitada e das alegadas irregularidades.

Sem pretender descer ao pormenor pois que já foram remetidos a esse Tribunal muitos elementos sobre a empreitada os quais naturalmente serão doutamente apreciados, faremos uma breve apreciação de pontos suscitados no aludido relato de auditoria.

O relato de auditoria apresentado revela um louvável cuidado na apreciação pormenorizada de todos os aspectos da empreitada levantando algumas questões que, podem não ter sido devidamente esclarecidas pelo município, do que nos penitenciamos.

- II -

E a primeira explicação vai para a **fundamentação legal do acto adjudicatório**.

Sendo certo que nos elementos que se enviou a esse tribunal se refere que os trabalhos a mais tiveram a sua fundamentação legal no artº 26º-1-b) do RJEOP é patente que houve trabalhos que se enquadram sim na alínea a) de tal preceito. Citaremos, por exemplo, o caso da substituição da conduta do projecto da rede de abastecimento de Água Potável, a que nos referiremos mais ao diante.

Ainda no que concerne à fundamentação, mas desta feita à fundamentação de facto, a qual é apontada como deficiente, com todo o respeito mas não podemos concordar com tal.

A justificação de facto para o acto adjudicatório não se encontra apenas na informação DVE nº 52 que mais não é que um resumo dos factos essenciais. Mas a fundamentação encontra-se no processo nas várias informações que a informação DEV 52 é mero resumo.

Atenta a grande dimensão da obra e o enorme volume do seu processo administrativo optou-se por tal procedimento, que consideramos enquadrável na 2ª parte do nº 1 do



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

artº 125º do CPA. Poderá, eventualmente, ser passível de crítica, o que registamos já que o relato da auditoria tem também uma função pedagógica que não se enjeita.

Sobre o **pagamento de juros:**

Conforme documentos que se juntam, o Município de Estarreja, contou sempre com o financiamento governamental desta importante obra, lançada a concurso em 2001 e pelo preço base do concurso, excluído de IVA, no valor de 12.854.021,81 euros (ver cópia de notícia no anexo 2).

O contrato de empreitada foi realizado em 01 de Julho de 2002, com a firma “Mota & Companhia”, pelo valor de 8.477.787,63 euros.

Então e desde logo, o Município de Estarreja realizou diversas candidaturas, para a obtenção de financiamento para a obra, dados os valores envolvidos e a impossibilidade de cumprimento de pagamentos em tempo oportuno, dependendo esses pagamentos de factores exógenos e económicos, como seja a venda de terrenos, condicionada aos registos dos loteamentos, terrenos e consequentemente a aquisição de todas as parcelas de terrenos existentes.

Em Dezembro de 1999, a Direcção Regional de Economia do Centro, solicitou a esta Autarquia Local a elaboração de um dossier descritivo de pré-candidatura do investimento municipal em causa. Nunca houve qualquer retorno por parte deste organismo relativamente ao dossier apresentado, o qual foi estruturado em torno das características preconizadas para uma ALE – Área de Localização Empresarial.

Foi aprovada em Assembleia Municipal de 28/04/2000, um empréstimo de 3.541.465,07, para o financiamento da construção do Parque Industrial – PA2000.

Ora conforme se pode verificar, considerando o facto de a obra ter sido adjudicada no valor já mencionado e o Município de Estarreja só deter o valor do empréstimo contratados, dificuldades de tesouraria seriam colocadas, apesar de todos os esforços evidentes na obtenção de fundos e meios financeiros.

Posteriormente em 2004, o Município de Estarreja apresentou uma nova candidatura a financiamento comunitário, sendo que o resultado dessa apresentação e com um investimento elegível de 7.281.777,00 euros, veio a homologação da mesma em Março de 2007 e com uma participação Associada (FEDER) de 2.000.000,00 euros.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

Assim e decorrente dos cenários apresentados, para liquidação de facturas de empreitada, procurou o Município de Estarreja obter as melhores condições possíveis, junto da empresa “Mota-Engil, S.A.”, realizando para isso um acordo de regularização de dívida, pagando juros de mora, não à taxa que se encontrava em vigor nos termos do nº3 do artigo 103º do Código Comercial (aproximadamente 12%), mas sim a uma taxa euribor + 1%.

Julga-se assim adequada a razão da cobrança de juros, considerados de mora, por atrasos de pagamento e ao qual não poderemos ficar alheios, às imposições governamentais de impedir os Municípios de contrair empréstimos. Quando todo o processo foi lançado, não existiam estas imposições, que impediam os Municípios de recorrer a empréstimos bancários.

Com uma empreitada lançada, com um empréstimo aprovado muito aquém do valor da obra, sem financiamento aprovado, apesar das candidaturas realizadas, sem venda de terrenos, a única hipótese que o Município de Estarreja teve, foi de forma concertada, “financiar-se” junto do empreiteiro, com condições muito vantajosas, e que implicou o pagamento de juros considerados de mora, a uma taxa muito benéfica para o Município.

Relativamente ao **“excesso de prazo – 15 meses – apurado”**:

O prazo de 15 meses refere-se à quinta consignação parcial com início em 02/05/07 e término em 04/08/08. A obra suspendeu-se por motivos não imputáveis ao empreiteiro – a recorrente questão da dificuldade em efectivar a aquisição de terrenos. Este “prazo” justifica-se assim à luz do artigo 194.º do DL n.º 59/99 de 02 de Março

- III -

Vejamos agora os **trabalhos a mais**:

A) Trabalhos de carga, transporte e colocação em depósitos de terras provenientes do arruamento P₁

Está assente que foi necessário movimentar um volume de terras para depósito cujo valor ascende a € 21.600,00, resultante do excesso de terras da terraplanagem do arruamento P₁, dado que não foi possível incorpora-las nas obras de terraplanagem da



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

empreitada objecto de concurso, por falta de terrenos para o efeito, daí as várias consignações parciais.

Entre a adjudicação da empreitada (26/11/01) e a 1.^a consignação parcial (08/11/02), mediou praticamente um ano, que em principio seria suficiente para que a Câmara Municipal fosse proprietária dos terrenos.

Não obstante os meios humanos e técnicos integrados nessa tarefa, foram experimentadas enormes dificuldades, dado estar-se na presença de uma extensa zona florestal, bastante parcelada, com ausência de referências divisórias e proprietários desconhecidos ou ausentes do País.

Houve necessidade em muitas parcelas de reunir todos os confrontantes para evidenciar a sua delimitação e proceder ao levantamento e medição das respectivas áreas, o que se tornou numa tarefa ciclópica

Sabendo-se que a entrega dos terrenos ao adjudicatário podia ser faseada, desde que não prejudicasse o normal desenvolvimento dos trabalhos, sempre se acreditou na possibilidade da Câmara Municipal dispor dos terrenos para a normal execução da empreitada, situação que face ao exposto não veio a suceder.

Assim, uma vez iniciada a parte da obra integrada na 1.^a consignação parcial, na indisponibilidade dos terrenos, não restaria outra solução que proceder ao seu transporte a depósito operação indissociável dos trabalhos de terraplanagem que o arruamento P₁, sofreu.

Se, para sua execução, se tivesse de recorrer a um novo procedimento e respectiva adjudicação, as obras consignadas teriam de ser de imediato suspensas com grave prejuízo para o Dono da obra, que face ao equipamento, meios humanos e técnicos postos à disposição pelo empreiteiro, acarretaria indemnizações, cujo valor poderia exceder o valor dos trabalhos complementares no depósito das terras.

A série de imprevistos que sugiram neste capítulo conforme supra já nos referimos e conforme se encontra ainda documentada na informação da divisão respectiva e que agora se junta e a impossibilidade material de separar os trabalhos de terraplanagem dos trabalhos da formação do depósito, faz-nos crer que o procedimento adoptado foi o mais ajustado ao desenvolvimento da obra e o que transportou menores custos para a Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

B) Trabalhos a mais no âmbito do projecto de arranjos exteriores

É um facto que o valor dos trabalhos em apreciação no montante de € 160.856,85 resultaram de um erro de medição dos autores do projecto naquela quantidade de trabalho, situação que não foi detectada antes do lançamento a concurso da empreitada, pelos Serviços Técnicos da Câmara Municipal. Mas sobre este aspecto importa dizer que se está perante um projecto de Obras de Urbanização, constituído por quatro fases e no valor global de €19.384.533,00.

Com efeito, visto isoladamente, representa um acréscimo enorme face ao valor estimado nas medições, mas é um facto indesmentível que perante um projecto desta envergadura, tal representa menos de 2%.

A empreitada deve, a nosso ver, ser tratada como um todo, constituída por um conjunto de trabalhos, cuja sequência e duração de realização obedeceu a um plano de trabalhos aprovado onde figura a sua articulação, evolução e complementaridade, sendo o destaque de trabalhos com recurso a um novo procedimento e eventualmente a um novo adjudicatário, que ao desenvolver a sua actividade na mesma área, seria certamente gerador de conflitos introduzindo perturbações acrescidas na gestão da obra.

Para além disso, a sua execução desfasada no tempo, com intervenção de mais um empreiteiro (hipótese possível) na mesma espécie de trabalho, não iria contribuir para um bom acabamento da obra, bem como na assumpção de responsabilidades face à ocorrência de eventuais anomalias e deficiências de construção.

Em suma a obra deve ser tratada globalmente, bem como o projecto que a suportou e neste contexto o erro de medição verificado naquela espécie de trabalho e o valor associado, quando comparado com o valor da adjudicação é pouco significativo.

C) Substituição de Conduta (TBM no Âmbito do Projecto da Rede de abastecimento de Água Potável)

Os trabalhos referentes a este item representam o valor total de € 2.975,00, a preços novos e correspondem à substituição de uma conduta de abastecimento de



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

água às empresas, (Sinuta e Ersuc) antiga, em mau estado de conservação que colidia com as cotas do arruamento P₁.

É referido no relato de Auditoria que compete à Câmara Municipal a elaboração do cadastro das redes existentes e tê-los “permanentemente actualizados”, daí não ser considerado o trabalho executado como devido a “circunstância Imprevista”, o que obsta ao seu enquadramento no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP.

Foi na sequência dos trabalhos de terraplanagem previstos para a construção do arruamento P₁, que conhecendo –se a sua existência com implantação sob o pavimento em betuminoso da antiga estrada de acesso às referidas empresas se pôs a conduta a descoberto.

Apenas nesta altura, com toda a extensão da conduta a descoberto, foi possível verificar também o seu estado de conservação exterior, tomar a decisão de proceder à sua substituição, o que não era de todo possível na altura da elaboração do Projecto (1998), dada a sua implantação sob o pavimento da estrada, sem recorrer à sua destruição pontual e ainda porque tinha menos quatro anos de idade. Com efeito, com a conduta a descoberto, foi possível verificar em algumas zonas deterioração do material, proveniente da contaminação do solo na envolvência do complexo Químico de Estarreja, derivado do nível freático elevado.

A construção da nova conduta ,cujo valor é pouco significativo (€ 2.975,00) teria de ser executada no imediato, porque estava em causa o abastecimento às ditas empresas e a sua implantação no arruamento em construção.

Do exposto, não podia tecnicamente ser retirada das obras em curso do arruamento P₁, com organização de novo procedimento e nova adjudicação, pondo posteriormente em causa as obras executadas, ou obrigando a alteração do plano de execução das obras da empreitada, com inconvenientes graves daí resultantes para o Dono da Obra e para o desenvolvimento da empreitada.

Reafirma –se, assim, a imprevisibilidade de tais trabalhos e o facto de não poderem ser separados dos trabalhos objecto da empreitada referentes à 1.ª consignação parcial, sem inconveniente grave para o dono da obra e ainda serem estritamente necessárias ao seu acabamento ,enquadrando-se assim nas alíneas a) e b) do nº 1 do artº 26º do DI 59/99.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

D) Alteração do Traçado da Condução da Nestlé (TBM no âmbito da rede de Abastecimento de Água Potável).

O traçado da condução de Abastecimento ao Parque Industrial de Estarreja de acordo com o projecto, fazia-se a partir da condução da Nestlé instalada na Estrada Nacional n.º 109 pela estrada de acesso à empresa Química Cires, passando entre esta e a empresa Química CUF para depois atravessar terrenos privados das Empresas Químicas instaladas e a Linha Férrea do Norte

Ao longo da estrada de acesso à Cires e entre as duas Unidades Químicas, acima referidas, existem pipelines para depois nos terrenos privados das empresas químicas instaladas também existir um conjunto de condutas que transportam produtos de elevada perigosidade, para além de vários carris por onde se faz o escoamento para a linha férrea do Norte.

Para além disso e precisamente na zona contígua do traçado veio a prever-se a construção de estrutura de confinamento dos resíduos industriais e solos contaminados do Complexo Químico de Estarreja, a agrupada do ERASE, A.C.E., ADP-Adubos de Portugal, S.A. Agrupamento para a Regeneração Ambiental dos solos de Estarreja, A.C.E., cujo licenciamento foi iniciado em 29 de Outubro de 2003 e construída em 2005, ocupando uma área de 54.000 m², destacada precisamente do prédio por onde passaria a condução de Abastecimento ao Parque Industrial de Estarreja.

A estrada de acesso à Cires, como acima se disse, tem instalados pipelines de elevada perigosidade que se situam na berma e é utilizada diariamente por muitos camiões cisterna de apreciável tonelagem. A abertura de valas para a instalação de tubagem na envolvente dos referidos pipelines e a sua utilização diária de camiões cisterna, transportando produtos de elevada perigosidade, representava um enorme factor de Risco, que era extensivo ao atravessamento dos terrenos das Empresas Químicas instaladas ocupados com condutas e carris.

A Construção, entretanto efectuada pela ERASE, para confinamento de Resíduos Industriais e solos contaminados na zona contígua ao traçado da condução, situação para nós imprevista e os trabalhos de escavação a efectuar para enterro da condução de abastecimento, para além de representar um potencial risco de afectação dos



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

pipelines, condutas e carris, representaria para a empresa Química Cires perturbação no seu normal funcionamento e escoamento do seu produto.

A alteração de traçado da conduta assentou assim por um lado, na imprevista construção da unidade de Resíduos Industriais e solos contaminados na zona contígua do traçado do abastecimento e por outro, na avaliação ponderada dos factores de risco associados aos pipelines e condutas que transportam produtos de elevada perigosidade e na perturbação que podia causar no funcionamento da Unidade Química Cires.

A alteração efectuada, permitiu uma significativa melhoria na acessibilidade à conduta, que deixou de percorrer propriedades privadas e passou a ter traçado por vias públicas, deixando de estar associada a factores de risco, quando em funcionamento ocorresse uma ruptura.

O valor dos trabalhos a mais de € 46.813,36 (S/IVA) está assim também devidamente justificado.

E) Colocação de uma Válvula (TBM no âmbito do projecto da rede de abastecimento de água bruta)

Foram instaladas um total de 31 unidades no montante de € 14.548,98, correspondendo à montagem de válvula a montante dos marcos de incêndio.

Ao executar –se o projecto em que apenas era instalado o marco de incêndio, verificou–se que alguns foram vandalizados e roubados, permitindo que a água pudesse correr livremente. A introdução da válvula, localizada a montante do referido marco, permite a operacionalidade da conduta, mesmo que o marco seja vandalizado ou destruído, garantindo assim o fornecimento contínuo da água. Foi efectivamente esta situação imprevista que nos levou a executar os trabalhos acima referidos.

Nestes termos, sendo a função da conduta o abastecimento contínuo de água às empresas, que entretanto se foram instalando, não se podia correr o risco de perante um eventual incêndio, a conduta estivesse inoperacional.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

Assim, considera-se que os trabalhos realizados não podiam ser tecnicamente ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra e abrangidos na alínea a) do n.º 1 do Decreto - Lei, n.º 59/99 de 02 de Março.

Esta melhoria revelou-se de enorme utilidade no funcionamento e operacionalidade do sistema de abastecimento de água bruta, configurando também uma mais valia na funcionalidade e operacionalidade, objectivo fundamental para a contribuição da competitividade na instalação de empresas, de que este Parque Industrial já desfruta no âmbito Nacional, tendo sido referência para a instalação das unidades do IKEA, Grupo Renault Nissan (Fábrica de Baterias para veículos eléctricos) e outras.

F) TBM no Âmbito do Projecto da Rede de Drenagem de Águas Pluviais

1 – Rede de Colectores (€ 10.000,00)

Os trabalhos referentes ao colector em manilhas de betão Ø 500, provisório, para evacuação de águas pluviais é manifestamente resultante de uma situação imprevista e como consequência do elevado nível freático registado. Com efeito, o elevado nível freático, que se verificava aquando da execução dos trabalhos referente à primeira consignação parcial-construção do P₁ (Arruamento da Avenida), cujo inicio se deu a 8/11/2002, em pleno Inverno, que foi especialmente rigoroso, condicionou fortemente a realização dos trabalhos de implementação da conduta de drenagem de águas pluviais.

Para que os trabalhos decorressem dentro das normas e boas regras de construção, tornou-se imprescindível ligar a vala de assentamento da conduta de águas pluviais à vala hidráulica existente na zona, com recurso ao emanhamento em betão Ø 500 mm, permitindo assim a evacuação das águas que afluíam à referida vala.

Foi efectivamente o nível freático, muito mais elevado que o previsível e usual, e de problemático controlo, que conduziu àquela solução evitando-se a suspensão da obra, cujos inconvenientes e custos seriam certamente maiores.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

Aliás, como também já foi informado a esse Tribunal, as manilhas após cumprirem a sua função, foram removidas e entregues à Câmara Municipal que as utilizou na sua actividade de administração directa.

Estes trabalhos teriam de ser realizados no imediato, em conjunto com os trabalhos objecto da empreitada, não podendo ser tecnicamente separados, sem inconveniente grave para o Dono da Obra.

Só no campo meramente teórico é possível separá-los, porque na prática estão interligados, não sendo compreensível a sua execução, desfasada no tempo, com recurso a outro procedimento e eventualmente a outro adjudicatário.

Reafirma-se, assim, a imprevisibilidade de tais trabalhos, e o facto de não poderem ser tecnicamente separados dos constantes da empreitada com a mesma finalidade, sem inconvenientes graves para o Dono da Obra.

A prova que se tratou duma situação anormal e imprevista causada pelo elevado nível freático é a constatação que tal apenas se registou na primeira consignação parcial, ocorrida em pleno Inverno, desenvolvendo-se toda a empreitada remanescente sem necessidade de trabalhos a mais similares

2 - Rede de Colectores (€ 5.571,20)

Por eventual falta de melhor explicação por parte do município, ficou a ideia que esta parte da obra se realizou fora em área não prevista inicialmente. Tal não é correcto pelo que se impõe uma explicação: os "ramais de ligação" são troços de colector com início numa caixa localizada no passeio e terminos no colector geral instalado na via pública sendo que os trabalhos correspondentes foram integralmente realizados na área abrangida pelas obras de urbanização.

Estes trabalhos, são resultantes da omissão do projecto, que face à sua complexidade não foi possível detectar na fase de lançamento a concurso.

Dado o seu valor de € 5.571,20, com a sua execução, evita-se que posteriormente ocorra abertura de valas para a sua construção, destruindo, os pavimentos, sendo considerados necessários ao acabamento da obra.

Assim caso se não construíssem nesta fase tais ramais de ligação implicaria que futuramente ocorresse a abertura de valas para a sua construção, destruindo os pavimentos. Face a esta ligação entre estes trabalhos, face ao facto de a sua não



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

execução nesta fase ir encarecer substancialmente a sua futura construção caso se não tivesse optado por agora os executar, atento o facto de ser posteriormente necessário levantar os pisos agora colocados , foram considerados como necessários ao acabamento da obra.

Crê-se, não ser tecnicamente admissível, face à interligação dos trabalhos de construção do colector na via pública e os ramais que dele emergem que se vissem na contingência de ser executados com recurso a outro procedimento por entidade diferente, o que tornaria a empreitada incontrolável. Estes trabalhos específicos não podem, nem devem, a nosso ver ser separados da empreitada objecto do concurso, sem inconvenientes graves para o dono da obra.

3 – Emissário – Execução de Travessia ao Pipeline da Cires por Perfuração Horizontal

Tendo Presente tudo o que consta do relato de Auditoria há a acrescentar que quando se procedia à verificação do nível freático para efectuar a escavação para atravessamento do pipeline, aquele encontrava-se elevado, requerendo o seu rebaixamento o que seria possível, no entanto, tornaria a operação mais morosa.

Por outro lado e como medida de segurança, o pipeline durante os trabalhos não devia estar em funcionamento, o que condicionava a laboração da empresa Química Cires e como consequência prejuízos para nós difíceis de quantificar, tanto mais que labora ininterruptamente.

Com efeito, só após sucessivas reuniões com todas as entidades envolvidas na segurança e na laboração da Cires e após criteriosa ponderação face aos factos que na altura envolvia a travessia por escavação (elevado nível freático e seu rebaixamento, duração dos trabalhos de escavação associados aos riscos da operação e implicação na laboração da Cires) é que se optou pelo método da perfuração horizontal.

É uma situação que embora tenha sido avaliada, não era possível de prever tão elevada simultaneidade de factores a influenciar os trabalhos de construção da travessia do pipeline, o que nos levou a considera-los integrados no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP e com a situação enquadrável na alínea a) do mesmo parágrafo .



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

4- Emissário Bacia de Retenção (€ 1.691,82)

Os trabalhos contemplados neste item, correspondem a um volume de terras de escavação de 2.169,0 m³ que ao preço acordado de 0,78 € / m³ ascendeu a €1.691,8. Estas terras resultaram da escavação para execução da referida bacia e foram colocadas ao lado dela, em depósito, não havendo assim qualquer transporte, como se pode constatar actualmente.

Estes trabalhos resultaram de um erro de medição do projectista a exemplo do que se verificou para os trabalhos a mais no âmbito do projecto de arranjos exteriores alínea b) do relato da auditoria.

Neste contexto, assume-se a justificação já dada na alínea b) trabalhos a mais no âmbito do projecto de Arranjos exteriores.

G) TBM no Âmbito do Projecto da Rede de Saneamento

De acordo com o que é referido no relatório correspondem a trabalhos com preços novos (€ 28.930,76, sem IVA) e a preços contratuais (€ 6.856,16, sem IVA) totalizando o montante de € 35.786,92. Destes correspondem à estação elevatória EE-1-€ 19.296,16 (preços novos €12.440,00 e preços contratuais € 6.856,16); à conduta elevatória - € 9.810,76 e à ligação da conduta elevatória à caixa da SMIRIA, S.A - € 6.680,00.

O projecto das obras de urbanização do Parque Industrial, constituído por 4 fases, foi adjudicado em meados de 1997 e elaborado em 1998, ascendia a € **19.384,533,00**, em que apenas duas fases foram lançadas a concurso e constituíram o objecto da empreitada. Ora, a obra lançada a concurso em 12/3/2001, só foi iniciada com a 1.ª consignação parcial em 8/11/02, ou seja praticamente quatro anos após a elaboração do projecto.

Como facilmente se constata o projecto das obras de urbanização engloba várias especialidades no domínio da construção civil e equipamentos, onde naturalmente ano após ano vão surgindo no mercado novos materiais, equipamentos e processos construtivos inovadores, em que embora alguns à partida sejam mais onerosos,



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

uma vez aplicados contribuem para a optimização dos sistemas que, em funcionamento, têm um melhor desempenho custo – benefício.

Os trabalhos a mais relativos à estação elevatória resultaram de uma melhoria introduzida no projecto pelo seu autor, justificando-a com a sua optimização face às fases de execução da obra, racionalização no emprego de acessórios e sua disponibilidade no actual mercado. Dado trata-se de uma matéria muito específica do projecto, tal era impossível ao Dono da Obra introduzi-la antes do lançamento a concurso da obra. Quanto à conduta elevatória no montante de € 9.810,76, trata-se de uma omissão no mapa de medições do projecto, já que a mesma figura nas peças desenhadas.

Os trabalhos referentes à ligação da conduta elevatória à caixa do Sistema de colecta e tratamento da SIMRIA, no montante de € 6.680,00, é manifestamente um trabalho resultante de uma situação imprevista surgida após adjudicação da empreitada e quando entrou em funcionamento o sistema da SMIRIA, sendo exigida a construção de uma caixa a anteceder a caixa do referido sistema, ligação e acessórios. Este trabalho destina-se à mesma empreitada, dado que não era possível o sistema de esgotos do Parque Industrial entrar em funcionamento, sem o seu transporte e tratamento a cargo do Sistema da SIMRIA .

Refira-se que sendo certo que a obra referente a todo o sistema da SIMRIA estava previsto entrar em funcionamento, mas não se sabia quando, nem o modo como se faria essa ligação.

A forma como a ligação foi efectuada e as obras inerentes a essa ligação foram na altura fornecidas pela SIMRIA, desconhecendo a Câmara à data do Lançamento a concurso os requisitos a que deveria obedecer.

Lembramos que o projecto das obras de urbanização previa a construção de uma estação de tratamento de águas residuais, se aquele sistema não entrasse em funcionamento antes da conclusão das obras, objecto do contrato.

Não era possível física e tecnicamente pôr em pleno funcionamento todo o sistema de colectores construídos no âmbito da empreitada, face à instalação de várias



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

empresas, que rapidamente começaram a laborar, com criação de novos postos de trabalho, sem executar os trabalhos acima referidos que se consideram ser estritamente necessários ao acabamento da obra e ao seu pleno funcionamento.

Acresce o facto da sua separação e inclusão num novo procedimento, não deixaria de representar inconveniente grave para o dono da obra, face ao exposto, (instalação, funcionamento e captação de novas empresas para a região) objectivo fundamental que presidiu à sua construção.

H) TBM no Âmbito do Projecto da Rede Eléctrica

Importa antes de mais salientar que do valor dos trabalhos a mais em análise de € 163.989,72 (S/IVA), € 139.217,05 (S/IVA) são preços contratuais e o restante (€ 26.772,67, S/IVA) preços novos, ou seja na esmagadora maioria dos trabalhos realizados foram aplicados preços da proposta, não estando deste modo em causa critérios de igualdade e transparência a que devem obedecer os procedimentos.

Ainda, do valor dos trabalhos de € 137.217,05 (S/IVA), a grande fatia corresponde à construção de mais dois postes de transformação e seccionamento (€ 94.998,72, S/IVA) e á rede de média tensão (€ 46.001,66, sem IVA), sendo o valor dos trabalhos remanescentes pouco significativos.

Estes trabalhos a mais, podem ser avaliados no local da empreitada e com grande visibilidade, nomeadamente os postos de transformação e seccionamento e que, como acima se disse, correspondem à maior fatia do seu valor.

Como se sabe o projecto referente ás infra-estruturas eléctricas, tem como finalidade o fornecimento de energia ás Industrias e serviços que gradualmente irão ser implantadas no parque, para além de outras essenciais ao seu funcionamento (iluminação de arruamentos, sistemas de bombagem de água e saneamento, de tratamento de efluentes, etc)

Ás datas de elaboração do projecto (1998) e do seu lançamento a concurso (2001) não era possível conhecer as potências em jogo em cada indústria e serviço, bem como o tipo de actividade de cada uma delas e respectiva área possível de implantação. Com efeito, o Plano de Pormenor aprovado assentava numa estrutura baseada em parcelas ou módulos base de 30,00 metros de frente, por 100,00



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

metros de profundidade, em que as suas disposições regulamentares permitem associações de módulos/parcelas no âmbito de operações de loteamento com vista à constituição de lotes para indústria, tendo já sido promovidas e aprovadas cinco operações de loteamento.

Dado não ser possível conhecer os elementos referentes à potência, tipo de actividade e área de implantação das unidades Industriais e serviços que se iriam instalar no parque, o Autor do projecto admitiu uma solução razoável e eficiente, considerando o seguinte: “projecto que defina uma solução definitiva em termos de baixa tensão, com recurso a um sistema de redes de distribuição com uma amplitude razoável que permita o atendimento de aumentos de potência de qualquer origem, embora com limitações significativas ao nível da baixa tensão e uma rede de média tensão com dimensões suficientemente amplas, não só para atender todas as solicitações derivadas de baixa tensão do parque, como também as potências que não podendo ser atendidas em baixa tensão o serão pela rede de média tensão. Para tal serão previstos cabos de seccionamento de reserva nos postos de transformação a construir”. Foi precisamente este projecto que foi aprovado pela E.N. Electricidade do Norte, S.A em 1998 que abrangia as quatro fases do projecto.

O aditamento ao projecto de infra-estruturas eléctricas, datado de 2005, foi em devido tempo remetido a esse Tribunal de Contas, contendo as causas que lhe estiveram subjacentes e que passamos a enumerar para os trabalhos mais representativos:

Estando pré-definidos 64 lotes para 1.^a e 2.^a fases e em cada lote prevista a potência de 48,3 Kva, seria necessária uma potência eléctrica previsível de 3.091,20 Kva à qual se acrescentaria a potencia de 115 Kva para a estação elevatória de que resultaria a potência eléctrica total de 3.206,2 Kva.

Tendo em consideração que cada posto de transformação debita 630 KVA, serão necessários seis postes de transformação para assegurar aquela potência ($630 \text{ Kva} \times 6 = 3.780 \text{ Kva} > 3.206,20 \text{ Ka}$) e ainda a rede de média tensão de ligação em anel entre eles, daí os trabalhos a mais de 141.000,38 €.

Do exposto, quer-nos parecer que estão devidamente esclarecidos os motivos da proveniência e necessidade dos trabalhos a mais, onde a carga associada ao



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

imprevisto e à evolução no tempo da empreitada acabaram por determinar a sua realização.

Estes trabalhos são absolutamente necessários ao bom funcionamento e acabamento da obra nesta especialidade, evitando-se que no futuro se venha a proceder a novos trabalhos com implicações graves na empreitada executada, podendo advir prejuízos difíceis de quantificar para o Dono da Obra.

Considerando que estamos na presença de trabalhos a mais realizados quase na totalidade com preços contratuais, (representando um adicional inferior a 2 % do valor da adjudicação onde não se põe em causa os princípios de igualdade e de transparência), provenientes também de situações imprevisíveis à data da elaboração do projecto e do seu lançamento a concurso, considerando ainda que os referidos trabalhos são imprescindíveis ao bom funcionamento e acabamento da empreitada e que não era possível separá-los da empreitada mãe sem inconvenientes graves para o dono da obra, são neste contexto, incluídos no disposto do artigo 26.º, n.º 1 do RJEOP.

- IV -

Em Conclusão:

Na empreitada foram executados trabalhos a mais que ascendem a € 486.708,90, sendo a preços contratuais € 339.535,42 e a preços novos 147.173,48.

Na empreitada há também trabalhos contratuais a menos no valor de € 314.476,00 referentes a arruamentos pista de ciclismo; arranjos exteriores e rede de drenagem de águas pluviais - emissário.

Estes trabalhos a menos, nomeadamente o emissário resultou de uma solução que foi possível realizar em obra encurtando em cerca de 800,0 metros a extensão de tubagem prevista em projecto de 3.320,0 metros cujo valor é de €237.076,00, conforme consta do Relato de Auditoria.

É normalíssimo que uma empreitada desta dimensão, destacada de um projecto constituído por quatro fases, no valor global de €19.384.533,00, a preços de 1998, pudesse ser ajustado em obra, em algumas das suas especialidades, face ao tempo decorrido entre a sua elaboração e a sua construção, quer devido a situações imprevistas, quer ainda à tomada de decisões sobre a execução de



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

trabalhos estritamente necessárias à uma melhor funcionalidade e bom acabamento, evitando-se assim no futuro a construção de obras complementares, podendo estas representar prejuízo grave para o Dono da Obra

Tratando-se de uma empreitada, em que as obras compreendem várias especialidades obedecendo a uma execução sequencial, interligando-se entre si, a realização de alguns trabalhos com recurso a outro concurso, acarretaria graves perturbações na obra, difíceis de prever e de problemática imputação de responsabilidades, no caso da ocorrência de anomalias de execução.

Tendo presente o valor da adjudicação da empreitada de € 8.477.787,63, o valor dos trabalhos considerados a mais de € 486.708,90 e o valor dos trabalhos a menos de € 314.476,00, temos que o valor que daí advém para a obra representa um acréscimo de 2% do valor da adjudicação, de reduzido significado e impacto financeiro.

Importa ainda ter presente que estamos perante uma empreitada por série de preços. Ora neste tipo de empreitada, como escreve Jorge Andrade Silva in Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas ,9º edição 2004 a fls.88 *“Na empreitada por série de preços, em rigor, não é pertinente falar em trabalhos a mais porquanto nessa modalidade ,o valor da adjudicação inicial tem um papel meramente indicador.”*

E se alguma ilegalidade houvesse, o que não cremos, importaria interpretar os factos apurados à luz dos princípios e valores tutelados, nomeadamente o princípio da proporcionalidade (artº 12º do DL 197/99).

Como se demonstrou os trabalhos a mais conseguiram melhorias significativas para a obra. A sua paragem, o lançamento de vários concursos de acordo com o surgimento dos trabalhos a mais teria indubitavelmente feito disparar os custos. Assim a opção tomada, não temos qualquer dúvida em afirmar, e tal poderá ser comprovado por qualquer relatório técnico que esse Tribunal entenda solicitar a alguma entidade, permitiu ao município poupar seguramente uma considerável quantia. Esta vertente deve ser apreciada pelo Tribunal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTARREJA

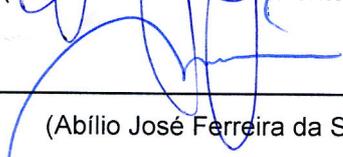
Importa ainda que se tenha presente que não houve uma “empreitada” de trabalhos a mais de € 486.708,90 mas sim vários trabalhos, executados em datas distintas, por solicitações distintas, que somam aquele valor.

Face ao exposto entendemos que não se incorreu nas apontadas ilegalidades.

No entanto, caso V.Exas., doutamente, não partilhem do nosso entendimento, mais se considera ser possível a relevação de eventuais responsabilidades financeiras porquanto se julga indubitavelmente estarem reunidos todos os pressupostos fixados no número 8 do artigo 65º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações subsequentes, para que se possa usar da faculdade aí conferida, o que desde já igualmente se requer.



(José Eduardo Alves Valente de Matos, Dr.)



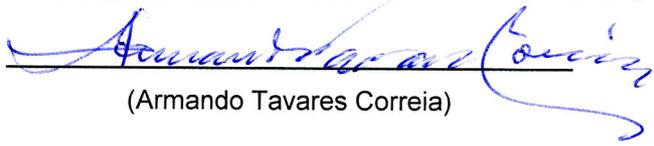
(Abílio José Ferreira da Silveira, Dr.)



(João Carlos Teixeira Alegria, Dr.)



(Alexandre Oliveira da Fonseca, Eng.)

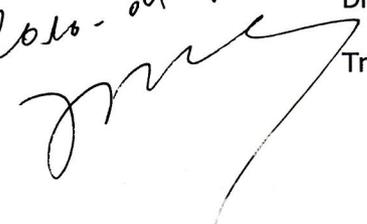


(Armando Tavares Correia)

Processo Auditoria 1/2008 – 1ª Secção

Coodet
L.F.

Ao Dec ✓
15.04.10


A Senhor Subdirector Geral
2010-04-05


Excelentíssimo Senhor
Dr. Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas

Manuel de Pinho Ferreira, contribuinte fiscal 138 217 327, portador do Bilhete de Identidade nº 1776909, emitido em Aveiro, residente na Rua Dr. José Oliveira e Silva, nº 52, 3865-209 Salreu

e

Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues, contribuinte fiscal 194 795 950, portadora do Cartão de Cidadão nº 9046275 OZZ6 válido até 05.02.2015, residente na Rua Dr. Tomás Oliveira e Silva, 4, 2º direito, 3860-250 Estarreja

Na qualidade de vereadores da Câmara Municipal de Estarreja, eleitos na lista concorrente pelo Partido Socialista às eleições autárquicas de 2005 e 2009, notificados em 23 de Março de 2010, através do protocolo da CME, do relatório da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à execução do contrato de empreitada referente à "Construção de infra-estruturas (obras de urbanização) do Parque Industrial de Estarreja (Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial) – 1ª e 2ª fases", para se pronunciarem, querendo, vêm dizer a V. Excia o seguinte:

DGTC 14 04 10 07026

Cpodst
h.f.

1 - O relatório aponta "*situações violadoras de normas legais, algumas das quais susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória*" de todos os membros do executivo camarário que deliberaram, na reunião de 26.12.2006, por unanimidade, autorizar os "trabalhos a mais", bem como a realização da despesa de 463.833,85 euros, sem IVA, no âmbito do 1º adicional ao contrato de empreitada celebrado entre a Câmara Municipal de Estarreja e a empresa Mota Engil.

2 - Os ora respondentes tomaram conhecimento através da leitura do relato da auditoria que, durante o ano de 2008 e 2009, o Tribunal de Contas foi contactando a CME e esta foi respondendo, embora, como refere o relatório, de forma reduzida e contraditória.

3 - Nunca, em nenhuma reunião de Câmara, foi sequer afluído pelo Senhor Presidente e pelos Senhores Vereadores em regime de permanência, que a Câmara estava a ser confrontada pelo Tribunal de Contas com um problema desta dimensão e gravidade, não tendo os ora respondentes qualquer responsabilidade pelas informações prestadas pela autarquia.

4 - Os ora respondentes votaram a favor do acto adjudicatório, conforme consta na Acta da CME de 26.12.2006, com base no parecer técnico designado por Informação 52/4.3.1.1.2203 (SVIAS), datado de 07.04.2006, da responsabilidade da Divisão de Vias e Equipamento, que sustentava a proposta apresentada pelo Sr. Presidente, assinado pelo Chefe de Divisão Eng. Carlos Leal, pelo Director de Departamento, Eng Costa Pinto e pelo Sr. Presidente da Câmara.

5 - Os vereadores Manuel Pinho Ferreira e Catarina Rodrigues votaram de boa fé, sem colocarem em questão que esse próprio parecer sofria das ilegalidades agora apontadas, já que confiavam que quem o redigiu, estava habilitado com os conhecimentos técnicos e de facto que não permitisse violações da lei.

6 - Confiaram, também, que o Senhor Presidente, ao remeter o assunto para a sessão, tivesse verificado a legalidade do parecer e tivesse conhecimento de facto (até porque já era vereador quando o concurso foi lançado) de que o que lá

vem discriminado como "trabalhos a mais", correspondesse, na realidade, a "trabalhos a mais", o que, só agora, perceberam que não são.

C. Rod. J.
L. J.

7 – Além disso, na reunião de Câmara de 26.12.2006, quando questionaram sobre a necessidade de existir um concurso público, o Senhor Presidente respondeu que não era necessário, dado que o montante dos "trabalhos a mais" seria compensado com a quantia dos "trabalhos a menos".

8 – Sublinhe-se que, os ora respondentes foram eleitos nas eleições autárquicas de 2005, não fazendo parte de qualquer órgão autárquico anteriormente.

9 – São dois, numa vereação composta por sete elementos, cinco dos quais eleitos pela Coligação PSD/CDS.

10 – As reuniões acontecem quinzenalmente, o que não permite aos vereadores da oposição ter um acompanhamento efectivo das actividades da CME.

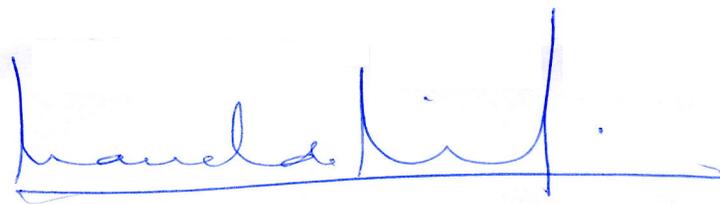
11 – Além disso, sempre que os ora respondentes colocavam – e colocam – questões sobre o Parque Industrial ao Senhor Presidente, baseadas em informações técnicas dos serviços, as respostas que este presta, tal como ao Tribunal de Contas, são insuficientes e contraditórias. O seu conteúdo, quase nunca consta nas actas. Por outro lado, sempre que os ora respondentes insistem em obter respostas concretas e precisas, são acusados sistematicamente de estarem contra "o progresso de Estarreja".

12 – O problema do Parque Industrial de Estarreja (ou, na designação da Coligação, Eco-Parque Empresarial de Estarreja) é complexo devido à forma como o executivo camarário o foi gerindo. Mais complexo se torna quando, ao que se constata, até os pareceres técnicos são pouco fiáveis, ao ponto do Tribunal de Contas colocar completamente em causa a legalidade da Informação 52/4.3.1.1.2203 (SVIAS), datado de 07.04.2006, da responsabilidade da Divisão de Vias e Equipamento, no qual nos baseámos para votar favoravelmente a proposta.

13 – Os Vereadores Manuel Pinho Ferreira e Catarina Rodrigues nunca colocaram a hipótese das informações técnicas não corresponderem à realidade

dos factos e não cumprirem as normas legais, tendo acreditado de boa fé, nas informações prestadas tanto pelos técnicos, como pelo Senhor Presidente.

14 - Pelo exposto, os Vereadores Manuel Pinho Ferreira e Catarina Rodrigues vêm solicitar a V. Excia que a sua responsabilidade seja relevada nos termos do nº 8 do artigo 65º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei 35/07, de 13 de Agosto.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Catarina Rodrigues', with a horizontal line extending to the right.

Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues