



## SENTENÇA N.º 9 /2012 - 3.ª SECÇÃO (Proc. N.º 6JRF/2011)

**DESCRITORES:** Princípio da igualdade/Direito de acesso a cargos públicos/Empreitada por série de preços/Trabalhos a mais/Trabalhos a menos/Circunstância imprevista/ Erro de medição/Aplicação da lei mais favorável/Dispensa da multa/Atenuação especial da multa.

### SUMÁRIO:

1. O facto de os autarcas, ao contrário dos membros do governo, poderem vir a ser sancionadas quando praticam atos ilegais a coberto de pareceres e informações técnicas, não viola o disposto nos artigos 13.º e 50.º da CRP;
2. Quando as disposições financeiras sancionatórias vigentes no momento da infração punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, é sempre aplicado o regime que concretamente se mostrar mais favorável (cfr. artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal);
3. O conceito de trabalhos a mais previsto no artigo 26.º, n.º 1, do DL 59/99, de 02/03, é idêntico ao previsto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP;
4. Os trabalhos a menos só são dedutíveis ao preço contratual (vide artigos 16.º do DL 59/99, e artigo 379.º, n.º 2, do CCP);
5. Podemos afirmar que “circunstância imprevista” é toda a circunstância que um decisor público normal colocado na posição do real decisor não podia ter previsto, aquando do lançamento do procedimento pré-contratual, ou só muito dificilmente a pudesse ter previsto e com enormes custos antes do lançamento do procedimento pré-contratual;
6. Os trabalhos adicionais decorrentes do facto do dono de obra não ter na sua posse os terrenos necessários à execução da empreitada, quando estes eram um pressuposto da sua execução e estavam previstos no projeto, não configura uma circunstância imprevista nos termos e para os efeitos dos artigos 26.º, n.º 1, do DL 59/99, e 370.º, n.º 1, do CCP;



## Tribunal de Contas

---

**7.** Numa empreitada por série de preços, os trabalhos decorrentes de um erro de medição que ascendeu a 2.985,75% do valor estimado, são trabalhos adicionais não enquadráveis no conceito de trabalhos a mais (artigos 370.º, n.º 1, do CCP, 26.º, n.º 1, do DL 59/99);

**8.** Tendo sido efetuados trabalhos adicionais ao contrato adicional não subsumíveis ao conceito de trabalhos a mais, no valor de €243.357,77, não podiam estes ser contratualizados por ajuste direto, quer se aplicasse o regime do DL 59/99 ou o regime do CCP (artigos 48.º n.º 2, alíneas d) e e), do DL 59/99, e 19.º, n.º 1, alínea a), do CCP);

**9.** Contudo, no âmbito do DL 59/99, o valor dos trabalhos adicionais a contratualizar por ajuste direto, sem consulta obrigatória, nunca podia ascender a €4987,98, enquanto, no âmbito do CCP, esse valor é de €150.000; equivale isto a dizer que o regime, em concreto, mais favorável é o do CCP, sendo, por isso, o aplicável.

**10.** Estando provado que o valor dos trabalhos adicionais não subsumíveis ao conceito de trabalhos a mais, face ao valor contratual inicial, é bastante diminuto; que houve uma percentagem bastante razoável de trabalhos a menos; que quatro dos Demandados, à data da adjudicação da empreitada inicial, não exerciam funções autárquicas, sendo que a causa fundamental da necessidade de realizar tais trabalhos adicionais ocorreu numa fase procedimental anterior à outorga do contrato inicial; que os Demandados não têm registo de recomendações ou censura; e que estes atuaram no convencimento de que as justificações apresentadas para a realização daqueles trabalhos adicionais se enquadravam no conceito de “circunstância imprevista”, justifica-se, quanto a estes, um juízo de censura traduzido numa dispensa da multa;

**11.** O mesmo já não se poderá dizer relativamente ao outro Demandado, que já exercia funções autárquicas aquando do lançamento do concurso (embora como Vereador da oposição e sem pelouro) e era Presidente da Câmara aquando da outorga do contrato adicional, tendo, por isso, especiais deveres no cumprimento da legalidade, justificando-se, quanto a este, uma sanção mais grave, mas ainda assim uma atenuação especial da multa, atentos o circunstancialismo descrito no ponto 10. deste Sumário.



## SENTENÇA N.º 9/2012 - 3.ª SECÇÃO (Proc. N.º 6JRF/2011)

### 1. Relatório.

**1.1. O Magistrado do Ministério Público, junto deste Tribunal, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, 58.º n.ºs 1 e 3, 61.º, 65.º n.ºs 1 al. b) , 2 e 5, 67.º e 89.º e sgs. Da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira de (i) José Eduardo Alves Valente de Matos (D1), na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Estarreja (doravante CME), durante o exercício de 2006; (ii) Abílio José Ferreira da Silveira (D2), na qualidade de Vice-Presidente da CME, durante o mesmo exercício; (iii) João Carlos Teixeira Alegria (D3), na qualidade de Vereador da CME, durante o mesmo exercício; (iv) Alexandre Oliveira da Fonseca (D4), na qualidade de Vereador da CME, durante o mesmo exercício; e (v) Armando Tavares Correia (D5), na qualidade de Vereador da CME, durante o mesmo exercício, e sem pelouro atribuído.**

### 1.2. Para tanto, e em síntese, alega:

- *Em 30 de Setembro de 1996, a Assembleia Municipal (AM) de Estarreja, aprovou o Regulamento do “Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial”, publicado no DR IIª Série, nº 127 de 03.06.1997 (Declaração nº 56/97);*
- *Nesse documento, ficaram estabelecidas as condições de construção e de utilização de terrenos destinados à instalação de unidades industriais, as quais foram estruturadas em:*
  - a) Dois pólos (A e B) modulados, destinados a indústrias de pequena, ou média dimensão, a instalar em parcelas de superfície até 20.000 m2 (artº. 5º nº1).*
  - b) Dois pólos (C e D, divididos, respetivamente, em 7 e 3 parcelas), não modulados, destinados a indústrias de grandes dimensões, a instalar em parcelas de superfície superior a 20.000m2 (artº. 6º).*
- *A CME pretendeu dotar os respetivos terrenos das necessárias infraestruturas (obras de urbanização), destinadas a servir ulteriores edificações industriais, a efetuar por investidores industriais interessados em estabelecer-se naquela zona.*



# Tribunal de Contas

---

- Para o efeito, em 12 de Março de 2001, o executivo camarário autorizou o lançamento de um “concurso público internacional”, tendente à contratação da empreitada, designada por “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”.
- Ainda na fase preparatória, daquele concurso, o Departamento Técnico de Obras e Urbanismo (DTOU), da CME, elaborou uma informação, datada de 9 de Março de 2001, na qual 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 projeto da obra foi da autoria do gabinete de projetistas “HPN – Consultores para Estudos e Projetos, Lda.” e ficou concluído em fins de 1998, tendo sido objeto de algumas alterações pelo DTOU, da CME, que lhe introduziram ramais de abastecimento de água, ramais de esgotos e câmaras de ramal.
- Concluídas as finalidades do procedimento concursal, o executivo da CME, em reunião de 26 de Novembro de 2001 deliberou adjudicar a obra (por séries de preços) à “Mota e Companhia, S.A.”, a executar no prazo de 36 meses e pelo preço de 8.477.787,63 Euros (s/IVA).
- Naquela reunião camarária, o ora primeiro demandado (então Vereador), “(...) questionou, se a CME já tem a posse, ou a propriedade, dos termos e sublinha que, caso contrário, como agora acontece, estará a CME a ocupar ilegalmente propriedade privada, correndo mesmo o risco da obra ser embragada” (cfr. Ata nº 46 de 26.11.2001).
- Em 1 de Julho de 2002 foi celebrado o respetivo contrato de empreitada que, após submetido à fiscalização prévia da 1ª Secção do Tribunal de Contas, foi homologado conforme em 18.09.2002 (cfr. Procº. nº 1845/02).
- A concretização dos trabalhos contratados (desenvolvida na área ilustrada no mapa constante do Anexo I ao RA nº 15/2010), excedeu, em muito, o prazo de 36 meses, 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 à não execução de parte dos trabalhos, por decisão concertada de ambos os contraentes;
- A primeira consignação parcial, ocorreu já depois da caducidade do prazo legal e contratual, estabelecido para o efeito, sucedendo-lhe mais quatro consignações, limitadas a certas áreas;
- Em consequência da referida indisponibilidade dos terrenos, não foram executados 1.621.984,81 Euros (s/IVA), de trabalhos contratuais, correspondendo a 19,869% dos trabalhos contratados, pelo que a execução física, desta empreitada, situou-se nos 80,131% (cfr. cláusula 4ª do mesmo documento).



# Tribunal de Contas

- A execução, física e financeira, do “contrato de empreitada” e do subsequente “contrato adicional” (valores sem IVA), é aquela que consta do seguinte mapa-resumo:

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

- Por carta de 18 de Abril de 2006 (c/a refª 274/SEC/ME-VA/2006), o empreiteiro propôs a realização de mais trabalhos do que aqueles que haviam sido contratualizados, no montante total de 486.708,90 (s/IVA), conforme o mapa-resumo seguinte:

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 Elétricas	26.772,67	Infra-Estrut. Elétricas	137.217,05
Rede de Saneamento	28.930,76	Rede de Saneamento	6.856,16
<b>TOTAIS PARCELARES:</b>	<b>147.173,48</b>		<b>339.535,42</b>

- Na informação da Divisão de Vias e Equipamentos (DVE da CME) nº 52 de 07.04.2006, foram apresentados os “trabalhos a mais” à empreitada, na importância total de 486.708,90 Euros, discriminados, nas folhas anexas que, além de os justificarem, assinalam, também, a eliminação de alguns trabalhos contratuais no montante global de 314.476,00 Euros (s/IVA), conforme ao mapa-resumo seguinte:

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
<b>TOTAL:</b>		<b>314.476,00</b>

- Sobre aquela informação da DVE, o primeiro demandado exarou, em 3 de Maio de 2006, o seguinte despacho: “De acordo; proceda-se à alteração orçamental. Após, proceda-se à cabimentação da respetiva despesa e posteriormente remeta-se à reunião para aprovação”.
- A 26 de Dezembro de 2006 realizou-se a sessão do executivo municipal, onde estiveram presentes todos os demandados, que votaram, por unanimidade, a referida proposta (cfr. Ata nº 29 de 26.12.2006).



# Tribunal de Contas

---

- Com este ato, a CME adjudicou, por “ajuste direto”, ao mesmo empreiteiro, a realização dos aludidos “trabalhos a mais” e “a menos”, nos montantes, respetivamente, de 486.708,90 Euros e —314.476,00 Euros (ambos s/IVA), submetidos a aprovação naquela reunião.
- Em 16 de Março de 2007, as partes contratantes formalizaram, num denominado “contrato adicional”, às alterações à obra, nos aludidos montantes, que não foram objeto de compensação, representando os “trabalhos a mais”, 5,74% e os “trabalhos a menos”, 3,71%, do custo inicial da empreitada.
- Os trabalhos, compreendidos neste “contrato adicional”, foram integralmente executados e o seu valor já foi liquidado e pago pela CME ao empreiteiro.
- Tratou-se dos seguintes trabalhos:
  - a). Trabalhos de carga, transporte e colocação em depósito de terras provenientes do arruamento P1.
  - b). Trabalhos a mais no âmbito do projeto de Arranjos Exteriores.
  - c). Alteração do traçado da conduta da Nestlé (trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Abastecimento de Água Potável).
  - d). Colocação de uma válvula (trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Abastecimento de Água Bruta).
  - e). Trabalhos a mais no âmbito do projeto de Redes de Drenagem de Águas Pluviais.
  - f). Trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Saneamento.
  - g). Trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede Elétrica.
- **Trabalhos da al. a):** O preço unitário, destes trabalhos, foi acordado de novo entre as partes, ascendendo a um total de 21.600,00 Euros (s/IVA) e resultaram da falta de terrenos disponibilizados pela dona obra, conforme já foi referido.
- Com efeito, quando da construção do arruamento P1 e, devido à falta de terrenos, foi necessário movimentar terras que ficaram em depósito, posteriormente empregues na execução de diversos outros arruamentos.
- Ou seja: 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 tal efeito.
- Esta situação não é suscetível de configurar a verificação de uma “ocorrência imprevista”, nos termos a e para os efeitos do disposto no artº. 26º do RJEOP, visto que a entrega tempestiva dos terrenos para execução dos trabalhos contratados, era uma obrigação legal dos donos de obras públicas (cfr. artºs. 150º e 153º do RJEOP e artºs. 352º, 356º e 358º nº 1 do CCP, hoje vigente).
- **Trabalhos da al. b):** Estes trabalhos, no valor de 160.856,85 Euros, respeitam ao fornecimento e colocação de material de enchimento em colchões “RENO”, no revestimento



# Tribunal de Contas

das margens da Bacia de Retenção, tendo sido justificados por “erros de medições”, assumido pelos projetistas.

- Sendo, embora, esta empreitada, remunerada “por séries de preços”, a grandeza deste “erro de medição” foi na ordem dos 2.985,71%, do volume de trabalhos inicialmente estimado, pelo que estamos em presença de um “erro grosseiro”.
- Resulta evidente, que a necessidade deste acréscimo de trabalhos e de custos financeiros, não se ficou a dever a qualquer “circunstância imprevista”, que tivesse ocorrido durante a execução desta empreitada.
- **Trabalhos da al. c):** Foram trabalhos a mais, de espécies diversas, como por exemplo, colocação de tubagens, juntas, compensadores de dilatação, ventosas, etc. que, no seu conjunto, totalizaram 46.813,36 Euros, (dos quais 34.020,00 Euros, a preços novos).
- Tudo isto, porque foi necessário proceder à alteração do traçado da “NESTLÉ”, visto que os trabalhos não podiam corresponder ao projetado, que não considerou os “pipelines” e as condutas químicas pré-existentes no local.
- Para tudo, foi preciso por um novo traçado, não contemplado no projeto inicial, com cerca de 567 metros a mais, do que aquilo que estava inicialmente previsto (acréscimo de 33,35%).
- Resulta evidente, que a necessidade deste acréscimo de trabalhos e de custos financeiros, não se ficou a dever a qualquer “circunstância imprevista”, que tivesse ocorrido durante a execução desta empreitada.
- **Trabalhos da al. d):** Tratou-se de trabalhos a mais, a preços contratuais, no valor de 14.548,98 Euros, motivados pela necessidade de colocação de válvulas de cunha elástica, a montante da montagem dos “marcos de incêndio”, para garantia de melhor funcionalidade e operacionalidade.
- Tratou-se pois, de uma melhoria do projeto, introduzido por exclusiva vontade da dona da obra e, não, pela ocorrência de qualquer “circunstância imprevista”, durante a execução da obra.
- **Trabalhos da al. e):** Os trabalhos a mais, aqui considerados, no montante global de 40.138,07 Euros, resultaram de um acordo, a preços novos, entre a dona da obra e o empreiteiro e disseram respeito às intervenções abaixo discriminadas:

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	VALORES (SEM IVA)
1. Rede de Coletores – manilhas em betão Ø 500 mm, incluindo abertura e tapamento de valas	400 m	25,00	10.000,00
2. Rede de Coletores – 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 m <sup>3</sup>	0,78	1.691,82
<b>TOTAL:</b>			<b>40.138,07</b>

- A justificação destes acréscimos de trabalhos foi a seguinte: “Aquando da execução das drenagens de águas pluviais no arruamento P1, houve necessidade de executar um coletor em



# Tribunal de Contas

---

manilhas de betão com 500 m/m de diâmetro provisório, para evacuação de águas pluviais, numa extensão de 400 metros, para uma vala hidráulica existente na zona”.

- A proposta, integrada no contrato inicial de empreitada, previa que as águas pluviais fossem, antes, encaminhadas, através de coletores, para a “Bacia de Retenção” e não para uma “vala hidráulica”.
- Contudo, houve necessidade de assim proceder, na medida em que, nem o emissário, nem a “Bacia de Retenção”, estavam construídas no momento desta intervenção, pelo que a construção deste “coletor hidráulico” foi uma obra de recurso.
- Na verdade, isso resultou, apenas, das circunstâncias já referidas, relativas à falta de disponibilidade dos terrenos, necessários à execução da empreitada, quando do começo dos trabalhos.
- Com efeito, tal como estava previsto no projeto inicial, se a CME fosse possuidora (ou dona), de todos os lotes de turno do Parque Industrial, antes do início da empreitada, logicamente que teria construído, em primeiro lugar, a “Bacia de Retenção”, o que evitaria a construção daquele “coletor hidráulico” e a consequente despesa pública acrescida.
- Como resulta evidente, a necessidade de mais estes trabalhos, não foi motivada pela ocorrência de qualquer “circunstância imprevista”, verificada na execução da empreitada e, antes, exclusivamente, à sua deficiente gestão (cfr. art<sup>os</sup>. 150<sup>o</sup> e 153<sup>o</sup> do RJEOP e 352<sup>o</sup>, 356<sup>o</sup> e 358<sup>o</sup> n<sup>o</sup> 1 do CCP, já citado).
- Outros trabalhos incluídos neste adicional, relativos, também, a “rede de coletores”, disseram respeito à drenagem de lotes de terreno, sendo certo que isso não estava previsto no projeto inicial (valor: 5.571,20 Euros).
- Estes “ramais de ligação”, com 160 metros de extensão, foram ajustados a preços contratuais e justificados pela complexidade da obra, sendo certo que se desenvolveram na área abrangida pelas obras de urbanização compreendidas na execução da própria empreitada.
- Todavia, não se tratou de uma verdadeira “omissão de projeto”, visto se tratar de uma empreitada remunerada “por séries de preços” e não “por preço global”, onde tal circunstância poderia ter relevância.
- Tratou-se, pois, de trabalhos a mais não justificados pela ocorrência de qualquer “circunstância imprevista”, como os anteriormente referidos, até porque a necessidade de drenagem, dos lotes em causa, não resultou de qualquer “efeito surpresa”, verificando na execução da empreitada.
- Finalmente, também estão aqui incluídos alguns outros trabalhos a mais, no valor de 1.691,82 Euros, relativos à “Bacia de Retenção”, afetada pela indisponibilidade dos terrenos.
- Com efeito, as terras provenientes dos trabalhos de escavação necessários à realização da “Bacia de Retenção”, ao invés de serem vazadas, ou depositadas, em terrenos reservados à implantação da obra, tiveram de ser transportados para outro local devido à falta de terrenos disponíveis.





# Tribunal de Contas

- *Também aqui se repercutiu, negativamente, no acréscimo de trabalhos e de custos inerentes, as falhas já referidas ao nível da boa gestão desta empreitada, tudo derivado da indisponibilidade relativa dos terrenos.*
- **Trabalhos da al. f):** Os trabalhos em análise (especificados no ANEXO II ao Relatório), ascendem a 35.786,92 Euros, englobando trabalhos a preços novos (28.930,76) e a preços contratuais (6.856,16).
- Estes trabalhos, disseram respeito a três elementos construtivos previstos no âmbito do projeto da “Rede de Saneamento”, tal como a seguir se resumem:

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
<b>TOTAL:</b>	<b>35.786,92</b>

- *Quanto à “Estação Elevatória E.E.1” (19.296,16 Euros), a justificação para a introdução desses trabalhos, residiu, apenas, na implementação de novas soluções técnicas, ou melhorias induzidas por exclusiva vontade da dona da obra, sentidas já no decurso da sua execução.*
- *Não se tratou, pois, da ocorrência de qualquer “circunstância imprevista”, a fundamentar a necessidade da introdução, destes trabalhos, no momento em que foi determinada a sua inclusão, com os inerentes acréscimos de custos.*
- *Quanto à “Conduta Elevatória” (9.810,76 Euros), a sua justificação decorreu de uma divergência entre a informação, constante nas peças desenhadas do projeto e a registada (como omissa), nas peças escritas do mesmo estudo técnico.*
- *Na verdade, nas peças desenhadas, estavam previstas “ventosas” que, no entanto, não foram contempladas no mapa de medição da obra (ou mapa de quantidades).*
- *Quanto à “Ligação da Conduta Elevatória à Caixa da SIMRIA” (6.680,00 Euros), tal resultou da falta de previsão, no projeto de execução desta empreitada, da ligação da conduta elevatória à caixa da SIMRIA.*
- *Tratou-se, pois, de trabalhos cuja necessidade podia e devia ter sido considerada na fase da elaboração do projeto e que não decorreram da verificação de qualquer “circunstância imprevista”, nos termos já referidos para outras situações.*
- **Trabalhos da al. g):** Foram trabalhos relativos à “Rede Elétrica”, que ascenderam, no seu conjunto, a 163.989,72 Euros, sendo 137.217,05, a preços contratuais e o restante (26.772,67), a preços novos, conforme abaixo de discriminam:  
(...)
- *As justificações foram estas: “Tendo em conta a divisão dos lotes e reuniões com a EDP, a Câmara Municipal de Estarreja, optou por fazer um aditamento ao projeto elétrico e apresentá-lo à EDP para novo licenciamento da obra”.*



# Tribunal de Contas

- Tudo isto porque (...) “após reunião de trabalhos coma EDP, fiscalização e empreiteiro, chegou-se à conclusão que o projeto elétrico tinha que ser revisto, uma vez que era antigo e não cumpria com as normas e regulamentos atuais da EDP”.
- Do transcrito decorre, que o projeto relativo à especialidade “Rede Elétrica” (integrado no projeto geral da obra), divulgado no concurso público, que antecedeu a outorga do contrato inicial da empreitada, atenta a data da sua elaboração (1998), já não respeitava as normas e os regulamentos aplicáveis ao sector elétrico, em momento ulterior.
- Também, neste caso, é descabida a fundamentação da necessidade, destes “trabalhos a mais” e dos inerentes acréscimos financeiros, à ocorrência de qualquer “circunstância imprevista”, verificada na execução da obra.
- Na verdade, as razões determinantes da elaboração, já em 2005, de um projeto de aditamento ao projeto inicial (de 1998) da Rede Elétrica, integrado no projeto geral da mesma obra contratada, têm a ver com a sua desatualização porque:
  - a). Houve um extenso lapso de tempo, entre a sua elaboração (1998) e o lançamento do concurso (2001), sem que a CME tivesse procedido à sua revisão/atualização.
  - b). Esse lapso de tempo, ainda foi mais acentuado, através do prolongamento do prazo inicial da obra, que só foi parcialmente recebida em 12.08.2008, quando devia estar pronta em 18.10.2005 (cerca de 3 anos).
- A despesa conseqüente ao “ajuste direto” de todos estes trabalhos, importou no montante total de 460.858,85 Euros (s/IVA), sem a menor justificação legal, como decorre do quadro seguinte:

P. III al.	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	VALOR (s/IVA)
a)	TRABALHOS DE CARGA, TRANSPORTE E COLOCAÇÃO EM DEPÓSITO DE TERRAS PROVENIENTES DO ARRUEAMENTO P1	21.600,00
b)	TRABALHOS A MAIS NO ÂMBITO DO PROJETO 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 PROJETO DA REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA BRUTA)	14.548,98
e)	TBM NO ÂMBITO DO PROJETO DE REDES DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	17.263,02
f)	TBM NO ÂMBITO DO PROJETO DA REDE DE SANEAMENTO	35.786,92
g)	TBM NO ÂMBITO DO PROJETO DA REDE ELÉTRICA	163.989,72

**TOTAL:** **460.858,85**

- Este contrato, foi precedido de prévio “ajuste direto”, entre ambas as partes, independentemente do respetivo montante financeiro (486.708,90 Euros), que demandava só por si, a abertura de novo procedimento concursal, que foi, assim, preterido (cfr. artº. 48º do RJEOP).
- A respetiva proposta de adjudicação, subscrita pelo primeiro demandado (Presidente), foi aprovada, por unanimidade, na reunião do executivo, da CME, em 26 de Dezembro de 2006, onde estiveram presentes todos os ora demandados, que votaram por unanimidade a aludida proposta.



# Tribunal de Contas

---

- *De salientar, que a proposta do empreiteiro foi no valor total de 486.708,90 Euros, conforme já referido nos pontos 31 e 32 desta petição inicial, envolvendo trabalhos a mais e a menos.*
- *Foi sobre os aludidos montantes que resultou formalizado aquele denominado “contrato adicional”; todavia, do conjunto dos respetivos trabalhos, no valor total de 486.708,90 Euros, a presente auditoria apurou o já referido montante de 460.858,85 Euros, sem qualquer fundamento legal.*
- *Este último montante justificaria, igualmente, a abertura de novo procedimento concursal, atento o disposto no artº. 48º do RJEOP, já referido quanto ao valor que ficou a constar do “contrato adicional” em apreço.*
- *Tudo isto porque, conforme já foi referido, todos estes trabalhos não resultaram da ocorrência de quaisquer “circunstâncias imprevistas”, verificadas durante a execução da empreitada, como o exige o disposto no artº. 26º do RJEOP e toda a abundante jurisprudência do Tribunal de Contas sobre o assunto.*
- *Tratou-se, pois, não de verdadeiros “trabalhos adicionais”, justificados por aquele normativo, mas sim, de “trabalhos a mais”, ilegais por ausência do respetivo fundamento normativo, supra citado.*
- *Com efeito, todas as situações analisadas eram suscetíveis de previsão, antes da abertura do procedimento concursal, por qualquer decisor medianamente atento e informado, o que não ocorreu no presente caso.*
- *Por tal motivo e, pelas vicissitudes relativas à indisponibilidade dos terrenos, que se prolongaram por vários meses, os acréscimos financeiros, induzidos por estes trabalhos, causaram um elevado prejuízo ao ente público adjudicante.*
- *Na aludida deliberação (26.12.2006), os ora demandados não atuaram com o cuidado, a atenção, ou a diligência, imposta pelo exercício das elevadas funções decisórias, com direta relevância financeira, de que todos estavam investidos, nos cargos que exerciam como eleitos locais, podendo e devendo agir conforme à legalidade vigente, o que não fizeram, com todas as consequências descritas.*

Termina pedindo a condenação, de cada um dos demandados, pela prática da “infração financeira sancionatória” prevista e punível nos termos do disposto na al. b) do nº 1 e números seguintes, do artº. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08 (LOPTC), nos termos que a seguir se referem:

- A). JOSÉ EDUARDO ALVES VALENTE DE MATOS: Em 25 Unidades de Conta Processual (UCP), a que corresponde o montante de 2.225,00 Euros (1 UCP=89,00 Euros).
- B). ABÍLIO JOSÉ FERREIRA DA SILVEIRA;
- C). JOÃO CARLOS TEIXEIRA ALEGRIA e;
- D). ALEXANDRE OLIVEIRA DA FONSECA; Em 20 UCP, a cada um, a que corresponde o montante individual de 1.780,00 Euros.
- E). ARMANDO TAVARES CORREIA.



## 1.2. Os Demandados contestaram, alegando, em síntese, o seguinte:

- O demandado José Eduardo Alves Valente de Matos apenas tomou posse como Presidente da Câmara Municipal de Estarreja em 29 de Dezembro de 2001; integrava o executivo autárquico no mandato anterior, ou seja 1997 - 2001, mas Vereador da oposição, sem qualquer pelouro, apenas tomando parte nas reuniões camarárias.
- Os demais requerentes não integravam este executivo
- O projecto para a obra em causa: Construção de Infra-estruturas do Parque Industrial de Estarreja - 1.ª e 2.ª fases, foi contratado e elaborado na gestão do executivo do mandato 1997-2001; o concurso público para a aludida empreitada foi aberto também pelo aludido executivo.
- Foi omitido pelo executivo de então que o Município não detinha ainda os terrenos necessários, antes tendo sido dito que tudo estava em condições de se proceder à adjudicação.
- Assim quando os requerentes José Eduardo Matos, Abílio Silveira e Armando Correia, tomaram posse depararam-se com uma situação já concretizada: a adjudicação da empreitada à Mota & Companhia.
- Como se alega em 10 do requerimento do MP, e se aceita, a concretização dos trabalhos contratados excedeu, em muito, o prazo de 36 meses, devido sobretudo à indisponibilidade dos terrenos necessários à obra.
- O espaço onde se procedeu à construção do Parque Industrial tem uma área aproximada de 204 hectares, sendo formado por centenas e centenas de pequenos prédios/terrenos cuja área ronda os 1.000 m<sup>2</sup> e menos, muitas delas interiores, sem acessos, com proprietários desconhecidos e /ou ausentes.
- A Câmara, com os seus funcionários, procedeu à identificação e aquisição de tais parcelas, sendo que não tinha uma estrutura para tal, nomeadamente um departamento vocacionado para tal com pessoal habilitado.
- Ao invés do afirmado pelo M.P., um decisor normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto os trabalhos a mais executados nesta empreitada.

Com efeito,

No que concerne aos:

- **A) Trabalhos de carga, transporte e colocação em depósitos de terras provenientes do arruamento P<sub>1</sub>** resultaram ser necessários face à indisponibilidade de terrenos a que os demandados são alheios, como supra se expôs.



# Tribunal de Contas

---

- Sendo que entre a adjudicação da empreitada (26/11/01) e a 1.ª consignação parcial (08/11/02), mediou praticamente um ano, que em princípio seria suficiente para que a Câmara Municipal fosse proprietária dos terrenos.
- Acontece que alguns dos proprietários não tinham na repartição de finanças, na matriz a sua identificação e morada actualizadas, alguns haviam falecido e foi necessário habilitar ao seus herdeiros, o que fez protelar mais a aquisição dos terrenos.
- Os demandados desconheciam tal.
- Caso se tivesse optado por suspender os trabalhos e proceder-se a concurso público para adjudicação dos trabalhos apelidados de a mais, tal determinaria o direito de o empreiteiro exigir indemnização.
- Sendo que sempre haveria a impossibilidade material de separar os trabalhos de terraplanagem dos trabalhos da formação do depósito a empreitada.
- O que mais dificultaria ou mesmo impossibilitaria a realização de tal concurso.

Relativamente a

- **B) Trabalhos a mais no âmbito do projecto de arranjos exteriores, no valor de 160.856,85**
- Importa recordar que tais trabalhos resultaram de um erro de medição dos autores do projecto naquela quantidade de trabalho,
- O que não foi detectado, pelos serviços Técnicos da Câmara Municipal, antes do lançamento a concurso da empreitada.
- Não é exigível a um decisor normal que efectue neste caso uma leitura do projecto detectando erros que os serviços técnicos não detectaram.
- Sendo que dos demandados apenas o Alexandre Fonseca tem formação em engenharia, sendo que lhe estava confiado o pelouro de recursos humanos pelo que não teve intervenção directa neste processo.
- O projecto de Obras de Urbanização do Parque Industrial é constituído por quatro fases, no valor global de €19.384.533,00.
- Representando assim estes trabalhos a mais menos de 2%.
- A sequência e duração dos trabalhos da empreitada em causa, engloba um conjunto de trabalhos de várias espécies, e articulados entre si, cuja de realização obedece a um plano de trabalhos aprovado onde figura a sua articulação, evolução e complementaridade.
- A introdução de um novo adjudicatário que desenvolvesse trabalhos na mesma área, seria gerador de conflitos introduzindo perturbações acrescidas na gestão da obra.
- No que concerne aos trabalhos referidos na alínea C) **Alteração do Traçado da Conduta da Nestlé (TBM no âmbito da rede de Abastecimento de Água Potável), no valor de € 46.813,36**, importa ter em atenção que o traçado da conduta de Abastecimento ao Parque Industrial de Estarreja de acordo com o projecto, fazia-se a partir da conduta 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.
- Na zona contígua do traçado veio ainda 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 m<sup>2</sup>, destacada precisamente do prédio por onde passaria a conduta de Abastecimento ao Parque Industrial de Estarreja.
- A estrada de acesso à Cires 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 envolvência 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 conduta, foi uma situação imprevista nomeadamente aquando da elaboração do projecto e da adjudicação,
- E os trabalhos de escavação a efectuar para enterro da conduta de abastecimento, para além de representar um potencial risco de afectação dos *pipelines*, condutas e carris, representaria para a empresa Química Cires perturbação no seu normal funcionamento e escoamento do seu produto.
- Assim a alteração de traçado da conduta assentou 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.
- Relativamente aos **marcos de incêndio (Trabalhos da al. D)**
- 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.
- Face a esta situação inesperada, nunca em Estarreja se tinha verificado este tipo de vandalismo/furto, houve necessidade de criar uma solução que obstasse à interrupção do abastecimento em caso de vandalismo.
- Por tal razão optou-se então pela introdução da válvula, localizada a montante do referido marco, a qual permite a operacionalidade da conduta, mesmo que o marco seja vandalizado ou destruído, garantindo assim o fornecimento contínuo da água.
- Foi esta situação imprevista que exigiu a execução de tais trabalhos.
- Relativamente aos trabalhos a que se reporta a alínea E) **Rede de Drenagem de Águas Pluviais**

Temos:

#### **1 – Rede de Coletores (€ 10.000,00)**

- Os trabalhos referentes ao colector em manilhas de betão  $\varnothing$  500, provisório, para evacuação de águas pluviais é manifestamente resultante de uma situação imprevista e consequência do elevado nível freático registado. Com efeito, o elevado nível freático, que se verificava aquando da execução dos trabalhos referentes à primeira consignação parcial-construção do P<sub>1</sub> (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.
- 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 Coletores (€ 5.571,20)**

- Os “ramais de ligação” são troços de colector com início numa caixa localizada no passeio e términos no colector geral instalado na via pública.
- Tendo-se optado pela sua execução, que não estava prevista no projecto, sendo uma omissão do mesmo, evitou-se que posteriormente se tivesse de proceder à abertura de valas para a sua construção, destruindo os pavimentos.
- Sendo considerados necessários ao acabamento da obra. Pois, caso não fossem executados nesta fase iriam encarecer substancialmente a sua futura construção, atento o facto de ser posteriormente necessário levantar os pisos agora colocados, pelo que foram considerados como necessários ao acabamento da obra.

#### **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 m<sup>3</sup> que ao preço acordado de 0,78 € / m<sup>3</sup> ascendeu a €1.691,80.



# Tribunal de Contas

---

- 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 dos arranjos exteriores.
- Neste contexto, assume-se a justificação já dada na alínea b) trabalhos a mais no âmbito do projecto de Arranjos exteriores.
- Mesmo que se entenda que tais trabalhos foram motivados (ou também) pela indisponibilidade de terrenos, como defende no ponto 65 o distinto magistrado do MP, os demandados são alheios a tal, como supra se expôs.
- Trabalhos da alínea F) **Rede de Saneamento.**
- 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.**
- Apenas duas fases foram lançadas a concurso e constituíram o objecto da empreitada.
- A obra foi lançada a concurso em 12/3/2001, e só foi iniciada com a 1.ª consignação parcial em 8/11/02, ou seja praticamente quatro anos após a elaboração do projecto.
- O projecto das obras de urbanização engloba várias especialidades no domínio da construção civil e equipamentos.
- Em tais especialidades ano após ano vão surgindo no mercado novos materiais, equipamentos e processos construtivos inovadores, em que embora alguns à partida sejam mais onerosos, 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.
- **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.
- Aquando da elaboração do projecto ainda não entrara em funcionamento o sistema da SMIRIA.
- Quando este entrou em funcionamento foi exigida a construção de uma caixa a anteceder a caixa do referido sistema, ligação e acessórios.
- Para além de imprevisível, este trabalho destinou-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.
- A forma como a ligação foi efectuada e as obras inerentes a essa ligação foram só na altura fornecidas pela SIMRIA, desconhecendo a Câmara à data do Lançamento a concurso os requisitos a que deveria obedecer.





# Tribunal de Contas

---

- Tanto se não previa para quando a entrada em funcionamento daquele sistema 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 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.
- Trabalhos da al. G) - **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.
- 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.
- O projecto referente ás infra-estruturas eléctricas, tem como finalidade o fornecimento de energia ás indústrias 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 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.
- 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.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> 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.



# Tribunal de Contas

---

- 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 €.
- Foram pois trabalhos imprevistos e que a evolução no tempo exigiu.
- 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, 9.ª 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.”*
- Importa igualmente interpretar os factos apurados à luz dos princípios e valores tutelados, nomeadamente o princípio da proporcionalidade (artigo 12.º do D.L. n.º 197/99).
- 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.
- 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.
- Em vez de se terem efectuados vários contratos de trabalhos adicionais, optou-se por efectuar um só que abrangesse todos os trabalhos à semelhança do que tem vindo a ser prática.
- Os trabalhos adicionais aqui em causa foram adjudicados com base em pareceres técnicos que apontavam para a sua necessidade e eram no sentido de serem considerados trabalhos a mais necessários e assim serem contratados pela Câmara com o empreiteiro.
- Como tem vindo a ser objecto de amplo debate é violador do princípio da igualdade, e bem assim do consagrado no artigo 50.º - 1 da CRP, o facto de os autarcas, ao contrário dos membros do governo, poderem ser sancionados, como aqui se pretende, quando actuaram a coberto de pareceres e informações técnicas que aconselhavam os actos apelidados de ilegais. Termos em que requerem a sua absolvição.



## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. O Tribunal, ponderadas todas as provas produzidas em audiência de julgamento, respondeu da seguinte forma à factualidade alegada:

#### Factos provados:

**A)** O Demandado José Eduardo Alves Valente de Matos tomou posse como Presidente da Câmara Municipal de Estarreja em **29DEZ2001**.

(vide doc. de fls. 106 a 108);

**B)** Dos Demandados identificados no Requerimento Inicial, só o referido na alínea que antecede fez parte do executivo camarário anterior, como Vereador da oposição e sem qualquer pelouro.

(vide doc. de fls. 180 a 182);

**C)** Em **30SET1996**, a Assembleia Municipal (AM) de Estarreja, aprovou o Regulamento do “*Plano de Pormenor do Perímetro I da Área de Desenvolvimento Programado do Espaço Industrial*”, publicado no DR, II Série, nº 127 de 03.06.1997.

**D)** Nesse documento, ficaram estabelecidas as condições de construção e de utilização de terrenos destinados à instalação de unidades industriais, as quais foram estruturadas em:

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

**E)** A CME pretendeu dotar os respetivos terrenos das necessárias infraestruturas (obras de urbanização), destinadas a servir ulteriores edificações industriais, a efetuar por investidores interessados em estabelecer-se naquela zona.

(vide P.A e R.A.);

**F)** Para o efeito, em **12MAR2001**, o executivo camarário autorizou o lançamento de **concurso público internacional**, tendente à contratação da empreitada, designada por “*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*”.

(vide fls. 520 a 523 do Vol. IV do P.A);



# Tribunal de Contas

---

**G)** Ainda na fase preparatória daquele concurso, o Departamento Técnico de Obras e Urbanismo (DTOU) da CME elaborou uma informação, datada de **9MAR2001**, na qual 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”*.

(vide doc. de 443 e 444 do Vol. III do PA);

**H)** O projeto de obra foi da autoria do gabinete de projetistas “HNP – Consultores para Estudos e Projetos, Lda., e ficou concluído **em fins de 1998**, tendo sido objeto de algumas alterações pelo DTOU da CME, que lhe introduziram ramais de abastecimento de água, ramais de esgotos e câmaras de ramal.

(vide P.A. e R.A.);

**I)** Concluídas as finalidades do procedimento concursal, o executivo da CME, em reunião de **26NOV2001**, deliberou adjudicar a obra (por série de preços) à “Mota e Companhia, S.A”, a executar no prazo de 36 meses e pelo preço de € 8.477.787,63 (s/IVA);

(vide Acta n.º 46 de 26NOV2001, cujo teor se dá por reproduzido);

**J)** Naquela reunião camarária, o 1.º Demandado, José Eduardo Valente de Matos, então Vereador *“questionou, se a CME já tem a posse, ou a propriedade, dos termos e sublinha que, caso contrário, como agora acontece, estará a CME a ocupar ilegalmente propriedade privada, correndo mesmo o risco de ser embargada”*.

(cfr. Acta n.º 46 de 26NOV2001, a fls. 721 do Vol. IV do P.A.);

**K)** Em **1JUL2002** foi celebrado o respetivo contrato de empreitada, após submetido à fiscalização prévia da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, foi homologado conforme em **18SET2002**

(vide fls. 725 a 731 do Vol. IV do P.A.);

**L)** A concretização dos trabalhos contratados (desenvolvida na área ilustrada no mapa constante do Anexo I ao RA n.º 15/2010), excedeu, em muito, o prazo de 36 meses, inicialmente previsto para o efeito, **devido sobretudo à indisponibilidade dos terrenos necessários à obra.**

(vide PA e RA);



# Tribunal de Contas

**M)** O espaço onde se procedeu à construção do Parque Industrial tem uma área aproximada de 204 hectares, e era constituído por inúmeros terrenos, cuja área rondava, em muitos casos, os 1.000 m<sup>2</sup> e até menos;

**N)** Alguns desses terrenos tinham proprietários que não haviam sido identificados ou se encontravam ausentes;

**O)** A identificação dos proprietários desses terrenos foi um processo moroso, sendo que a Câmara não tinha um Departamento vocacionado para tal trabalho;

;

**P)** Por carta de **18ABR2006** (c/a ref<sup>a</sup> 274/SEC/ME-VA/2006), o empreiteiro propôs a realização de mais trabalhos do que aqueles que haviam sido contratualizados, no montante total de €486.708,90 (s/IVA), conforme o mapa-resumo seguinte:

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
<b>TOTAIS PARCELARES:</b>	<b>147.173,48</b>		<b>339.535,42</b>

(vide fls. 363 a 374 do Vol. III do P.A);

**Q)** Na informação da **Divisão de Vias e Equipamentos** da DVE da CME, nº 52 de **7ABR2006**, foram apresentados os “*trabalhos a mais*” à empreitada, na importância total de €486.708,90, discriminados nas folhas anexas que, além de os justificarem, assinalam também a eliminação de alguns trabalhos contratuais no montante global de €314.476,00 (s/IVA), conforme ao mapa-resumo seguinte:



# Tribunal de Contas

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
<b>TOTAL:</b>		<b>314.476,00</b>

(vide fls. 375 a 382 do Vol. III do P.A.);

**R)** Sobre aquela informação da DVE, o 1.º Demandado, José Valente de Matos, exarou, em **3MAI2006**, o seguinte despacho: “*De acordo; proceda-se à alteração orçamental. Após, proceda-se à cabimentação da respetiva despesa e posteriormente remeta-se à reunião para aprovação*”.

(vide fls. 375 a 382 do Vol. III do P.A.)

**S)** Em **26DEZ2006**, realizou-se a sessão do executivo municipal, onde estiveram presentes todos os demandados, que votaram, por unanimidade, a referida proposta.

(vide fls. 383 a 385 do Vol. III do P.A.);

**T)** Com este ato, a CME adjudicou, por ajuste direto, ao mesmo empreiteiro, a realização dos aludidos “*trabalhos a mais*” e “*a menos*”, nos montantes, respetivamente, de €486.708,90 e €314.476,00 (ambos s/IVA), submetidos a aprovação naquela reunião;

**U)** Em **16MAR2007**, as partes contratantes formalizaram em contrato adicional os trabalhos supra mencionados, **que não foram objeto de compensação com os denominados “trabalhos a mais”**, representando os “*trabalhos a mais*”, 5,74% e os “*trabalhos a menos*”, 3,71%, do custo inicial da empreitada.

(vide “Contrato Adicional n.º 4/2007, junto a fls. 359 do Vol. III do P.A.)

## **V) Tratou-se dos seguintes trabalhos:**

- 1. Trabalhos de carga, transporte e colocação em depósito de terras provenientes do arruamento P1.
- 2. Trabalhos a mais no âmbito do projeto de Arranjos Exteriores.
- 3. Alteração do traçado da conduta da Nestlé (trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Abastecimento de Água Potável).
- 4. Colocação de uma válvula (trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Abastecimento de Água Bruta).
- 5. Trabalhos a mais no âmbito do projeto de Redes de Drenagem de Águas Pluviais.
- 6. Trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Saneamento.



# Tribunal de Contas

---

— 7. Trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede Elétrica.

(vide fls. 364 a 374 do Vol. III do P.A.)

**W) Os trabalhos referido na alínea V)1**, no valor de €21.600,00, foram contratualizados a preços novos, e resultaram da falta de terrenos disponibilizados pela dona obra.

(vide fls. 376 do Vol. III do P.A.)

**X) Com efeito, aquando da construção do arruamento P1, e devido à falta de terrenos, 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 tal efeito.**

(vide fls. 376 do Vol. III do P.A.);

**Y) Os trabalhos referidos na alínea V)2**, no valor de €160.856,85, foram contratualizados a preços contratuais, e respeitam ao fornecimento e colocação de material de enchimento em colchões “RENO”, no revestimento das margens da Bacia de Retenção, tendo sido justificados por “erros de medições”, assumidos pelos projetistas.

(vide fls. 376 do Vol III do P.A.);

**Z) Os referidos “erros de medição” ascenderam a 2.985,71%, do volume de trabalhos inicialmente estimado.**

(vide fls. 376 do Vol. III, e fls. 668 do Vol. IV, ambas do P.A.);

**AA) Os trabalhos referidos na alínea V)3**, no valor de €46.813,36 - €34.020,00 a preços novos e o restante a preços contratuais - foram trabalhos de espécies diversas, como, por exemplo, colocação de tubagens, juntas, compensadores de dilatação, ventosas, que resultaram da necessidade de se proceder à alteração do traçado da “NESTLÉ” (TBM no âmbito da rede de Abastecimento de Água Potável).

(vide fls. 377 do Vol. III do P.A.);

**BB) O traçado da conduta de abastecimento de água potável ao Parque Industrial de Estarreja, de acordo com o projetado, fazia-se a partir da conduta Nestlé instalada na Estrada Nacional n.º 109, seguia pela estrada de acesso à empresa química “CIRES”, onde passava entre esta e a empresa química “CUF”, para depois atravessar terrenos privados das empresas químicas aí instaladas, bem como a linha férrea do Norte;**



# Tribunal de Contas

---

**CC)** Ao longo da estrada de acesso à “CIRES”, e entre esta e a “CUF, existiam *pipelines*; nos terrenos privados das empresas químicas existia também um conjunto de condutas que transportavam produtos de elevada perigosidade e ainda vários carris por onde se fazia o escoamento para a linha férrea do Norte;

**DD)** Em **29OUT2003**, a ERASE pediu o licenciamento para a “construção de uma estrutura de confinamento de resíduos industriais e solos contaminados no complexo químico de Estarreja”; em 26JUN2005, foi emitido o respetivo alvará de licenciamento, e em 4JUL2005 teve início o correspondente Livro de Obra.

(vide docs. de fls. 221 a 236 dos autos);

**EE)** A construção da referida estrutura de confinamento foi licenciada, conforme o solicitado, para uma zona contígua ao projetado traçado da conduta de abastecimento de água potável ao Parque Industrial de Estarreja.

**FF)** Assim, e para obviar aos riscos associados à passagem da rede de abastecimento de água potável pelo projetado traçado, optou-se por um novo traçado, que não interferisse com a supra mencionada estrutura de confinamento de resíduos industriais e solos contaminados e com as condutas e *pipelines* referidos na alínea CC), com 567 metros a mais do que aquilo que estava inicialmente previsto (acréscimo de 33,35%).

(vide fls. 377 do Vol. III do P.A.);

**GG) Os trabalhos referidos na alínea V)4**, no valor €14.548,98, foram contratualizados a preços contratuais, e foram motivados pela necessidade de colocação de válvulas de cunha elástica, a montante da montagem dos “*marcos de incêndio*”, para garantia de melhor funcionalidade e operacionalidade, designadamente obstando à interrupção do abastecimento de água, em caso de vandalismo.

(vide fls. 39 do Vol. I, e 378 do Vol. III, ambas do P.A.);

**HH)** À data, verificaram-se situações de vandalização dos marcos de incêndio;

(vide fls. 39 do Vol. I do P.A.) – prova testemunhal

**II) Os trabalhos referidos na alínea V)5**, no valor de €40.138,07, foram contratualizados a preços novos, por acordo entre a dona da obra e o empreiteiro, e disseram respeito às intervenções abaixo discriminadas:





# Tribunal de Contas

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	VALORES (SEM IVA)
1. Rede de Coletores – manilhas em betão Ø 500 mm, incluindo abertura e tapamento de valas	400 m	25,00	10.000,00
2. Rede de Coletores – 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 m <sup>3</sup>	0,78	1.691,82
<b>TOTAL:</b>			<b>40.138,07</b>

(VIDE FLS. 378 E 379 DO VOL. III DO P.A.)

**JJ)** A justificação para **a “Rede de Colectores”, identificada no ponto 1. da alínea II)**, é a seguinte: *“Aquando da execução das drenagens de águas pluviais no arruamento P1, houve necessidade de executar um coletor em manilhas de betão com 500 m/m de diâmetro provisório para evacuação de águas pluviais, numa extensão de 400 metros, para uma vala hidráulica existente na zona”.*

(vide fls. 378 do Vol. III do P.A.);

**KK)** A proposta, integrada no contrato inicial de empreitada, previa que as águas pluviais fossem, antes, encaminhadas, através de coletores, para a *“Bacia de Retenção”* e não para uma *“vala hidráulica”*.

(vide fls. 712 do Vol. IV do P.A.)

**LL)** Se, à data, a Câmara já fosse proprietária dos terrenos do Parque Industrial, então teria sido construído, em primeiro lugar, o “Emissário” e a “Bacia de Retenção”, o que evitaria a construção daquele coletor hidráulico.

(vide fls. 39, p. 14, do Vol. I do P.A.);

**MM)** A necessidade deste tipo de trabalhos ocorreu apenas na pendência da 1.<sup>a</sup> consignação parcial, ocorrida em pleno Inverno de 2002/2003, que foi especialmente chuvoso;

**NN)** A 1.<sup>o</sup> consignação parcial ocorreu em 8NOV2002;

(vide fls. 399 e 438 do Vol. III do P.A.);



# Tribunal de Contas

**OO) A “Rede de Colectores”, identificada no ponto 2. da alínea II),** no valor de €5.571,20, diz respeito à drenagem de lotes de terreno, que não constava do projeto inicial.

(vide fls. 378 do Vol. III do P.A.);

**PP) O transporte a vazadouro de terras provenientes da escavação com vista à construção da “Bacia de retenção”, identificada no ponto 4. da alínea II),** no valor de €1.691,82, teve da parte dos serviços da Câmara a seguinte justificação: *“Metade desta travessia foi executada na 3.ª sub-fase, portanto afetada pela cedência de terrenos. Assim, as terras provenientes da escavação foram colocadas em depósito.”*

(vide fls. 379 do Vol. III. do P.A.);

**QQ) Os trabalhos referidos na alínea V)6,** ascendem a €35.786,92, englobando trabalhos a preços novos (28.930,76) e a preços contratuais (6.856,16).

(vide fls. 379 e 380 do Vol. III do P.A.)

**RR) Estes trabalhos, disseram respeito a três elementos construtivos previstos no âmbito do projeto da “Rede de Saneamento”, tal como a seguir se resumem:**

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

**SS) Quanto à “Estação Elevatória E.E.1” (€19.296,16), a justificação para a introdução desses trabalhos residiu apenas na implementação de novas soluções técnicas ou melhorias induzidas por exclusiva vontade da dona da obra, sentidas já no decurso da sua execução.**

(vide fls. 40 do Vol. I e 379 do Vol. III do P.A.)

**TT) Quanto à “Conduta Elevatória” (€9.810,76), a sua justificação decorreu de uma divergência entre a informação constante nas peças desenhadas do projeto e a registada (como omissa), nas peças escritas do mesmo estudo técnico;**

(vide fls. 380 do Vol. III do P.A.)



# Tribunal de Contas

**UU)** Na verdade, nas peças desenhadas, estavam previstas “ventosas” que, no entanto, não foram contempladas no mapa de medição da obra (ou mapa de quantidades).

(vide fls. 40 do Vol. I do P.A.)

**VV)** Quanto à “Ligação da Conduta Elevatória à Caixa da SIMRIA<sup>1</sup>” (€6.680,00), tal resultou do facto de, aquando da elaboração do projeto do Parque Industrial, ainda não estar em funcionamento o sistema SIMRIA.

(vide doc. de fls. 284 e 285 dos autos);

**WW)** Quando o sistema SIMRIA entrou em funcionamento, em Agosto de 2003, foi exigida a construção de uma caixa a anteceder a caixa do referido sistema, ligação e acessórios.

(vide docs. de fls. 284 e 285, 286 a 314 e 315 a 327 dos autos);

**XX) Os trabalhos referidos na alínea V)Z,** datados de 2005, foram trabalhos relativos à “Rede Elétrica”, que ascenderam, no seu conjunto, a €163.989,72, sendo €137.217,05 a preços contratuais e o restante (€26.772,67) a preços novos, conforme abaixo se discriminam:

DESCRIÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DOS TRABALHOS	VALORES TOTAIS (€)
<b>REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE B.T.:</b>	<b>7.321,32</b>
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 €	
<b>REDE DE B.T. DE ILUMINAÇÃO E CANDEIROS:</b>	<b>10.568,02</b>
4. Cabo WI 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 €	
<b>POSTOS DE TRANSFORMAÇÃO E SECCIONAMENTO:</b>	<b>94.998,72</b>
8. Fornecimento e montagem de equipamento elétrico 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. Cella de entrada SM6 ref.ª IM ..... 2 un x 3.177,48 € = 6.354,96 €	
11. Cella de proteção SM6 ref.ª QM..... 2 un x 4.226,21 € = 8.452,42 €	
12. Cella 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. Elérodos 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 €

<sup>1</sup> SIMRIA – Saneamento Integrado dos Municípios da RIA S.A é a empresa responsável pela gestão e exploração do Sistema Multimunicipal de recolha, tratamento e rejeição da RIA de Aveiro, com capital social participado, entre outras entidades, pela Câmara Municipal de Estarreja.



# Tribunal de Contas

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 €	
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

(vide fls. 380 a 382 do Vol. III do P.A.),

**YY)** As justificações foram estas: *“Tendo em conta a divisão dos lotes e reuniões com a EDP, a Câmara Municipal de Estarreja optou por fazer um aditamento ao projeto elétrico e apresentá-lo à EDP para novo licenciamento da obra”.*

(vide fls. 380 do Vol. III do P.A.);

**ZZ)** Tudo isto porque (...) *“após reunião de trabalhos com a EDP, fiscalização e empreiteiro, chegou-se à conclusão que o projeto elétrico tinha que ser revisto, uma vez que era antigo e não cumpria com as normas e regulamentos atuais da EDP”.*

(vide fls. 40 do Vol. I do P.A.);

**AAA)** O projeto relativo à especialidade “Rede Elétrica” (integrado no projeto geral da obra), divulgado no concurso público, que antecedeu a outorga do contrato inicial da empreitada, atenta a data da sua elaboração (1998), já não respeitava as normas e os regulamentos aplicáveis ao sector elétrico, em momento ulterior, designadamente em 2005.

(vide docs. de fls. 244 a 283 dos autos, de que faz parte a Portaria n.º 454/2001, de 5MAI, e seu Anexo);

**BBB)** Os Demandados atuaram no convencimento de que, para todos aqueles trabalhos, denominados de “trabalhos a mais”, se verificavam os pressupostos legais à sua execução, designadamente de que as justificações apresentadas se consubstanciavam em circunstâncias imprevistas;



# Tribunal de Contas

---

**CCC)** Embora formalizados num único contrato adicional, os supra referidos trabalhos foram efetuados em datas distintas e em consequência de solicitações, igualmente, distintas.

(vide Vol. III do P.A., designadamente fls. 399 e 438, 404 e 405, 407 e 408, 410, 412, 413, 414, 415 416 e 437);

**DDD)** Nem os Demandados nem a Câmara Municipal de Estarreja têm registo de recomendações ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei 98/97, com a alteração da Lei 35/2007, de 13/08/2007 – vide R.A.

**EEE)** Os Demandados Manuel Pinho Ferreira e Catarina Ascensão Nascimento Rodrigues efetuaram o pagamento voluntário da multa, o que determinou a extinção do respetivo procedimento - vide sentença de fls. 198 dos autos;

## 2.2. O DIREITO

**2.2.1. Da invocada violação do princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP) e do direito de acesso a cargos públicos (artigo 50.º, n.º 1, da CRP) decorrentes do facto de os autarcas, ao contrário dos membros do governo, poderem vir a ser sancionados, quando pratiquem atos ilegais a coberto pareceres e informações técnicas.**

Quanto à alegada ilegalidade, cumpre-nos dizer o seguinte:

- O princípio da igualdade está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), como princípio geral no art. 13.º;
- A igualdade consagrada na Constituição é uma igualdade material; donde resulta que as situações de facto iguais devem ser tratadas de modo igual e as situações de facto diferentes devem ser objeto de tratamento diferenciado;
- Um tratamento absolutamente igual de todas as situações traduzir-se-ia numa igualdade meramente formal;



- O regime diferenciado de responsabilidade aplicável aos autarcas e aos membros do Governo não constitui um obstáculo no acesso dos cidadãos a cargos públicos (art. 50.º, n.º 1, da CRP). E isto porque qualquer cidadão, nos termos da lei e em condições de igualdade, pode ser eleito para o exercício de funções como autarca;
- O Governo da República é um órgão de soberania, diferentemente do que sucede com os órgãos das autarquias, pelo que o exercício de funções como membro do Governo ou como membro de um órgão autárquico é materialmente diferente.

**Em suma:** não se verifica a invocada inconstitucionalidade, por violação do disposto nos artigos 13.º e 50.º da CRP.

## **2.2.2. Da infração financeira por que vêm acusados os Demandados.**

Os Demandados vêm acusados da prática da infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação dos artigos 26.º e 48.º, n.º 2, alínea a), do DL 59/99, de 02/03.

### **2.2.2.1.**

A imputação daquela infração por parte do M.P assenta, no essencial, no seguinte:

- Foram adjudicados, por ajuste direto, trabalhos adicionais ao contrato inicial;
- Os referidos trabalhos foram todos formalizados num único contrato adicional, constando, igualmente, do mesmo contrato os trabalhos a não realizar (trabalhos a menos);
- Os trabalhos adicionais ascendem a €486.708,90, sendo que destes €147.173,48 foram contratualizados a preços novos;
- Os trabalhos a menos ascendem a €314.476,00;
- Os trabalhos adicionais e os trabalhos a menos correspondem, respetivamente, a 5,74% e 3,71% do custo inicial da empreitada;



- Dos trabalhos adicionais, no valor de €486.708,90, €460.856,85 não são verdadeiros trabalhos a mais, por não preencherem o pressuposto da imprevisibilidade previsto no artigo 26.º do DL 59/99;
- Uma das causas fundamentais da necessidade de realizar aqueles trabalhos resultou do facto de o concurso público ter sido aberto sem que a CME tivesse na sua posse os terrenos necessários para a empreitada em causa;
- Os Demandados incorreram, assim, na infração identificada no ponto 2.2.2., ou seja, deviam ter lançado mão do concurso público ou do concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos do artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do DL 59/99;
- A empreitada em causa é por série de preços;
- A deliberação relativa ao contrato adicional foi tomada em 26DEZ2006;
- A deliberação sobre a adjudicação do contrato inicial ocorreu em 26NOV2001;
- À data da adjudicação do contrato inicial só o 1.º Demandado fazia parte do executivo camarário anterior, como Vereador da oposição e sem pelouro.

**2.2.3. Da invocada violação do disposto no artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do DL 59/99, por os referido trabalhos, no valor global de €460.856,85, terem sido adjudicados por ajuste direto, quando, atento o seu valor, deviam ter sido adjudicados por concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do supra referido preceito (vide, atualmente, o artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos).**

#### **2.2.3.1.**

Preliminarmente, importa referir que, com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP) e estando em causa o apuramento de responsabilidades financeiras de natureza sancionatória, o regime aplicável é o que concretamente for mais favorável aos Demandados – vide artigo 2.º do Código Penal.



# Tribunal de Contas

---

O conceito de trabalhos a mais, no atual Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), é idêntico ao já previsto no DL 59/99 (vide artigo 370.º e 26, n.º 1, respetivamente).

O mesmo se pode dizer quanto ao tratamento a dar aos trabalhos a menos. E isto porque o preço de tais trabalhos era e continua a ser dedutível ao preço contratual<sup>2</sup> (vide artigos 16.º e 379.º, n.º 2, dos respectivos diplomas).

Daí que, quanto a estes exatos pontos, não esteja em causa o referido princípio da aplicação da lei mais favorável.

Já quanto à possibilidade de adjudicar trabalhos, no âmbito de uma empreitada por ajuste direto, existe uma diferença relevante, a saber:

- Com a entrada em vigor do CCP, podem ser celebrados por ajuste direto, contratos de empreitadas de obras públicas, cujo valor seja inferior a €150.000,00 (vide artigo 19.º, n.º 1, alínea a));
- Anteriormente, ou seja, com o DL n.º 59/99, só podiam ser celebrados, por ajuste direto, contratos de empreitadas de obras públicas, cujo valor estimado fosse inferior a €24.939,89 ou a €4.987,98 (vide n.º 2, alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 48.º);
- Ou seja: se concluirmos que os trabalhos adicionais foram realizados fora da previsão dos artigos 26.º, n.º 1, do DL 59/99, e 370, n.º 1, do CCP, e que o seu valor é inferior a €150.000,00, então faltar-nos-á o elemento objetivo da infração, por, à situação em causa, lhe ser aplicável o regime mais favorável que, no caso, será o da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP.

A acusação não põe em causa que os trabalhos adicionais tenham sido necessários à execução da obra em apreço, nem que se mostrem preenchidos os requisitos alternativos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 26.º do DL 59/99 (atual alínea b) do n.º 1 do artigo 370.º do CCP).

Na verdade, o que a acusação põe em causa é que tais trabalhos se tenham tornados necessários na sequência de uma circunstância imprevista.





Podemos afirmar que “circunstância imprevista” é toda a circunstância que um decisor público normal colocado na posição do real decisor não podia ter previsto, aquando do lançamento do procedimento pré-contratual, ou só muito dificilmente a pudesse ter previsto e com enormes custos antes do lançamento do procedimento pré-contratual<sup>3</sup>.

## 2.2.3.2.

**Vejamos, pois, cada um dos referidos trabalhos.**

**A) Dos trabalhos de carga, transporte e colocação em depósito de terras provenientes do arruamento P1 – vide alíneas V)1 do probatório.**

Relativamente a estes trabalhos ficou provado o seguinte:

- Os trabalhos referidos na alínea **V)1**, no valor de €21.600,00, foram contratualizados a preços novos, e resultaram da falta de terrenos disponibilizados pela dona obra.  
(vide alínea **W**) do probatório);
- Com efeito, aquando da construção do arruamento P1, e devido à falta de terrenos, 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 tal efeito.  
(vide alínea **X**) do probatório);

Quer isto dizer que o lançamento da empreitada, a sua adjudicação e contratualização, iniciaram-se sem que a CME estivesse na posse dos terrenos

---

<sup>3</sup>Vide Acórdão do Tribunal de Contas n.º 17/05.



# Tribunal de Contas

---

necessários à execução da obra (vide também alíneas **D)**, **E)**, **J)**, **L)** a **O)** do probatório), o que nos permite concluir pela ausência de qualquer circunstância imprevista e, portanto, pela sua não subsunção ao disposto nos artigos 26.º, n.º 1, do DL 59/99, e 370.º, n.º 1, alínea a), do CCP.

**B) Dos trabalhos adicionais no âmbito do projeto de arranjos exteriores – alínea **V)2** do probatório.**

Relativamente a estes trabalhos ficou provado o seguinte:

- Os trabalhos referidos na alínea **V)2**, no valor de €160.856,85, foram contratualizados a preços contratuais, e respeitam ao fornecimento e colocação de material de enchimento em colchões “*RENO*”, no revestimento das margens da Bacia de Retenção, tendo sido justificados por “*erros de medições*”, assumidos pelos projetistas – vide alínea **Y)** do probatório;
- Os referidos “erros de medição” ascenderam a 2.985,71%, do volume de trabalhos inicialmente estimado – vide alínea **Z)** do probatório.

Trata-se, efetivamente de um erro de medição, a que poderemos designar por erro grosseiro (palmar, ostensivo), já que ascendeu a 2.985,71% do volume de trabalhos inicialmente estimado.

Ora, quanto aos erros e omissões, o CCP é claro:

- Não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros e omissões, independentemente da parte responsável por eles (n.º 4 do artigo 370.º)
- Donde tais acréscimos de quantidades não podem entrar no cômputo dos do limite dos trabalhos a mais de 5% (alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º), entrando, sim, no cômputo dos do limite dos 50%, que incluem também os erros e omissões.



## Tribunal de Contas

---

Mas se o que se acabou de dizer é indubitável relativamente às empreitadas, por exemplo, por preço global, já o mesmo não se poderá dizer quanto **às empreitadas por série de preços**, como é o caso dos autos.

E isto pelas razões que se seguem, a saber<sup>4</sup>:

(i) Para que haja um erro, é preciso que se conclua que, no início do procedimento, existia um falso conhecimento da realidade ou o desconhecimento pelo dono da obra de uma parte da realidade que devia ser por ele conhecida;

(ii) Na empreitada por série de preços, o dono da obra assume, *ab initio*, que o âmbito dos trabalhos necessários não pode ser previsto com segurança, sendo a previsão das quantidades assumida como simples diretiva para a execução da obra;

(iii) Ou seja: se as quantidades são apenas indicadas a título de previsão (cálculo), não se pode, com rigor, afirmar a existência de uma desconformidade entre a realidade e o entendimento dessa realidade pelo dono da obra no início do procedimento;

(iv) Vale isto por dizer que, em bom rigor, também não se poderá falar de um erro no caderno de encargos;

(v) Com isto não se pretende significar que seja admissível atribuir ao empreiteiro uma espécie de “cheque em branco” quanto às quantidades de trabalho a realizar, **pelo que estas só podem ter lugar no quadro dos trabalhos a mais** e, em especial, do limite dos 5% consagrado na alínea c) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP;

(vi) Igual raciocínio, com as devidas adaptações, se poderá fazer no domínio do DL 59/99 (artigos 18.º a 21.º, e 45.º);

Mas será que, nas empreitadas por série de preços, todos os erros devem ser analisados como se estivéssemos perante de trabalhos a mais?

Afigura-se-nos que a resposta só poderá ser negativa.

---

<sup>4</sup> As razões, aqui, aduzidas reproduzem, em parte, o referido por Rui Medeiros, in “Estudos de Contratação Pública”, Vol. II, Coimbra Editora, Pág. 466 e 467.



# Tribunal de Contas

---

E isto pelas seguintes razões, a saber:

- (i) O que fundamenta a argumentação que antecede é o facto dos erros, nas empreitadas por série de preços, terem a sua *ratio* na não previsão, com segurança, dos trabalhos necessários à conclusão da obra;
- (ii) Ora, uma coisa é não prever, com segurança, os trabalhos necessários à execução de um determinado trabalho, outra coisa é prever, por exemplo, que as quantidades necessárias para a execução daquele trabalho é de 100 e serem necessários 250, sem que nenhuma razão objetiva o justifique;
- (iii) Na circunstância, estamos perante um erro grosseiro, palmar ou ostensivo, que, em substância, não já não se poderá compatibilizar com a argumentação supra aduzida, até porque objetivamente, mesmo no domínio das empreitadas por série de preços, nada poderá justificar uma disparidade tão desproporcionada entre as quantidades previstas e as necessárias à execução da empreitada;
- (iv) Vale isto por dizer que, no caso concreto, e tendo em conta que os erros de medição ascenderam a 2.985,71%, sem que nenhuma razão o justificasse, **estes terão que ser considerados com trabalhos adicionais não enquadráveis no conceito de trabalhos a mais** (vide artigo 370.º do CCP e 26.º, n.º 1, do DL 59/99);

**C) Dos trabalhos resultantes da alteração do traçado da conduta da Nestlé** (trabalhos no âmbito do projeto da Rede de Abastecimento de Água Potável) – alínea **V)3** do probatório;

Relativamente a estes trabalhos ficou provado o seguinte:

- Os trabalhos referidos na alínea **V)3**, no valor de €46.813,36 - €34.020,00 a preços novos e o restante a preços contratuais - foram trabalhos de espécies diversas, como, por exemplo, colocação de tubagens, juntas, compensadores de dilatação, ventosas, que resultaram da necessidade de se proceder à alteração do traçado da “**NESTLÉ**” (TBM no âmbito da rede de Abastecimento de Água Potável).



(vide alínea **AA**) do probatório);

- O traçado da conduta de abastecimento de água potável ao Parque Industrial de Estarreja, de acordo com o projetado, fazia-se a partir da conduta Nestlé instalada na Estrada Nacional n.º 109, seguia pela estrada de acesso à empresa química “CIRES”, onde passava entre esta e a empresa química “CUF”, para depois atravessar terrenos privados das empresas químicas aí instaladas, bem como a linha férrea do Norte.

(vide alínea **BB**) do probatório);

- Ao longo da estrada de acesso à “CIRES”, e entre esta e a “CUF, existiam *pipelines*; nos terrenos privados das empresas químicas existia também um conjunto de condutas que transportavam produtos de elevada perigosidade e ainda vários carris por onde se fazia o escoamento para a linha férrea do Norte.

(vide alínea **CC**) do probatório);

- Em **29OUT2003**, a ERASE pediu o licenciamento para a “construção de uma estrutura de confinamento de resíduos industriais e solos contaminados no complexo químico de Estarreja”; em 26JUN2005, foi emitido o respetivo alvará de licenciamento, e em 4JUL2005 teve início o correspondente Livro de Obra.

(vide alínea **DD**) do probatório);

- A construção da referida estrutura de confinamento foi licenciada, conforme o solicitado, para uma zona contígua ao projetado traçado da conduta de abastecimento de água potável ao Parque Industrial de Estarreja

(vide alínea **EE**) do probatório).

- Assim, e para obviar aos riscos associados à passagem da rede de abastecimento de água potável pelo projetado traçado, optou-se por um novo traçado, que não interferisse com a supra mencionada estrutura de



# Tribunal de Contas

---

confinamento de resíduos industriais e solos contaminados e com as condutas e *pipelines* referidos na alínea CC), com 567 metros a mais do que aquilo que estava inicialmente previsto (acréscimo de 33,35%).

(vide alínea **FF**) do probatório);

Conforme resulta da factualidade dada como provada, os trabalhos adicionais em análise, resultaram, no essencial, da necessidade de alterar o projetado traçado da conduta da Nestlé, decorrente do facto da ERASE ter pedido, em 29OUT2003, o licenciamento para a “*construção de uma estrutura de confinamento de resíduos industriais e solos contaminados no complexo químico de Estarreja*”, cujo alvará foi emitido em 26JUN2005.

Deste facto superveniente, que não podia ser previsto aquando do lançamento do procedimento pré-contratual, e com vista a obviar aos riscos associados à passagem da rede de abastecimento de água potável pelo projetado traçado, optou-se por de se proceder à alteração do referido traçado, sendo certo que mais de uma opção do que se tratou foi uma verdadeira necessidade para que, assim, não se pusesse em causa a saúde pública e, conseqüentemente, o interesse público a esta subjacente.

Daí que não se verifique qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

**D) Dos trabalhos resultantes da colocação de uma válvula** (trabalhos a mais no âmbito do projeto da Rede de Abastecimento de Água Bruta) – alínea **V)4** do probatório.

Relativamente a estes trabalhos ficou provado o seguinte

- Estes trabalhos referidos em **V)4**, no valor €14.548,98, foram contratualizados a preços contratuais, e foram motivados pela necessidade de colocação de válvulas de cunha elástica, a montante da montagem dos



# Tribunal de Contas

“marcos de incêndio”, para garantia de melhor funcionalidade e operacionalidade, designadamente obstando à interrupção do abastecimento de água, em caso de vandalismo.

(vide alínea **GG**) do probatório);

- À data, verificaram-se situações de vandalização dos marcos de incêndio.

(vide alínea **HH**) do probatório);

Quanto a estes trabalhos cumpre dizer o seguinte:

- Estamos perante trabalhos em que se pretendeu garantir uma melhor funcionalidade e operacionalidade dos “marcos de incêndio”, não estando provado, contudo, que a vandalização dos “marcos de incêndio” fosse algo que não pudesse ser previsto aquando do lançamento do procedimento pré-contratual.

Daí que não se verifique qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

**E) Dos trabalhos adicionais efetuados no âmbito do projeto das Redes de Drenagem de Águas Pluviais**, no valor de €40.138,07, contratualizados a preços novos, e que respeitam às intervenções que, a seguir, se discriminam:

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	VALORES (SEM IVA)
1. Rede de Coletores – manilhas em betão Ø 500 mm, incluindo abertura e tapamento de valas	400 m	25,00	10.000,00
2. Rede de Coletores – 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
<b>TOTAL:</b>			<b>40.138,07</b>

(VIDE ALÍNEA **V)5** DO PROBATÓRIO)



# Tribunal de Contas

DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	VALORES (SEM IVA)
-------------------------	--------	----------------	-------------------

Relativamente aos trabalhos identificados no ponto 1. do quadro supra ficou provado o seguinte:

- A justificação para a “Rede de Colectores”, identificada no ponto 1. do quadro supra é a seguinte: *“Aquando da execução das drenagens de águas pluviais no arruamento P1, houve necessidade de executar um coletor em manilhas de betão com 500 m/m de diâmetro provisório para evacuação de águas pluviais, numa extensão de 400 metros, para uma vala hidráulica existente na zona”.*  
(vide alínea **JJ**) do probatório);
- A proposta, integrada no contrato inicial de empreitada, previa que as águas pluviais fossem, antes, encaminhadas, através de coletores, para a “*Bacia de Retenção*” e não para uma “*vala hidráulica*”.  
(vide alínea **KK**) do probatório);
- Se, à data, a Câmara já fosse proprietária dos terrenos do Parque Industrial, então teria sido construído, em primeiro lugar, o “Emissário” e a “Bacia de Retenção”, o que evitaria a construção daquele coletor hidráulico.  
(vide alínea **LL**) do probatório);
- A necessidade deste tipo de trabalhos ocorreu apenas na pendência da 1.<sup>a</sup> consignação parcial, ocorrida em pleno Inverno de 2002/2003, que foi especialmente chuvoso.  
(vide alínea **MM**) do probatório);
- A 1.<sup>a</sup> consignação parcial ocorreu em 8NOV2002.  
(vide alínea **NN**) do probatório);

Quanto a estes trabalhos cumpre-nos dizer o seguinte:

- O facto gerador de tais trabalhos resulta, mais uma vez, evidente da matéria de facto: a Câmara, à data dos referidos trabalhos, ainda não estava na posse dos terrenos que deviam estar afetos ao Parque Industrial, a fim de que a obra fosse executada;





# Tribunal de Contas

---

- O facto de o Inverno ter sido especialmente chuvoso sempre seria uma circunstância previsível, já que os Invernos, em Portugal, são quase sempre chuvosos, e muitas vezes até com uma pluviosidade acima da média habitual.

Daí que não se verifique qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

Relativamente aos trabalhos identificados no ponto 2. do quadro supra ficou provado o seguinte:

- A “Rede de Colectores, no valor de €5.571,20, diz respeito à drenagem de lotes de terreno, que não constava do projeto inicial.  
(vide alínea **OO**) do probatório).

Quanto a estes trabalhos cumpre-nos dizer o seguinte:

- Trata-se de uma omissão indevida do projeto, já que estamos perante a não previsão de algo que objectivamente aí devia estar previsto.

Daí que não se verifique qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

Relativamente aos trabalhos identificados no ponto 4. do quadro supra ficou provado o seguinte:

- O transporte a vazadouro de terras provenientes da escavação com vista à construção da “**Bacia de retenção**” no valor de €1.691,82, teve da parte dos serviços da Câmara a seguinte justificação: “*Metade desta travessia foi*



# Tribunal de Contas

*executada na 3.<sup>a</sup> sub-fase, portanto afetada pela cedência de terrenos. Assim, as terras provenientes da escavação foram colocadas em depósito.”* (vide alínea **PP**) do probatório).

Quanto a estes trabalhos cumpre-nos dizer o seguinte:

- O facto gerador de tais trabalhos resulta, mais uma vez, evidente da matéria de facto: a Câmara, à data dos referidos trabalhos, ainda não estava na posse dos terrenos que deviam estar afetos ao Parque Industrial, a fim de que a obra fosse executada.

Daí que não se verifique qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

Os trabalhos referidos no ponto 3. do quadro supra não foram questionados pelo Ministério Público.

**F) Dos trabalhos adicionais no âmbito do projeto da Rede de Saneamento**, no valor de €35.786,92, englobando trabalhos a preços novos (€29.939,76) e a preços contratuais (€6.856,16), e que respeitam às intervenções que a seguir se discriminam:

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

(vide alíneas **QQ**) e **RR**) do probatório).



# Tribunal de Contas

---

Relativamente aos trabalhos identificados no ponto 1. do quadro supra ficou provado o seguinte:

- Quanto à “Estação Elevatória E.E.1”, no valor de €19.296,16, a justificação para a introdução desses trabalhos residiu apenas na implementação de novas soluções técnicas ou melhorias induzidas por exclusiva vontade da dona da obra, sentidas já no decurso da sua execução.  
(vide alínea **SS**) do probatório)

Relativamente a estes trabalhos cumpre-nos dizer o seguinte:

- Estamos perante melhorias à solução da obra inicialmente projetada;
- O Tribunal de Contas, quanto a esta matéria, tem entendido que tais situações não são abrangidas pelo artigo 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, a não ser que as referidas melhorias sejam introduzidas em consequência de novas ocorrências de natureza técnica, mas independentes da vontade do dono da obra<sup>5</sup>;
- Não há fundamento para alterar este entendimento face à entrada em vigor do CCP, por este, quanto a este ponto, nada inovar;
- Na circunstância, tais melhorias foram induzidas por exclusiva vontade da obra.

Não se verifica, pois, qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

Relativamente aos trabalhos identificados no ponto 2. do quadro supra ficou provado o seguinte:

- Quanto à “Conduta Elevatória” (€9.810,76), a sua justificação decorreu de uma divergência entre a informação constante nas peças desenhadas do

---

<sup>5</sup> Vide Acórdão n.º 7/2002, de 29.01 (proferido no RO n.º 75/2001), em Plenário da 1.ª Seção, e Acórdão n.º 44/2006, de 04.07 (proferido no RO n.º 28/2006).



projeto e a registada (como omissa), nas peças escritas do mesmo estudo técnico.

(vide **TT**) do probatório);

- Na verdade, nas peças desenhadas, estavam previstas “ventosas” que, no entanto, não foram contempladas no mapa de medição da obra (ou mapa de quantidades).

(vide alínea **UU**) do probatório).

Quanto as estes trabalhos, cumpre-nos dizer o seguinte:

- O que ocorreu foi uma divergência entre a informação constante nas peças desenhadas do projeto e a registada nas peças escritas do mesmo estudo técnico, já que naquelas estavam previstas “ventosas”, que, posteriormente, não foram contempladas no mapa de quantidades;
- Ou seja: o que, em bom rigor, originou este trabalho adicional foi a sua omissão no mapa de quantidades, que nenhuma relação tem com o facto de nas empreitadas por série de preços não se poder prever, com segurança, as quantidades necessárias à execução da obra;
- Daí que este trabalho só possa ser tratado como um simples trabalho adicional.

Não se verifica, pois, qualquer circunstância imprevisível, o que exclui a subsunção de tais trabalhos adicionais ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

Relativamente aos trabalhos identificados no ponto 2. do quadro supra ficou provado o seguinte:

- Quanto à “Ligação da Conduta Elevatória à Caixa da SIMRIA” (€6.680,00), tal resultou do facto de, aquando da elaboração do projeto do Parque Industrial, ainda não estar em funcionamento o sistema SIMRIA.

(vide alínea **VV**) do probatório);



- Quando o sistema SIMRIA entrou em funcionamento, em Agosto de 2003, foi exigida a construção de uma caixa a anteceder a caixa do referido sistema, ligação e acessórios.  
(vide alínea **WW**) do probatório);

Quanto as estes trabalhos, cumpre-nos dizer o seguinte:

- Entendemos estar aqui perante uma circunstância imprevisível pelas seguintes razões: **(i)** mesmo que o funcionamento do sistema SIMRIA, aquando da elaboração do projeto, já estivesse previsto, a verdade é que o mesmo ainda não se tinha iniciado; **(ii)** daí que, aquando da elaboração do projecto e do conseqüente lançamento do procedimento pré-contratual, ainda se não se soubessem, exatamente, os contornos do funcionamento de tal sistema, que, naturalmente, se tinha que compatibilizar com a empreitada em causa; **(iii)** a exigência feita pelo sistema SIMRIA de construir uma caixa a anteceder a caixa do referido sistema, consubstancia-se, assim, numa circunstância imprevisível.

Estamos, assim, em face a uma circunstância imprevisível, e, portanto, perante trabalhos adicionais subsumíveis ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

**G) Dos trabalhos relativos à Rede Eléctrica, datados de 2005**, que ascenderam, no seu conjunto, a €163.989,72, sendo €137.217,05 a preços contratuais e o restante a preços novos – vide alíneas **V)7** e **XX**) do probatório.

Relativamente a estes trabalhos ficou provado o seguinte:

- As justificações apresentadas pela Câmara para estes trabalhos foram as seguintes: “*após reunião de trabalhos coma EDP, fiscalização e empreiteiro,*



*chegou-se à conclusão que o projeto elétrico tinha que ser revisto, uma vez que era antigo e não cumpria com as normas e regulamentos atuais da EDP* – vide alínea **ZZ**) do probatório.

- O projeto relativo à especialidade “Rede Elétrica” (integrado no projeto geral da obra), divulgado no concurso público, que antecedeu a outorga do contrato inicial da empreitada, atenta a data da sua elaboração (1998), já não respeitava as normas e os regulamentos aplicáveis ao sector elétrico, em momento ulterior, designadamente em 2005.  
(vide alínea **AAA**) do probatório).

Quanto as estes trabalhos, cumpre-nos dizer o seguinte:

- Ficou assente que estes trabalhos resultaram de circunstâncias externas à vontade do dono da obra e supervenientes ao respectivo procedimento, já que, aquando da sua realização (2005), estavam em vigor normas e regulamentos diversos dos previstos em projeto, datado de 1998.

Estamos, assim, em face a uma circunstância imprevisível, e, portanto, perante trabalhos adicionais subsumíveis ao disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, e 26º, n.º 1, do DL 59/99.

#### **2.2.4. Do elemento objetivo da infração.**

Em face do supra exposto, estamos em condições de concluir o seguinte:

**(i)** Os trabalhos referidos nas alíneas A), B, D), E) e numa parte dos mencionados na alínea F) do ponto **2.2.3.2.** desta sentença, nos valores, respectivamente, de €21.600,00, €160.856,85, €14.548,98, €17.263,02 e €29.106,92, o que soma **(€243.357,77)**, são trabalhos adicionais não subsumíveis ao conceito de trabalhos a mais (artigos 26.º, n.º 1, do DL 59/99, e 370.º, n.º 1, do CCP);



# Tribunal de Contas

---

(ii) Os trabalhos referidos nas alíneas C), G) e em parte dos mencionados na alínea F) do ponto **2.2.3.2.** desta sentença, nos valores, respectivamente de €46.813,36, €163.989,72 e €6680,00, o que soma **€217.483,08**, são trabalhos adicionais subsumíveis ao conceito de trabalhos a mais (artigos 26.º, n.º 1, do DL 59/99, e 370.º, n.º 1, do CCP);

(iii) Os trabalhos a menos, como se disse no ponto **2.2.3.1.** só são dedutíveis ao preço contratual (vide artigos 16.º do DL 59/99, e artigo 379.º, n.º 2, do CCP);

(iv) Quando as disposições financeiras sancionatórias vigentes no momento da infração punível forem diferentes das leis posteriores, é sempre aplicado o regime que concretamente se mostre mais favorável (cfr. artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal);

(v) Para a determinação do regime em concreto mais favorável deve escolher-se em bloco um dos regimes susceptíveis de serem aplicados, não sendo lícito combinar ou misturar os dispositivos mais favoráveis de cada uma das leis concorrentes, sob pena de se estar a criar uma *tertia lex* dissonante, no seu hibridismo, de qualquer das leis em jogo<sup>6</sup>

(vi) Tendo sido efetuados trabalhos adicionais ao contrato adicional não subsumíveis ao conceito de trabalhos a mais, no valor de €243.357,77, não podiam estes ser contratualizados por ajuste direto, quer se aplicasse o regime do DL 59/99 ou o regime do CCP; no primeiro, o procedimento aplicável era o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio (artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do referido diploma); no segundo o regime aplicável é o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação (artigo 19.º, alínea b) do referido diploma);

(viii) Acontece, porém, que, no âmbito do DL 59/99, o valor dos trabalhos adicionais a contratualizar por ajuste direto, sem consulta obrigatória, nunca podia ascender a €4987,98, enquanto, no âmbito do CCP, esse valor é de €150.000; **equivale isto a dizer que o regime, em concreto, mais favorável é o do CCP, sendo, por isso, o aplicável.**

## Em suma:

---

<sup>6</sup> Vide Acórdãos do STJ, de 07-07-1999, de 02-04-86, e de 29-05-2003, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Acórdão do Tribunal de Contas, n.º 4/2005, da 3.ª Secção, Cavaleiro de Ferreira, Lições, 2.ª edição, pág. 121, e Direito Penal Português, 1.ª edição, pág. 124, e Eduardo Correia, Direito Criminal, I, pág.139



# Tribunal de Contas

---

- Verifica-se o elemento objetivo da infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.º segmento, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 19º, alínea a), do CCP.

## 2.2.5. Do elemento subjetivo da infração.

Releva para a análise da culpa a seguinte matéria de facto:

- Os Demandados atuaram no convencimento de que, para todos aqueles trabalhos, denominados de “trabalhos a mais”, se verificavam os pressupostos legais à sua execução, designadamente de que as justificações apresentadas se consubstanciavam em circunstâncias imprevistas

(vide alínea **BBB**) do probatório;

Em face da factualidade decorrente da alínea **BBB**) do probatório, podemos, sem dúvida, dizer que **os Demandados**, ao terem assumido e autorizado a despesa decorrente dos referidos trabalhos adicionais **incorreram em erro sobre a ilicitude**, ao qual é aplicável o disposto no artigo do 17.º do Código Penal.

### **Mas será tal erro censurável?**

Tal como referimos no Acórdão n.º 8/2010, da 3.ªS-PL, o critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, no caso concreto, tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada, atentas as responsabilidades que os Recorrentes sabiam poder vir a assumir – e que, de facto, assumiram - ao se terem candidatado em eleições autárquicas para cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, o que, só por si, implicava uma atitude mais activa no sentido de





# Tribunal de Contas

---

conhecerem as normas jurídicas fundamentais aplicáveis à Administração Pública, designadamente no que à contratação pública se reporta, a que acresce o facto de as normas em causa, com as devidas adaptações<sup>7</sup>, já se mostrarem em vigor desde 2 de Junho de 1999 e da infração ter sido cometida em 26DEZ2006.

Existe, assim, uma “culpa ética”, por ser de todo injustificado e, por isso, censurável, que os Demandados - enquanto candidatos e eleitos para aqueles concretos cargos, e já há alguns anos no exercício das respetivas funções<sup>8</sup> - não conheçam conceitos básicos em sede de contratação pública, há muito tratados pela jurisprudência, sendo certo que, no circunstancialismo fáctico apurado, a não subsunção de tal factualidade ao conceito de trabalhos a mais se mostrava incontrovertida, não correspondendo a solução dada pelos Recorrentes a nenhum ponto de vista juridicamente reconhecido ou relevante.

**Conclui-se**, assim, **pela censurabilidade do erro sobre a ilicitude do facto**, o que, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º do Código Penal, implica a condenação dos Demandados com sanção aplicável à infração financeira dolosa respetiva, a qual pode ser especialmente atenuada.

## 2.2.6. Da medida da multa aplicável.

O Ministério Público pede a condenação dos Demandados José Eduardo Alves Valente de Matos (D1) – Presidente da Câmara – na multa de 25 UC (€2.250,00), e dos restantes Demandados (D2 a D5) na multa de 20 UC (€1.780,00).

Nos termos do n.º 2 do artigo 65º da LOPTC, na redação vigente no momento da prática da infração e a mais favorável para os Demandados<sup>9</sup>, as multas previstas

---

<sup>7</sup> Recorde-se que o conceito de trabalhos a mais no CCP (artigo 370.º, n.º 1) é idêntico ao do DL 59/99 (artigo 26.º, n.º 1)

<sup>8</sup> Os demandados iniciaram funções autárquicas em Dezembro de 2001, sendo que a deliberação adjudicatória em causa data de 26DEZ2006.

<sup>9</sup> Atualmente, ou seja, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 07/12 o limite mínimo é de 25 UC, e o limite máximo é de 180UC.



## Tribunal de Contas

---

no n.º 1 têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC.

No caso, a punição deverá corresponder à sanção aplicável à infração financeira dolosa, que poderá ser especialmente atenuada (vide n.º 2 do artigo 17.º do Código Penal).

Diz o n.º 3 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26/08, que “*Se a infração for cometida com dolo, o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo*”.

Temos, assim, que o limite mínimo da multa, caso a mesma não fosse especialmente atenuada, seria de 50 UC (€4.450)

Se a multa aplicável for especialmente atenuada, aquele limite mínimo poderá ser reduzido ao mínimo legal, ou seja, para 15 UC (€1.335) – cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 73.º do Código Penal.

**Vejamos, então, se existem fundamentos para a atenuação especial da multa aplicável, e, no caso positivo, se esta pode ser substituída, nos termos gerais** (vide n.º 3 do artigo 73.º do Código Penal)

Diz o n.º 2 do artigo 67º da Lei n.º 98/97 que “*O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal*”.

A meu ver, não só se justifica a atenuação especial da multa, como, para a alguns Demandados até se justificará a dispensa da multa.

Vejamos:



- Os trabalhos adicionais não subsumíveis ao conceito de trabalhos a mais ascendem a 243.357,77€, sendo que o valor do contrato inicial ascende 8.477.787,63 € (s/IVA); trata-se, por isso, em termos comparativos, de um valor diminuto;
- O valor dos trabalhos a menos, que, recorde-se, só são dedutíveis ao preço contratual, ascendem a €314.476,00;
- A obra em causa apresentava alguma complexidade, sobretudo se atentarmos no seu objeto (alíneas **F**) do probatório);
- À data da adjudicação (26NOV2001), só o D1) fazia parte do executivo camarário e como Vereador da oposição e sem qualquer pelouro, sendo que a deliberação que sustentou o contrato adicional ocorreu em 26DEZ2007 (alíneas **A**), **B**), **I**) e **S**) do probatório);
- Embora formalizados num único contrato adicional, os trabalhos foram efetuados em datas distintas e em consequência de solicitações, igualmente, distintas (alínea **CCC**) do probatório);
- Nem os Demandados nem a Câmara Municipal de Estarreja têm registo de recomendações ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei 98/97, com a alteração da Lei 35/2007, de 13/08/2007 (alínea **DDD**) do probatório).

Assim, atento o circunstancialismo fáctico que envolveu a empreitada em causa (ver argumentação que antecede), o facto dos **D2 a D5** não exercerem, à data da adjudicação do contrato inicial, qualquer cargo autárquico, e dos trabalhos adicionais terem como causa principal factos ocorridos em momento anterior à adjudicação<sup>10</sup>, afigura-se-nos verificarem-se os pressupostos para a **dispensa de multa** daqueles Demandados (artigos 67, n.º 2, da LOPTC, e 75.º, n.º 1, do Código Penal), por ser diminuto o seu grau de culpa.

---

<sup>10</sup> Os trabalhos adicionais ocorreram, no essencial, por razões decorrentes do facto de a Câmara, no âmbito do executivo anterior, ter adjudicado o contrato inicial sem que, para tanto, tivesse na sua posse os terrenos necessários à execução da empreitada.



Já quanto ao Demandado Presidente da Câmara (D1), a situação parece-me ligeiramente diferente, pelas razões que se seguem, a saber:

- Exercia funções autárquicas no executivo camarário anterior, embora sem pelouro atribuído e como Vereador da oposição;
- Como Presidente da Câmara tinha poderes de superintendência nos serviços (cfr. artigo 72.º da Lei 169/99, de 18 de Setembro);
- Presidiu à reunião onde foi deliberada a adjudicação por ajuste direto, tendo, por essa via, especiais deveres no cumprimento da legalidade e regularidade das deliberações (cfr. artigo 68.º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

Assim, e quanto ao Demandado Presidente da Câmara (D1), afigura-se-nos que o grau de culpa, embora diminuto, é ligeiramente superior aos dos restantes Demandados, pelo não se justificar a dispensa de multa, mas antes uma atenuação especial da multa que se deverá situar no mínimo legal, ou seja, em 15 UC (€1.335,00).

### 3. DECISÃO.

Termos em que se julga a acusação parcialmente procedente, por provada e, em consequência,

- a)** Condene o Demandado José Eduardo Alves Valente Matos, na infração prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do artigo 19.º, alínea a), do CCP, na multa de 1.335,00€ (mil trezentos e trinta e cinco euros);
- b)** Declaro os Demandados Abílio José Ferreira da Silveira, João Carlos Teixeira Alegria, Alexandre Oliveira da Fonseca e Armando Tavares Correia culpados pela prática da infração prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do artigo 19.º, alínea a), do CCP, dispensando-os, no entanto, do pagamento de multa;
- c)** Condene-se o Demandado José Eduardo Alves Valente Matos em emolumentos legais, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do DL 66/96, de 31 de Maio.



# Tribunal de Contas

---

Sem emolumentos legais, quanto aos Demandados referidos na alínea b) do ponto 3. desta sentença.

Registe e notifique.

Lisboa, 24 de Maio de 2012

(Helena Ferreira Lopes)