

**PROCESSO Nº 16/2008 – AUDIT. 1ª S.**

**RELATÓRIO Nº 17/2009**



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À DIRECÇÃO  
REGIONAL DE AGRICULTURA E PESCAS DO NORTE NO  
ÂMBITO DA EMPREITADA DE “CONSTRUÇÃO DA REDE DE  
REGA DO APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA DE VALE DE  
MADEIRO”*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2009



# Tribunal de Contas

---

## I. Introdução

A Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte – adiante designada DRAP Norte - remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada de “Construção da Rede de Rega do Aproveitamento Hidroagrícola de Vale de Madeiro”, celebrado em 28 de Agosto de 2003, com as empresas Camilo de Sousa Mota & Filhos, SA, ETERMAR – Empresa de Obras Terrestres e Marítimas, SA e SOPÚBLICAS, Sociedade de Obras Públicas e Construções, SA, em consórcio, pelo valor de 3.212.222,29 €, o qual foi visado em sessão diária de visto de 18 de Novembro de 2003<sup>1</sup>.

Em 09 de Outubro de 2007, para efeitos do nº 2 do artº 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foi remetido o 1º adicional à mesma empreitada, no valor de 260.432,15 €.

Analisado em sede de fiscalização concomitante, foi o contrato devolvido aos serviços para que prestassem os devidos esclarecimentos e enviassem os documentos solicitados, o que se verificou através do ofício refª DVOIE/195/08, de 16 de Abril de 2008<sup>2</sup>.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1, alínea a), *in fine* e 77º, nº 2, alínea c), da citada Lei n.º 98/97, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “**Construção da Rede de Rega do Aproveitamento Hidroagrícola de Vale de Madeiro**” – contrato adicional.

## II. Metodologia

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

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

Na sequência da análise preliminar feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à DRAP Norte, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal<sup>3</sup>.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado para o exercício do direito do contraditório previsto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto,

---

<sup>1</sup> Este contrato foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 2184/03.

<sup>2</sup> Em resposta ao ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas refª 4408, de 12.03.2008.

<sup>3</sup> Ofício nº MISGL 0804107, de 16.04.2008.



# Tribunal de Contas

aos ali indiciados responsáveis, Arq. Carlos Alberto d'Oliveira Guerra, então Director Regional de Agricultura e Pescas do Norte e ao Eng. Fernando Manuel Gonçalves Fernandes<sup>4</sup>, Ex-Chefe de Divisão de Infra-estruturas Rurais Hidráulica Engenharia Agrícola e Ambiente.

Refira-se, desde logo, que nenhum dos dirigentes supra identificados se pronunciaram em concreto sobre os factos e as ilegalidades que foram apontadas no Relato.

## III. Apreciação

### 1. Contrato inicial

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº Procº	Data do visto
Série de preços	€ 3.212.222,29	10.09.2003	12 Meses	10.09.2004	2184/2003	18.11.2003

### 2. Contrato adicional: os factos

Em 09.10.2007, foi remetido o presente **contrato adicional**, infra descrito.

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prazo de Execução	Prorrogação / Suspensão Prazo	Data do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.			
1º	Trabalhos a mais e a menos	03.10.2007	03.10.2007	€ 260.432,15 <sup>5</sup>	€ 3.472.654,44 <sup>6</sup>	8,11	108,11	30 Dias	102 dias <sup>7</sup>	03.11.2007 <sup>8</sup>

**2.1.** Os trabalhos objecto do contrato adicional em apreço, respeitam a trabalhos a mais e a menos, descritos em anexo a este Relatório, os quais se resumem aos seguintes:

- Trabalhos a mais a preços contratuais – 156.699,00 €
- Trabalhos a mais a preços acordados – 191.388,12 €

<sup>4</sup> Ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nºs 20891 e 20892, de 18 de Dezembro de 2008.

<sup>5</sup> Este valor resulta da compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos, os quais são da mesma natureza.

<sup>6</sup> O custo final da empreitada foi de 3.906.411,39 euros, incluindo a importância de 433.756,95 euros de revisão de preços, o que representa um acréscimo do valor inicial de 21,61 %.

<sup>7</sup> A obra foi objecto de uma suspensão dos trabalhos por 57 dias (de 09.12.2003 a 31.01.2004) e de uma prorrogação do prazo de 45 dias, autorizada em 09.02.2005, fundamentada na execução de trabalhos a mais e imprevistos, objecto de adicional, conforme pedido do adjudicatário de 26.01.2005.

<sup>8</sup> Informação constante do ofício refª DVOIE/195/08, de 16.04.2008, da DRAP Norte. Refira-se que, naquela data, também ainda não tinha sido efectuada a recepção provisória da obra.



# Tribunal de Contas

➤ Trabalhos a menos – 87.654,97 €

**2.2.** De acordo com a Informação ref<sup>a</sup> 033/DIERHEAA/06, de 02.08.2006, da Fiscalização, os trabalhos objecto do contrato adicional em apreço resultaram de “(...) *circunstâncias imprevistas verificadas no decurso da empreitada ou dela decorrente, circunstâncias essas que não poderiam ser verificáveis, nem era possível prever antes do início dos trabalhos. Deve salientar-se que a proposta adjudicada é uma variante com projecto do consórcio adjudicatário pelo que, pela sua natureza de concepção/construção, é mais susceptível de apresentar situações de imprevisibilidade, nomeadamente a alteração das extensões e características da tubagens e a necessidade de ajustamento do traçado para respeito de interesses públicos e privados (culturas instaladas, redes de água para abastecimento público, redes de electricidade, etc.).*”

É mencionado ainda o seguinte:

“(..)

*O projecto de execução da Rede de Rega do Aproveitamento Hidroagrícola de Vale Madeiro abrange duas zonas geográficas distintas em termos de implantação, a primeira, imediatamente a jusante da Barragem de Vale Madeiro, abrange a zona compreendida entre a Barragem de Vale Madeiro e a Zona Industrial de Mirandela e a segunda, a jusante da Zona Industrial de Mirandela, abrange a referida zona industrial, a cidade de Mirandela e a aldeia de Carvalhais.*

*A primeira zona, caracteriza-se por se desenvolver num vale muito encaixado, que provoca a meandrização da ribeira da Agricha, onde a propriedade é muito fraccionada e a ocupação cultural é predominantemente constituída por hortícolas.*

*A segunda caracteriza-se por ser uma área peri-urbana na qual os espaços urbanos interpenetram os espaços agrícolas. Uma parte significativa da obra desenvolve-se já dentro da malha urbana de Mirandela, atravessando-a numa zona muito sensível, não pressionada à data da elaboração do projecto de execução, pelo que houve que adaptá-lo às novas condicionantes demo-geográficas.*

“(..)

*A Câmara Municipal de Mirandela executou uma nova variante à cidade de Mirandela, que intersecta o traçado da rede de rega. Este eixo viário passou, assim, a constituir um obstáculo imprevisto, que implicou a adaptação do traçado de implantação da rede de rega às circunstâncias.”*

É, ainda, referido que os trabalhos em apreço resultaram, também, como consequência de novas urbanizações, uma vez que estas determinaram a necessidade de adaptação do projecto de execução à nova zona envolvente da cidade de Mirandela (o que levou a alterações ao traçado de algumas condutas).

Assim, “(...) *destas alterações resultaram trabalhos a mais imprevistos, quer em quantidade (extensão das condutas e número de acessórios de alguns nós), quer em espécie (acessórios constituintes de alguns nós), de forma a evitar o conflito com as áreas urbanas e a aumentar a segurança estrutural da rede.*”



Na informação acima referida é igualmente mencionado:

## “ 2 - CRITÉRIOS E SOLUÇÕES DE PROJECTO

### 2.1 - INTRODUÇÃO

*No decurso da execução dos trabalhos da empreitada veio a constatar-se que a optimização do projecto implicava uma actualização dos critérios e pressupostos em que o mesmo se baseou, nomeadamente no que se refere a traçado de condutas, e órgãos de manobra e segurança da rede.*

### 2.2 – TRAÇADO DE CONDUTAS

*O critério de desenvolvimento, em extensão, das condutas previsto no projecto de execução é o do trajecto mais curto. Em obra verificou-se a existência de alguns condicionamentos à sua adopção, tais como: fraccionamento da propriedade, existência de culturas permanentes entretanto instaladas, culturas hortícolas com forçagem (estufas), etc.. Um traçado de condutas baseado no trajecto mais curto implica, na maioria dos casos, além de uma despesa adicional com o pagamento de indemnizações, também a oposição e descontentamento dos agricultores, mesmo que futuros beneficiários do regadio.*

*As alterações introduzidas para contornar obstáculos deram origem a trabalhos a mais quer ao nível das quantidades (mais tubagens e mais nós), quer ao nível da segurança estrutural, com introdução de algumas pequenas modificações nos nós.*

### 2.3 - VÁLVULAS DE SECCIONAMENTO

*Tal como referido em 2.1, o número de válvulas de seccionamento previsto em projecto, que seria suficiente em condições normais, acaba por se revelar insuficiente uma vez que grande parte da rede de rega se desenvolve nas proximidades da cidade em que se torna necessário reforçar a segurança estrutural.*

*De facto, é necessário introduzir uma válvula de seccionamento a montante de cada regadeira secundária, de modo a que, em caso de rotura, o isolamento da regadeira, permita a distribuição de água a todos os outros agricultores utilizadores da rede de rega, não servidos por essa regadeira.*

### 2.4 - DESCARGAS DE FUNDO – TIPO DE CAIXA

*O projecto de execução não previa a operacionalidade das caixas de descarga de fundo a seco. A não existirem câmaras anexas às caixas de descarga de fundo, o esvaziamento da conduta processava-se pela caixa de descarga, inundando a válvula, o que implicava a bombagem sistemática para escoar a caixa.*

*Em termos operacionais, houve que introduzir câmaras anexas às caixas de descarga de fundo, de modo a manter a caixa da válvula de seccionamento sempre a seco, fazendo-se por aí a descarga.*

### 2.5 - VENTOSAS – TIPO DE CAIXA

*Houve necessidade de aumentar o diâmetro das caixas de ventosa, de modo a, por um lado garantir um atravancamento suficiente à instalação do equipamento, por outro permitir o acesso das equipas de manutenção ao interior da caixa sem ser necessário desmontar as ventosas.*

### 2.6 - MEDIDOR DE CAUDAL

*A câmara do medidor de caudal, ao estar sob a influência directa do leque de água da válvula de jacto oco, da descarga de fundo da Barragem de Vale Madeiro, houve que*





# Tribunal de Contas

*garantir a sua estanquicidade, de modo a manter a operacionalidade do equipamento medidor de caudal, muito sensível à humidade.*

*Houve assim que alterar as dimensões, ao nível da construção civil, da câmara de modo a torná-la estanque.*

## **3 - ALTERAÇÕES SOLICITADAS PELA FISCALIZAÇÃO NO DECORRER DA OBRA**

### **3.1 - HIDRANTES**

*Durante a execução dos trabalhos foram solicitadas alterações quer ao nível da localização quer em relação ao tipo de hidrante, motivadas pelas exigências dos agricultores. Em alguns casos foram anulados hidrantes, noutros foram acrescentados.*

## **4 - ERROS E/OU OMISSÕES NA LISTA DE QUANTIDADES DO PROJECTO DE EXECUÇÃO.**

### **4.1 - RAMAIS DE APROXIMAÇÃO**

*Anteriormente, aquando da aprovação do projecto de execução era impossível detectar que, nos casos em que o hidrante se localiza junto a um caminho e uma das bocas de rega serve uma parcela do lado oposto do caminho, haveria que efectuar extensões das bocas de rega de modo a fazer a atravessamento dos caminhos e colocar a boca de rega dentro da parcela a regar.*

### **4.2 - CAIXAS DE DESCARGA DE FUNDO**

*A altura média prevista das caixas de descarga de fundo era de 1,80m, no entanto em obra verificou-se que essa altura era manifestamente insuficiente face à topografia efectivamente encontrada, sendo a altura média de 3,50m.*

*Os trabalhos a mais resultam da quantidade de anéis adicionais necessários para vencer a diferença de alturas acima referida.*

## **5 - CONDICIONANTES EXTERNAS**

*O projecto de execução previa o atravessamento de algumas vias públicas, de menor importância, pelo processo tradicional, de vala executada a céu aberto, método que impede a normal circulação, durante um determinado tempo.*

*No decurso da obra, as entidades com tutela sobre essas vias, nomeadamente, Instituto de Estradas de Portugal, REFER e Câmara Municipal de Mirandela, não autorizaram a realização dos trabalhos de travessia pelo método previsto no projecto de execução, justificando que existem, hoje em dia, métodos que permitem a sua execução sem qualquer interrupção e interferência no tráfego, quer rodoviário quer ferroviário.*

*Assim, nestas situações, foi adoptado o método de Perfuração Horizontal, com cravação horizontal dirigida do tipo "casing", aceite pelas entidades acima referidas."*

- 2.3.** Na sequência do pedido de esclarecimentos complementares, foi informado, ao abrigo do ofício refª DVOIE/195/08, datado de 16.04.2008, o seguinte:

### Traçado de Conduitas

*"(...) as ocupações agrícolas (estufas, culturas permanentes e outras), urbana e rede viária, da área interessada aquando da execução do contrato, determinou a adopção*



# Tribunal de Contas

---

*de traçado de condutas que teve como consequência o aumento da extensão destas, opção que do ponto de vista económico se revelou mais vantajosa para o dono de obra, quando comparada com os custos de indemnizações resultantes da manutenção do traçado de projecto, sendo que nalguns casos tal manutenção seria mesmo impossível.”*

## Válvulas de seccionamento

*“A expectativa gerada pela instalação desta infra-estrutura relativamente à produção de culturas mais exigentes em água e de maior valor económico, aliada à proximidade do espaço urbano e de algumas vias de comunicação, determinou a alteração dos critérios de segurança, com o aumento da segurança estrutural da rede de rega e a individualização das regadeiras, pelo que houve necessidade de instalação de mais válvulas de seccionamento para, em caso de rotura, minimizar a área afectada pelo corte de água.”*

## Descargas de fundo e respectivas caixas

*“A caixa prevista no projecto é uma caixa tipo com características genéricas, tendo que ser adaptada às circunstâncias do local de implantação, tendo como função permitir escoar a água das condutas, numa situação de rotura ou de limpeza, em regime de superfície livre, ou seja, para cotas inferiores às da implantação da cota da válvula. No caso em apreço verifica-se não ser possível fazer esse escoamento para jusante, porquanto os locais de implantação não o permitem, pelo que se torna necessário acrescentar uma caixa adicional que servirá de escoamento à água das condutas, permitindo assim que a caixa da válvula se mantenha a seco, com todas as vantagens no que diz respeito à manobra e à manutenção desse equipamento. Considerando ainda as cotas dos locais de implantação destas caixas verifica-se a necessidade de aumentar a sua altura, com a colocação de anéis adicionais, permitindo assim que a caixa fique acima da cota dos terrenos circundantes.*

*Conforme o exposto a imprevisibilidade relativa às dimensões destas caixas resulta de circunstâncias específicas da localização de cada uma delas.”*

## Ventosas – tipos de caixa

*“A necessidade de aumento do diâmetro das caixas para as ventosas resulta da mesma forma da definição do projecto constituir uma caixa tipo, enquanto as caixas aplicadas em obra tiveram de ser adaptadas às dimensões do equipamento nelas instalado e à sua operabilidade.”*

## Medidor de caudal

*“ A alteração necessária nesta estrutura resulta do exposto na justificação do adicional da rede de rega, justificando-se pelo facto de coexistirem dois projectos, sendo um da barragem e outro da rede de rega, incluindo o primeiro a instalação do equipamento hidráulico da descarga de fundo e o segundo a câmara do medidor de caudal. Aquando da realização do ensaio de funcionamento da descarga de fundo, verificou-se a necessidade de adaptar a câmara do medidor de caudal, protegendo-a contra o efeito da válvula da descarga de fundo.”*



## Alterações solicitadas pela fiscalização no decorrer da obra

*“As solicitações de localização dos hidrantes fundamentam-se na divisão das propriedades, sendo sempre aconselhável que estes dispositivos se situem nas divisórias e não no meio de uma propriedade. Considerando que o processo de delimitação de propriedades é um processo algo dinâmico, resultou na necessidade de em alguns casos anular hidrantes e noutros proceder à instalação de alguns não previstos.”*

## Ramais de aproximação

*“Este trabalho a mais resultou de uma avaliação em obra, da funcionalidade das bocas de rega em situações de atravessamento de caminhos, considerando-se que propriedades dominadas por hidrantes colocados no lado oposto do caminho, justificariam a instalação de uma extensão de boca de rega, evitando-se assim situações futuras de conflito de circulação dos caminhos e a existência de condutas superficiais a atravessar o mesmo.”*

## Condicionantes externas

*“Para além do constante na justificação já apresentada do adicional à rede de rega, compreender-se-á que de facto não poderia ser previsto qual a atitude das entidades responsáveis pelas infra-estruturas viárias envolvidas com a instalação da rede de rega, sendo necessário ainda considerar que esta posição resulta ainda da alteração da largura de algumas vias de comunicação. Acresce ainda que a tecnologia utilizada constitui melhoria significativa da infra-estrutura instalada nestas travessias, na medida em que a conduta de rega fica protegida por tubagem exterior, facilitando a sua eventual reparação sem qualquer interferência na infra-estrutura viária.”*

### **3. Contrato adicional: apreciação dos factos**

#### **3.1.** Apreciando a factualidade supra descrita, formularam-se no relato de auditoria os considerandos infra descritos.

A empreitada inicial rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição por série de preços.

O regime jurídico aplicável aos trabalhos a mais encontra a sua sede nos artigos 26.º e seguintes do mesmo diploma.

Da previsão do referido artigo 26.º resulta 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.





No que diz respeito à interpretação do que constitui “*circunstância imprevista*”, é jurisprudência deste Tribunal que a mesma se refere a “*algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso*”, “*circunstância inesperada, inopinada*”<sup>9</sup>.

No caso em apreço, os trabalhos adicionais só podiam ser qualificados como trabalhos a mais se respeitassem os condicionalismos legais atrás descritos.

### 3.2. Analisando os fundamentos apresentados, observou-se:

**3.2.1.** Relativamente ao mencionado pelos serviços no que respeita ao facto da empreitada em apreço ser de concepção/construção, verificou-se que esta afirmação não correspondia à realidade, uma vez que se estava perante uma empreitada na qual tinha sido patenteado um projecto de execução embora também se admitisse a existência de propostas variantes face a esse projecto de execução inicial. Foi esta a opção tomada por parte do consórcio, o qual apresentou uma proposta variante ao projecto de execução elaborado pelo dono da obra e com base na qual foi adjudicada a empreitada. Nesta situação, embora respeitando o projecto inicial, o empreiteiro tinha a faculdade de apresentar algumas alterações ao mesmo, permitindo assim ao adjudicatário apresentar soluções técnicas alternativas mais vantajosas e que melhor se adaptassem à situação concreta da obra.

Contrariamente ao informado pelos serviços, o facto do empreiteiro poder apresentar, aquando do concurso, uma proposta variante não torna mais susceptível a existência de situações de imprevisibilidade, pelo contrário, o que se tem em vista é evitar estas situações de “surpresa” em virtude de haver uma melhor adaptação à realidade existente.

**3.2.2.** A existência de diversas ocupações agrícolas, bem como um grande número de fraccionamento das propriedades e a existência de culturas permanentes e outras culturas com forçagem, eram situações já existentes que poderiam ter sido colmatadas através de uma revisão cuidada da solução técnica prevista no projecto de execução inicial aquando da sua aprovação. Assim, não foram invocadas alterações do local de implantação da obra, no decurso da sua execução, que justificassem a alteração do traçado de condutas e, conseqüentemente, o aumento da extensão destas (mais tubagens e mais nós).

**3.2.3.** Igual consideração mereceu a invocada divisão de propriedades com base na qual a fiscalização veio solicitar alterações ao projecto e que determinaram trabalhos adicionais, uma vez que não foi comprovado que, no decurso da execução da obra, tivessem ocorrido alterações na delimitação das propriedades envolvidas.

**3.2.4.** Quanto ao fundamento também apresentado para justificar a alteração do traçado das condutas, de que a execução do projectado implicaria uma despesa adicional com o pagamento de indemnizações e, como tal, a solução adoptada era a mais vantajosa, observou-se que esta situação poderia ter sido desde logo ponderada

---

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



# Tribunal de Contas

---

pelo dono da obra. Ou seja, as opções de gestão que deviam incluir critérios de economia, eficiência e eficácia, deviam ser adoptadas pelo organismo aquando da elaboração do projecto e conseqüentemente, antes da abertura do procedimento concursal e não no decurso da execução do mesmo.

**3.2.5.** Quanto aos trabalhos adicionais derivados de diversas alterações ocorridas nas zonas envolventes à cidade de Mirandela, verificou-se, contudo, que a implantação dessas novas urbanizações já existiam, à data de consignação da empreitada em apreço (e, na sua maioria, até antes da data da abertura do concurso, 20.07.2001), nomeadamente:

- nova variante da zona industrial de Mirandela – ano de 2003;
- nova urbanização junto ao hipermercado Feira Nova – de 1999 a 2001;
- zona urbanizada na Avenida das Comunidades – ano de 1996.

**3.2.6.** Quanto às alegadas exigências efectuadas pelo Instituto das Estradas de Portugal, pela REFER e pela Câmara Municipal de Mirandela, também não se comprovou que estas exigências tivessem sido formuladas no decurso da execução da obra.

**3.2.7.** Quanto aos argumentos apresentados para justificar as alterações verificadas nas caixas, também a mesma não era procedente, na medida em que não resultavam de acontecimentos inopinados mas de falta de definição inicial dos locais de implantação e de articulação com o equipamento a instalar.

**3.2.8.** Pelo acima exposto, considerou-se que os serviços não efectuaram todas as diligências necessárias no que respeitou à realização de uma avaliação pormenorizada dos terrenos antes da aprovação do projecto, assim como das soluções técnicas nele preconizadas, deixando, entretanto, a análise concreta das situações somente para aquando da execução da empreitada; como aliás foi reconhecido pelo organismo quando referiu que o trabalho resultou de uma avaliação já em fase de execução da obra<sup>10</sup>.

Assim, todos os trabalhos respeitantes às alterações descritas, não eram susceptíveis de serem qualificados como trabalhos a mais nos termos do disposto no art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, em virtude de não terem sido ocasionados por circunstâncias imprevistas, tal como este Tribunal tem entendido este conceito.

**3.3.** A execução dos trabalhos a mais em apreço foi autorizada por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Jaime de Jesus Lopes Silva, de 07.09.2007.

Este despacho foi exarado na Informação refª 033/DIERHEAA/06, de 02.08.2006, a qual foi subscrita pelo Chefe de Divisão de Infra-estruturas Rurais Hidráulica Engenharia Agrícola e Ambiente – Eng. Fernando Manuel Gonçalves Fernandes, na

---

<sup>10</sup> Vide ofício da DRAP Norte refª DVOIE/195/08, de 14.04.2008.



# Tribunal de Contas

---

qual foi também elaborado parecer de concordância pelo Director Regional, Carlos Guerra, em 30.11.2006.

## IV. Audição dos responsáveis

a) As alegações apresentadas **no exercício do direito de contraditório** são as infra transcritas.

→ O Ex Director Regional de Agricultura e Pescas do Norte, Arq. Carlos Alberto d'Oliveira Guerra, refere:

*“(...) O comportamento do expoente não merece nenhum juízo de censura, dado que os factos que consubstanciam a realização de trabalhos a mais foram considerados como verdadeiros pelos serviços técnicos competentes da Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte e objecto de uma informação do Chefe de Divisão de Hidráulica e Infra Estruturas Rurais, responsável pelos serviços, pelo que não havia qualquer razão ou fundamento para que o signatário duvidasse ou questionasse a matéria de facto em causa.*

*O signatário tem apenas conhecimento do processo sobre o aspecto final, para além da confiança que o serviço e respectivo responsável lhe merecem, não está em condições, de proceder em cada caso, a uma verificação e confirmação dos factos que lhe são apresentados.*

*Assim, a ter agido com culpa, na proposta de decisão tomada, a mesma foi levíssima e nem sequer negligente.*

*Ora, inexistindo a situação prevista nas alíneas a), b) e c) do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, solicito se digne relevar a sua responsabilidade, nos termos e com o fundamento no referido normativo legal.”*

→ O Ex-Chefe de Divisão de Infra-estruturas Rurais Hidráulica Engenharia Agrícola e Ambiente, Eng. Fernando Manuel Gonçalves Fernandes esclarece:

*“ 1. O subscritor não é chefe de Divisão de Infra-Estruturas Rurais, Hidráulica e Engenharia Agrícola desde Março/2007, data em que foi afastado daquela Unidade Orgânica, pelo que desconhece o teor da troca de correspondência entre esse Tribunal e a DRAPN, no âmbito da fiscalização acima referida;*

*2. Não me pronuncio em relação ao relato elaborado pela equipa de fiscalização uma vez que, presumo, esta não teve acesso a toda a informação. Por exemplo, no que se refere ao número **4. Contrato adicional: apreciação dos factos – 4.2.6**, a equipa só pode ter ignorado os documentos do arquivo da DRAPN e da obra, cuja fotocópia anexo.”*



# Tribunal de Contas

b) **Apreciando** as alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis observa-se o seguinte:

b.1) Quanto ao argumento invocado pelo ex-Director Regional de Agricultura e Pescas do Norte, de que confiou nas informações dos serviços técnicos do organismo, importa mencionar que, nos termos da lei, quem no exercício das suas funções pratica determinado acto administrativo é responsável por este<sup>11</sup>.

Ora, no caso em apreço, verificando-se não estarem reunidos os requisitos de que dependeria a adjudicação por ajuste directo, o despacho de concordância/autorização dos respectivos trabalhos adicionais no âmbito do organismo padece de vício, sendo **a responsabilidade pela prática de tal ilegalidade imputada ao autor desse mesmo despacho**, o que no caso em apreço se reconduz ao indiciado responsável Arq. Carlos Alberto d'Oliveira Guerra.

Acresce, ainda, referir que no decurso da empreitada o que se impõe é uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (ou mesmo entidades externas, se for o caso) e não apenas a adopção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do(s) responsável(eis) com o teor da mesma ao depositar total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Como dirigente responsável pela DRAPN e garante da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, impende sobre ele a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos não se limitando a confiar nas aludidas informações sem se assegurar da qualidade e suficiência das mesmas<sup>12</sup>.

Como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, “*Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*”

b.2) Quanto aos argumentos invocados pelo Ex-Chefe de Divisão de Infra-estruturas Rurais Hidráulica Engenharia Agrícola e Ambiente, Eng. Fernando Manuel Gonçalves Fernandes:

→ O facto de já não exercer funções no organismo em apreço não o afasta das responsabilidades que lhe são eventualmente imputadas, uma vez que elaborou a Informação/Proposta de trabalhos adicionais, que mereceu despacho de concordância do Ex-Director Regional e foi com base na mesma que foi autorizado o contrato adicional.

<sup>11</sup> Em sede de responsabilidade financeira apurada pelo Tribunal de Contas a responsabilidade recai sobre o agente da acção – artigo 62.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>12</sup> Acórdão n.º 2/2008 – 3ª Secção –Pl.



- Quanto ao acesso a documentos pela equipa de auditoria, importa esclarecer que a mesma só teve acesso aos esclarecimentos e documentos remetidos pelo organismo, uma vez que não foi efectuada deslocação “in loco”.
- Embora não se pronunciando sobre o conteúdo do Relato, vem o dirigente juntar documentos para comprovar as alegadas exigências efectuadas pela REFER, no decurso da obra.

Da análise efectuada aos mesmos, verifica-se que correspondem a autorizações<sup>13</sup> da REFER para o atravessamento subterrâneo da via-férrea com implantação de conduta para a água, na Linha do Tua ao Km 056,200, ao Km 058,600 e ao Km 057,500 de acordo com o projecto (cravações por perfurações horizontais) e nas condições estipuladas por esta entidade<sup>14</sup>.

Atento o teor destes documentos, consideram-se comprovadas as imposições efectuadas pela REFER no que concerne às alterações do projecto para os atravessamentos subterrâneos à via-férrea da Linha do Tua, as quais, tendo sido efectuadas no decurso da execução da obra, são susceptíveis de consubstanciar circunstâncias imprevistas nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Assim, os trabalhos adicionais no montante de **55.717,34 €, têm enquadramento legal.**

- c) Conclui-se, do supra exposto, que as alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis, no exercício do direito de contraditório, com excepção das apresentadas para os trabalhos relacionados com atravessamentos subterrâneos à via-férrea, não carregaram para o processo novos factos susceptíveis de alterar as conclusões anteriormente formuladas no relato, no sentido de que os trabalhos adicionais (agora no montante de **204.714,81 €**) não resultaram de circunstâncias imprevistas e, como tal, não são enquadráveis nos requisitos do artº 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Assim, não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor, **a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do citado diploma legal.**

- d) A actuação dos responsáveis identificados no ponto 3.3. da parte III deste Relatório ao autorizarem e contratualizarem o adicional em causa por ajuste directo, sem que o mesmo coubesse na previsão do artº 26º e, assim, com preterição do procedimento legalmente adequado, é susceptível de constituir a prática de uma **infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto [violação das normas sobre assunção e autorização de despesas públicas].**

---

<sup>13</sup> Autorizações nºs 34, 35 e 36/04-IATC, de 21.05.2004.

<sup>14</sup> Estas autorizações (3) implicaram um pagamento da Direcção-Regional à REFER na importância de 2.227,68€, (com IVA incluído), destinada a cobrir o pagamento das despesas e encargos com o acompanhamento e fiscalização dos trabalhos destes atravessamentos, dentro dos limites do caminho-de-ferro.





# Tribunal de Contas

Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, para cada um dos responsáveis, entre os limites, mínimo de 15 UC<sup>15</sup> (1.440,00 €) e máximo de 150 UC (14.400,00 €), fixados nos n.ºs 2 a 4 do art.º 65.º daquela lei.

## V. 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 no qual afirma que, quanto ao projecto de Relatório, “(...) não vemos que haja qualquer justificação relevante para discordar, ou pôr em causa, as suas observações e conclusões – que, assim, nos parecem correctamente fundamentadas, em face dos elementos probatórios carreados para os Autos.

*(...) Com efeito, não resultou comprovada a verificação de qualquer “circunstância imprevista” (no sentido do disposto no art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99 de 02/03 e da jurisprudência do Tribunal), que pudesse ter ocorrido durante a execução desta empreitada; algumas das justificações apresentadas, na documentação técnica de suporte às decisões de realização de mais trabalhos (ou diversos trabalhos), relativamente àqueles que constavam do contrato inicial, não tinham qualquer cabimento, conforme se veio a demonstrar, visto dizerem respeito a situações pré-existentes no local, mas que não foram levadas em conta no projecto inicial.*

*(...) Sobre este assunto, mais se apurou que, ao contrário do referido nas informações técnicas, esta empreitada não obedeceu ao modelo previsto no art.º 11.º do Dec-Lei n.º 59/99 de 02/03 (concepção/construção), uma vez que existiu um projecto-base, ainda que com admissão de “propostas variantes” – o que sucedeu, na realidade, na medida em que o Consórcio vencedor apresentou uma “proposta variante”, mas nem mesmo assim, em face de soluções técnicas alternativas (que a dona da obra sempre poderia aceitar, se melhorassem a empreitada no seu conjunto), foi possível evitar o (mau) recurso aos “trabalhos a mais”, com o conseqüente acréscimo de custos, em montante que mais do que justificava a abertura de um novo procedimento concursal.*

*(...) Por conseguinte, nada temos a considerar ou a sugerir, em contrário às observações e às conclusões, do presente projecto de Relatório que apenas vem confirmar a ilegalidade do acto adjudicatório, fazendo incorrer, o seu autor, em responsabilidade financeira sancionatória, tal como vem assinalado; do mesmo passo será, também, responsável, o Técnico dos Serviços, que elaborou a informação/proposta, que levou o ex-Director Regional a tomar aquela decisão de “ajuste directo”, sem que estivessem verificados os respectivos pressupostos legais; apenas serão de excepcionar, as despesas efectuadas por imposição da REFER (55.717,34 Euros), atento o seu carácter manifestamente imprevisto e imprevisível, cabendo, assim, na previsão daquele art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 02/03; tudo o mais foi ilegal.*

Concluindo que (...) Nesta conformidade, o Ministério Público formula o seu parecer em total concordância com as conclusões do presente projecto de Relatório, não havendo

<sup>15</sup> O valor da Unidade de Conta (UC), no triénio de 2007-2009 (até 20.04.2009), era de 96 €.



# Tribunal de Contas

---

*quaisquer fundamentos, com relevância específica, no sentido da relevação da responsabilidade financeira (cfr. art.º 65º n.º 8 da Lei n.º 98/97 de 26/08).”*

## VI. CONCLUSÕES

Face ao teor do Relatório e ao parecer do Ministério Público, impõe-se extrair as conclusões. Assim:

- a) Parte dos trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, no valor de **204.714,81 €**, atenta a fundamentação que foi apresentada para a necessidade de execução dos mesmos, não permite qualificá-los como “trabalhos a mais”, no sentido jurídico do termo, porquanto para tal seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos previstos no artigo 26º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica.  
**Houve pois violação do referido artigo 26º, n.º 1.**
- b) A adjudicação destes trabalhos, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 48º do citado diploma legal.
- c) Com aquela actuação, os responsáveis violaram o disposto nos artigos 26º, n.º 1, e 48º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) — segmento autorização da despesa — do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
- d) Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no n.º 3.3 da parte III deste Relatório.
- e) Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da supracitada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respectivamente.

## VII. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, que evidencia infracção financeira e identifica os seus responsáveis;
2. Recomendar à Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos



# Tribunal de Contas

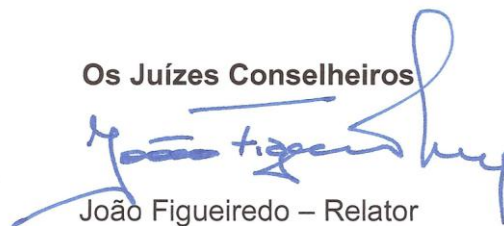
---

condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos, nos termos do artigo 370º do Código dos Contratos Públicos;

3. Fixar os emolumentos devidos pela Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte no valor de 1.716,40 € (mil setecentos e dezasseis euros e quarenta cêntimos), ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
  - a) Ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Dr. Jaime de Jesus Lopes da Silva;
  - b) Ao Director Regional de Agricultura e Pescas do Norte, Dr. António Joaquim Vieira Ramalho;
  - c) Aos responsáveis a quem foi notificado o relato, Arq. Carlos Alberto d' Oliveira Guerra e Engº Fernando Manuel Gonçalves Fernandes;
  - d) Ao Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
5. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
6. Após as notificações e comunicações necessárias divulgar o Relatório na Internet.

Lisboa, 14 de Julho de 2009

**Os Juízes Conselheiros**



João Figueiredo – Relator



Helena Ferreira Lopes



António Santos Soares



## FICHA TÉCNICA

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
Coordenação da Equipa Ana Luísa Nunes e Helena Santos	Auditora-Coordenadora  Auditora-Chefe	<b>DECOP e DCC</b>
Rita Quintela <sup>16</sup>  Elisabete Luz  Maria Palmira Ferrão	Técnica Superior  Técnica Verif. Especialista Principal  Assessora Principal – eng <sup>a</sup> civil	<b>DCC</b>

---

<sup>16</sup> Participou na acção até à elaboração do Relato.



# Tribunal de Contas

## Anexo I

Uni.: euros

ESPÉCIES DE TRABALHOS	CONTRATO INICIAL	CONTRATO ADICIONAL			TOTAL
		TRABALHOS A MAIS A PREÇOS CONTRATUAIS	TRABALHOS A MAIS A PREÇOS ACORDADOS	TRABALHOS A MENOS	
	A	B	C	D	A+B+C-D
1. Estaleiro	49.879,79				49.879,79
2. Movimento de terras	312.802,47	29.076,91			341.876,38
3. Tubagem	1.775.550,40	79.017,03			1.854.567,43
4. Acessórios	316.377,95	46.718,43			363.096,38
5. Órgãos de manobra e segurança	441.314,37			60.784,12	380.530,25
6. Câmara do medidor de caudal	17.253,05	1.660,61			18.913,66
7. Travessia de ribeira ao km 0.48	11.674,81			1.550,15	10.124,66
8. Travessia de ribeira ao km 0.58	14.339,46			6.594,36	7.745,10
9. Travessia de ribeira ao km 1.17	10.950,37			3.775,39	7.174,98
10. Travessia de ribeira ao km 2.22	8.856,95			2.397,31	6.459,64
11. Travessia de ribeira ao km 4,08	14.615,31			5.193,12	9.422,19
12. Travessia de ribeira ao km 8.52	14.509,23			6.729,96	7.779,27
13. Ligação ao ramal 13 – Caixa de válvulas	8.817,56			175,85	8.641,71
14. Ligação aos ramais 24 e 25 – Caixa de válvulas	10.112,98			454,71	9.658,27
15. Travessia de estrada ao km 5.22	8.665,63				8.665,63
16. Travessia de estrada ao km 6.07	31.411,82				31.411,82
17. Travessia de estrada ao km 7.59	10.798,52				10.798,52
18. Travessia da via férrea ao km 5,14	37.858,18				37.858,18
19. Estação de filtragem	108.819,89				108.819,89
20. Telegestão	7.616,54	226,02			7.842,56
<b>A. Travessia de vias</b> <sup>17</sup>			55.717,34		55.717,34
<b>B. Órgãos de manobra e segurança</b> <sup>18</sup>			34.908,91		34.908,91
<b>C. Alteração do traçado de condutas</b> <sup>19</sup>			51.096,68		51.096,68
<b>D. Alteração câmaras de descarga de fundo</b> <sup>20</sup>			6.310,58		6.310,58
<b>E. Degraus em Câmaras de hidrantes</b>			1.322,25		1.322,25
<b>F. Ramais de aproximação</b>			4.626,38		4.626,38
<b>G. Câmara com hidrante e ventosa</b>			35.760,98		35.760,98
<b>H. Hastes em descargas de fundo</b>			1.645,00		2.364,12
<b>TOTAL</b>	<b>3.212.222,29</b>	<b>156.699,00</b>	<b>191.388,12</b>	<b>87.654,97</b>	<b>3.472.654,44</b>
	<b>% do contrato inicial</b>	<b>4,88</b>	<b>5,96</b>	<b>2,73</b>	<b>8,11</b>

<sup>17</sup> Previstas em vala e executadas pelo método de cravação horizontal. (Alteração do projecto por imposição da REFER).

<sup>18</sup> Introdução de seccionamentos na conduta principal e regadeiras.

<sup>19</sup> Conduta DN 350 (Parcelas 204 e 291), conduta DN 500 (Parcela 154 e nó 25/1).

<sup>20</sup> Decorrentes da topografia encontrada.





## ANEXO II

### Infracções financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Partes III, nº 2 e IV	Adjudicação e contratualização, por ajuste directo, de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, no valor de 204.714,81 €, logo, com preterição do concurso público ou limitado com publicação de anúncio.	Artº 26º e alínea a) do n.º 2 do art.º 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março	Sancionatória alínea b), do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	<u>Ex Director-Regional de Agricultura e Pescas do Norte</u> <ul style="list-style-type: none"><li>Arq. Carlos Alberto d' Oliveira Guerra, em 30.11.2006</li></ul> <u>Informante</u> <ul style="list-style-type: none"><li>Engº Fernando Manuel Gonçalves Fernandes, ex Ex-Chefe de Divisão de Infra-estruturas Rurais Hidráulica Engenharia Agrícola e Ambiente</li></ul>