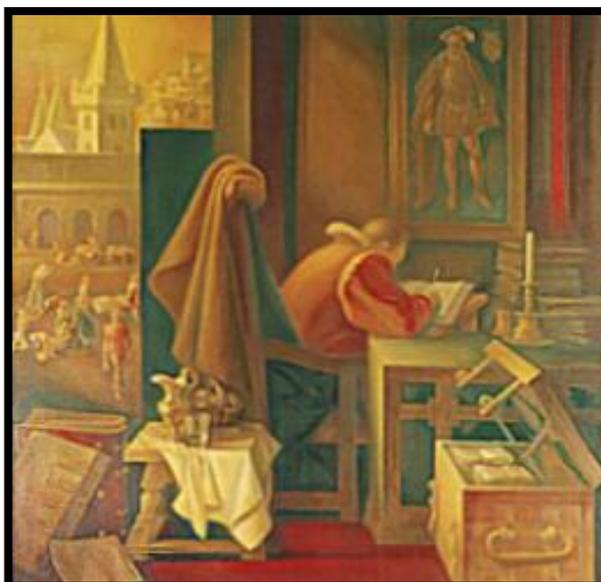


PROCESSO Nº 6/2008 – AUDIT. 1ª S.

RELATÓRIO Nº 12/2009



ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE ALIJÓ NO ÂMBITO DA EMPREITADA DO “ESTÁDIO DELFIM MAGALHÃES, REQUALIFICAÇÃO E ARRELVAMENTO SINTÉTICO DO CAMPO DE FUTEBOL”



Tribunal de Contas

I. Introdução

A Câmara Municipal de Alijó – adiante designada CMA – remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada “Estádio Delfim Magalhães, Requalificação e Arrelvamento Sintético do Campo de Futebol”, celebrado em 29 de Novembro de 2006, com a empresa Alberto Couto Alves, S.A., pelo valor de 1.115.885,81 €, o qual foi visado em sessão diária de visto de 18 de Abril de 2007¹.

Em 4 de Setembro de 2007, a Câmara Municipal de Alijó remeteu um contrato adicional à mesma empreitada, celebrado em 3 do mesmo mês, com o valor de 270.486,07 €, nos termos do disposto na alínea d) do nº 1 e 2 do artº 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

Na sequência de uma análise preliminar ao contrato, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares à autarquia, aos quais foi dada resposta, ao abrigo do ofício ref.ª 4706, de 13 de Dezembro de 2007.

De acordo com a deliberação tomada pela 1ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49º, nº 1 alínea a) *in fine* e 77º, nº 2 alínea c), da LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada “**Estádio Delfim Magalhães, Requalificação e Arrelvamento Sintético do Campo de Futebol**” – contrato adicional.

II. Metodologia

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

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

Na sequência da análise feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal².

¹ Este processo foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o nº 2241/06.

² Ofício ref.ª 4706, de 13 de Dezembro de 2007, da Câmara Municipal de Alijó.





Tribunal de Contas

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado³ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aos ali indiciados responsáveis, José Artur Fontes Cascarejo, Presidente da CMA, Manuel Adérito Figueira, Luís Miguel Gonçalves Rodrigues, Álvaro Manuel Sampaio Heleno, Maria Eduarda Alves Ribeiro Sampaio e Luís Henrique Grácio Azevedo, Vereadores da mesma autarquia e, ainda, ao Chefe de Divisão de Obras e Serviços Urbanos Engº Jorge Manuel Gonçalves, que subscreveu a informação que antecedeu a deliberação camarária.

Todos aqueles indiciados responsáveis⁴ apresentaram alegações individuais, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

As respostas apresentadas pelo Presidente da CM e pelos Vereadores Manuel Adérito Figueira, Maria Eduarda Alves Ribeiro Sampaio e Luís Henrique Grácio Azevedo são de teor idêntico e nas mesmas apenas se apresentam alguns esclarecimentos para justificar a celebração do adicional, concluindo que *“(...) depois de objectivamente e com tal transparência ter esclarecido a situação, esperamos que o Venerando Tribunal de Contas, fazendo uso dos seus poderes, conferidos pelo nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, na sua versão actualizada, releve a questão levantada.”*

Os Vereadores Álvaro Manuel Sampaio Heleno e Luís Miguel Gonçalves Rodrigues vêm esclarecer que são vereadores em regime de não permanência e sem pelouros atribuídos, que concordam com as alegações apresentadas, no exercício do direito do contraditório pelo Presidente da Câmara Municipal de Alijó, e que decidiram em função dos pareceres técnicos apresentados, nunca tendo tido qualquer intenção de praticar o ilícito e nem sequer previram tal possibilidade.

III. Apreciação

1. Relativamente ao contrato de empreitada (inicial):

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1) (€)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº procº	Data do visto
Preço Global	1.115.885,81 €	15.01.2007	120 dias	15.05.07	2241/06	18.04.07

³ Ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nºs 333 a 339, de 12.01.2009.

⁴ Ofício nº 207, de 14.01.2009, do Presidente da CMA e respostas individuais de 20.01.2009 e 23.01.2009.



Tribunal de Contas

2. Em 4.09.2007, foi remetido o presente **contrato adicional** infra descrito:

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início da Execução	Valor (s/IVA) (2) (€)	Valor acumulado (3) =(1) +(2) (€)	%		Prazo de execução	Termo previsto para a empreitada
						Cont. Inicial	Acum.		
1º	Erros e Omissões	03.09.2007	03.09.2007	270.486,07	1.386.371,88 ⁵	24,24	124,24	29 dias	09.04.2008 ⁶

Os trabalhos objecto do adicional em apreço, segundo a comunicação apresentada pelo empreiteiro em 26.02.2007 e a Comunicação 001 da Fiscalização datada de 9.05.2007, são qualificados pela autarquia como “erros e omissões”, enquadráveis no disposto do artº 14º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. O empreiteiro apresentou a reclamação dos mesmos em 26.02.2007, logo dentro do prazo estabelecido naquele normativo legal.

2.1. Os trabalhos **objecto** do contrato adicional constam do quadro infra:

Designação dos Trabalhos	Quantidades	Preço (€)	Custo (€)
Construção civil			
Fornecimento e aplicação de betão – balneários	26,35	64,20	1.691,53
Subtotal			1.691,53
Fundações e Estruturas			
Lintel de fundação da rede de 4 metros	27,84	7,77	216,32
Muro paralelo à estrada	62,40	3,89	242,74
Betão colocado em sapatas contínuas dos muros de suporte	76,80	111,07	8.530,18
Muro paralelo à estrada - aço	8.448,00	0,84	7.096,32
Betão colocado em lintéis de fundação	4,80	111,07	533,14
Lintel armado - aço	408,00	0,84	342,72
Colocado em paramentos verticais de muros de suporte - betão	85,80	133,29	11.436,28
aço	10.725,00	0,84	9.009,00
Emulsão betuminosa fluida– muro paralelo à estrada	312,00	4,22	1.316,64
Forn. e aplicação de tela drenante	312,00	5,55	1.731,60
Forn. e assentam. de alvenarias de blocos de betão -vedação	130,00	16,66	2.165,80
Subtotal			42.620,74
Instalações Hidráulicas			
Escavação em terreno p/ abertura de valas, incluindo baldeação e transporte	131,63	13,33	1.754,56
Cirandagem de terra p/ protecção de tubagens	37,52	5,55	208,22
Aterro de valas c/ terra cirandada	125,27	5,55	695,23
Forn. e assent. de tubagem em PP com perfil corrugado de parede maciça (...)	135,00	12,78	1.725,30
Ex. da ligação à rede pública, incluindo levantamento e reposição de pavimentos	132,00	27,77	3.665,64
Forn. e colocação de de tubos de queda em zinco, incluindo ralos, capitéis, curvas, fixações, ligação às caleiras e pinturas - balneários	14,00	28,88	404,32

⁵ O custo final da empreitada em 08.04.2008, ainda não se encontrava apurado, não tendo o empreiteiro requerido até aquele momento, nem revisão de preços nem indemnização – Vide Comunicação nº 016, de 08.04.2008.

⁶ De acordo com o constante na Comunicação nº 016, de 08.04.2008, a obra encontra-se concluída, não tendo sido recepcionada.



Tribunal de Contas

Forn. e colocação de caleira em chapa de zinco natural p/ drenagem de águas pluviais	20,80	27,22	566,18
Subtotal			9.019,45
Arranjos Exteriores			
Demolição de muro de vedação existente, com cerca de 2m de altura, incluindo fundação, carga, transporte e colocação em vazadouro	197,00	5,55	1 093,35
Escavação geral em terreno de qualquer natureza incluindo rocha – Zona onde se vai executar a relva sintética	18.638,87	7,77	144.824,01
Carga transporte e colocação em aterro (obra) dos produtos resultantes da escavação incluindo espalhamento e compactação em camadas de 0,15m, tudo conforme caderno de encargos. Zona de ampliação do campo.	11.888,11	3,11	36.972,02
Carga transporte e colocação em vazadouro dos produtos resultantes da escavação incluindo espalhamento e compactação e eventual indemnização por depósito. Escavação - Aterro	7.487,98	3,33	24.934,97
Subtotal			207.824,35
Instalações Eléctricas			
Fornecimento e aplicação de maciços de fundação de colunas de iluminação	4,00	1.942,50	7.770,00
Forn. e montagem de sinalizador luminoso, previsto c/ luz vermelha intermitente, incluindo mastro p/ instalar no topo das colunas de iluminação.	4,00	390,00	1.560,00
Subtotal			9.330,00
Total			270.486,07

2.2 Fundamentação dos trabalhos

A autarquia não remeteu, inicialmente, qualquer fundamentação para a realização dos trabalhos objecto do contrato em apreciação. Refira-se que, apenas, na Comunicação 001 da Fiscalização, datada de 9 de Maio de 2007, se mencionava: “A maior parte do valor estimado decorre de escavações e aterros necessários à boa execução de trabalhos, não estando estes previstos inicialmente em projecto (...)”

Na sequência de solicitação de esclarecimentos complementares⁷, manteve-se a omissão de fundamentação, para a execução dos trabalhos em apreço⁸. Analisando, porém, a carta remetida à CM de Alijó pela empresa adjudicatária, em 13.04.2007, solicitando uma prorrogação de prazo da execução da obra, verificou-se que os motivos invocados para esse pedido surgiram na sequência de:

“ (...)

- Elevado nº de trabalhos a mais provenientes de alteração ao Projecto Inicial, efectuados no decorrer da obra, que impediram o normal desenvolvimento dos trabalhos previstos inicialmente.
- A alteração da implantação inicial do respectivo Campo em cerca de 7 metros para W, sentido oposto ao do arruamento existente, que implicou um maior movimento de Terras que condicionou o início de todos os restantes trabalhos no interior do Campo de Futebol.

⁷ Ofício nº 17540, de 26.11.2007, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

⁸ Ofício nº 4706, de 13.12.2006.



Tribunal de Contas

- *A situação anteriormente descrita originou também processos de expropriações de terrenos, sendo que até esta data ainda se encontra por expropriar uma parcela na parte SW do Campo e a respectiva definição dos trabalhos de sustentação de terras aí a executar, que condiciona todos os trabalhos no interior do Campo de Futebol.”*

3. Apreciação efectuada no Relato de auditoria

Atento o objecto do adicional e a fundamentação apresentada, observou-se então que a empreitada inicial rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição por preço global – artigo 9.º.

Nesse sentido, o preço que consta do contrato é previamente determinado para todos os trabalhos a realizar, ou seja, o preço é único, fixando-se o mesmo no momento da celebração do contrato e abrangendo o conjunto das obras, fornecimentos e serviços que constituem o seu objecto.

Os montantes indicados pelo adjudicatário relativamente a todas as rubricas da discriminação do preço do contrato devem reflectir correctamente os custos de execução da obra descrita no contrato.

O preço total é calculado somando os vários preços fixos das diferentes rubricas.

Também neste regime e em circunstâncias excepcionais, podem ocorrer acertos ao preço inicial, quer por força da detecção de erros ou omissões no projecto (artigos 14.º e 15.º), quer por força de alterações ao projecto consideradas indispensáveis (artigo 16.º), quer pela necessidade de executar trabalhos imprevistos (artigo 26.º).

O conceito e o regime dos “erros” e “omissões do projecto” encontram-se regulamentados no artigo 14.º do citado Decreto-Lei nº 59/99.

“Erros ou omissões do projecto” referem-se a deficiências relativas à *natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto de baseia e a realidade* [n.º 1, al. a)].

Por “erros de cálculo, materiais ou omissões” entendem-se as divergências entre as diferentes peças do projecto, em particular no que se refere às quantidades constantes nos respectivos mapa-resumo e as que resultam das peças desenhadas do projecto [n.º 1, al. b)].

Os “erros e omissões” só serão atendíveis, do ponto de vista financeiro, se forem reclamados pelo adjudicatário no prazo de 66 dias a contar da data da consignação ou no prazo de 11 dias contados a partir da sua detecção desde que o empreiteiro demonstre que lhe foi impossível detectá-los mais cedo (n.ºs 1 e 2).

No que respeita aos trabalhos a mais, a sua fundamentação encontra-se nos artigos 26.º e seguintes do mesmo diploma.

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



Tribunal de Contas

- Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;
- Resultem de circunstância imprevista;
- Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, “*circunstância imprevista*” tem sido interpretada, como “*circunstância inesperada, inopinada*”, como “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto*”, como se menciona entre outros, nos Acórdãos nºs 22/2006, de 21 de Março - 1ª S-PL e 14/06, de 21 de Fevereiro – 1ª S-PL.

A CMA qualificou os trabalhos objecto do presente adicional como “erros” e “omissões do projecto”, os quais foram reclamados pelo empreiteiro, em 26 de Fevereiro de 2007.

Contudo, como atrás se referiu, não foi apresentada pela autarquia qualquer justificação que permitisse considerar que ocorreu qualquer uma das circunstâncias previstas no artº 14º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, isto é, que as condições locais existentes eram diferentes das previstas ou que existiram divergências entre as peças do projecto.

Constatou-se que na sua maioria os trabalhos adicionais eram resultantes de **alterações ao projecto**. Foi o próprio adjudicatário que o reconheceu, quando disse⁹ que o pedido de prorrogação surgiu na sequência de “*Elevado nº de trabalhos a mais provenientes de alterações ao Projecto Inicial, efectuados no decorrer da obra, que impediram o normal desenvolvimento dos trabalhos previstos inicialmente.*”

A alteração da implantação inicial do respectivo Campo em cerca de 7 metros para W, sentido oposto ao do arruamento existente (...), esta situação originou processos de expropriação de terrenos.”

Veja-se, por exemplo, no capítulo de “Arranjos Exteriores” o aumento das quantidades em relação ao contrato inicial:

Designação dos trabalhos	Quantidades	
	Contrato inicial	Adicional
Escavação geral na zona onde se vai executar a relva sintética	2.446 m3	18.638,87 m3
Carga, transporte e colocação em aterro (obra) dos produtos resultantes da escavação, incluindo espalhamento e compactação em camadas de 0,15m, tudo conforme caderno de encargos. Zona de ampliação do campo	2.144,6 m3	11.888,11 m3
Carga, transporte e colocação em vazadouro dos produtos resultantes da escavação, incluindo espalhamento e compactação, e eventual indemnização por depósito. Escavação. Aterro	301,4 m3	7.487,98 m3

⁹ Carta de 13.04.2007, dirigida à câmara a solicitar prorrogação do prazo de execução da empreitada.



Tribunal de Contas

Concluiu-se, assim, no Relato, que não se estava perante erros e omissões legalmente qualificáveis como tal, ao abrigo do artº 14º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e também não se verificava a existência de circunstâncias imprevistas que permitisse considerar que os trabalhos eram enquadráveis no artº 26º do citado diploma legal, já que a alteração do projecto invocada não resultava de acontecimentos ocorridos no decurso da obra.

Assim, atento o valor do contrato adicional, a sua **adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.**

4. Autorização do adicional e identificação dos eventuais responsáveis

Os trabalhos adicionais objecto do **adicional** em apreço, foram aprovados por unanimidade em reunião camarária de 6 de Junho de 2007, estando presentes e votado favoravelmente a adjudicação os seguintes membros:

Presidente

- José Artur Fontes Cascarejo

Vereadores:

- Manuel Adérito Figueira
- Luís Miguel Gonçalves Rodrigues
- Álvaro Manuel Sampaio Heleno
- Maria Eduarda Alves Ribeiro Sampaio
- Luís Henrique Grácio Azevedo

Esta deliberação foi tomada tendo presente a reclamação do empreiteiro e a Informação de 24.05.2007, do Chefe de Divisão de Obras e Serviços Urbanos, Jorge Manuel Gonçalves.

IV. Audição dos responsáveis

- a) No exercício do direito de contraditório, como já se referiu no ponto II deste Relatório, todos os indiciados responsáveis se pronunciaram prestando os seguintes esclarecimentos:

“(…)

1 - Basicamente está em causa a correcção de “erros e omissões do projecto” associados a alguns “trabalhos a mais”, tornados imprescindíveis para a realização da mesma empreitada e que não podiam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra e estritamente necessários ao seu acabamento.

2 - Tudo começou com um “erro de previsão da implantação do projecto do terreno” que, dada a sua contiguidade com um arruamento público, teve de ser afastada cerca de 7 metros para W no sentido oposto ao do citado arruamento.





Tribunal de Contas

3 – Inicialmente, para resolver a situação poder-se-ia pensar em desafectar do domínio público o citado arruamento, mas tal solução, que teria de ser prévia, era também morosa, muito onerosa e prejudicial para a salvaguarda do interesse público.

4 – Acresce que se tal afastamento tivesse lugar para o lado oposto (contrário ao que foi executado) isso iria pôr em causa o acesso a um outro equipamento do Estado, ou seja, o Centro de Saúde, dado que é por essa via que, em dias de feira municipal, se pode chegar ao já mencionado Centro de Saúde.

5 – Assim, o deslizamento da implantação do campo de futebol teve de fazer-se para um terreno fortemente acidentado o que implicou grande movimento de terras, aliás bem visível no mapa de “erros e omissões” que consta do Relato de fiscalização concomitante recebido do Tribunal de Contas.

6 – O relevo do terreno e a necessidade de proceder ao saneamento dos solos no sopé do talude, que antes mais parecia uma lixeira, tornou-se necessário para conseguir estabilizar o talude de suporte ao campo de futebol que foi alvo de alteração de implantação.

7 – Em consequência de se ter tornado necessário sanear os solos onde antes se encontrava a lixeira foi necessário proceder a mais escavações e mais aterro, ou seja, a maior movimentação de terras, tudo isto objectivamente traduzido no quadro que está anexo ao citado Relato.

8 – Com a solução encontrada manteve-se o arruamento, que aliás foi notoriamente melhorado através de um contrato de empreitada, autónomo e devidamente visado pelo Tribunal de Contas, melhorando em muito a acessibilidade ao acima aludido Centro de Saúde.

9 – Com o que ficou dito pensámos ter dado uma ideia daquilo que foi necessário fazer e refazer para implantar o campo de futebol no local onde o mesmo se encontra.

10 – E esses trabalhos, que se destinaram à realização da mesma empreitada e eram estritamente necessários à sua execução e conclusão tiveram origem em “erro ou omissão do projecto” (...).”

Os alegantes Álvaro Manuel Sampaio Heleno e Luís Miguel Gonçalves Rodrigues, além de concordarem e fazerem como suas as alegações acima referidas, vêm ainda acrescentar o seguinte:

“(...) a circunstância de o sentido de voto do signatário – vereador não permanente e sem pelouros atribuídos – favorável aos trabalhos a mais objecto do adicional em apreço, ter sido determinado pela informação técnica favorável de 24/05/2007 do Chefe de Divisão de Obras e Serviços Urbanos, antecedido este pela Comunicação 001 da Fiscalização, datada de 09/05/2007, igualmente favorável à aprovação.

3º

Em função dos pareceres técnicos favoráveis referidos no art. anterior, o signatário não tinha qualquer motivo que o levasse a crer que a aprovação dos trabalhos



Tribunal de Contas

objecto do adicional em apreço, pudesse consubstanciar a prática de qualquer ilícito.

4º

Deste modo, o signatário nunca teve intenção, nem sequer prevendo tal como possível, de praticar ilegalidade susceptível de configurar uma infracção financeira.

5º

Ademais e de que tenha conhecimento o signatário, com o presente relato de auditoria, é a primeira vez que é assinalado este tipo de ilegalidade na vigência do actual executivo camarário.

6º

Por conseguinte, resulta manifesta a total boa-fé do signatário, sendo que a entender-se existir qualquer culpa, a mesma só o poderá ser a título de negligência.

7º

Encontrando-se preenchidos todos os pressupostos previstos nas alíneas a), b) e c) do nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 (...).”

- b)** *Apreciando as alegações apresentadas em sede de contraditório, observa-se que apenas é esclarecido em pormenor a situação que terá justificado a celebração do presente adicional. Assim sendo, pode-se, desde logo, afirmar que não são apresentados novos factos ou justificações que permitam afastar as considerações já efectuadas em sede de relato e mencionadas no ponto 3 deste Relatório.*

Assim, e reanalisando o presente contrato adicional observa-se que:

- b.1)** *Os trabalhos adicionais realizados referem-se a alegadas correcções de “erros e omissões” do projecto associados a alguns “trabalhos a mais” no valor global de **270.486,07 €**, todos incluídos na reclamação apresentada pelo adjudicatário no prazo previsto para o efeito (30 dias a contar da consignação conforme estabelecido no ponto 7.3.1. do Programa de Concurso).*
- b.2)** *Esta listagem de trabalhos apresentada pelo empreiteiro em 26.02.2007, que não foi evidenciado que tivesse sido submetida à análise e parecer da equipa projectista, foi tacitamente aceite na sua totalidade pelo dono da obra, uma vez que este não respeitou o prazo máximo de 44 dias que dispunha para notificar o empreiteiro da sua decisão sobre a mesma (nº 4 do artº 14º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março)¹⁰.*
- b.3)** *Afirmam os alegantes que com o presente adicional “está em causa a correcção de “erros e omissões do projecto” associados a alguns “trabalhos a mais” e que “tudo começou com um “erro de previsão da implantação do projecto do terreno, que dada a sua contiguidade com um arruamento público teve de ser afastada cerca de 7 metros para W (...).”*

¹⁰ *As datas das informações técnicas, 24.05.2007 e 9.05.2007, revelam que o prazo de 44 dias contados de apresentação da reclamação (26.02.2007) já tinha sido ultrapassado e por essa razão, a mesma considera-se legalmente aceite.*



Foi esta alteração do local de implantação da obra, com mudança para um “terreno fortemente acidentado” e “que mais parecia uma lixeira”, como se invoca, que gerou, designadamente os acréscimos de terras evidenciados no quadro inserto no ponto III.3 deste Relatório.

Ora, considera-se que esta situação consubstancia um erro “grosseiro”¹¹ do projecto, na medida em que na sua elaboração não foi tomado em conta o local exacto da sua execução. Aliás, dos elementos disponibilizados no processo não se retira que não fosse possível conhecer a existência deste arruamento quando o projecto da empreitada foi elaborado e aprovado.

E, mesmo admitindo que esse arruamento tivesse sido projectado e executado posteriormente, sempre teria que ser do conhecimento da autarquia (atentas as suas competências nessa matéria) e, como tal, também não pode constituir uma “circunstância imprevista” para justificar os trabalhos adicionais em apreço.

Assim, o que fica demonstrado é que a necessidade de execução dos trabalhos adicionais é o resultado de um projecto com deficiências e elaborado sem a diligência que os artigos 9.º, n.º 2, e 10º do citado diploma legal impõem ao dono da obra.

b.4) Ainda, no que respeita às restantes alegações aduzidas por Álvaro Manuel Sampaio Heleno e Luís Miguel Gonçalves Rodrigues, relativamente ao seu sentido de voto ser determinado pelas informações técnicas favoráveis do Chefe de Divisão de Obras e Serviços Urbanos e da Fiscalização, nas quais se propõe a aprovação dos trabalhos em causa, considera-se que não se está perante um fundamento que permita afastar a responsabilidade que lhes é imputada.

Como se menciona no Acórdão nº 2/08 – 3ª Secção – PL, os indiciados responsáveis, na qualidade de membros do executivo camarário e garantes da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, têm o dever de exigir uma correcta fundamentação para a existência dos trabalhos em causa, não praticando actos, tendo somente como base a confiança que depositam nos subscritores das Informações/Propostas.

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

¹¹ No conceito que vem sendo adoptado pelo STA, correspondente a “*um erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de actuação não vinculadas*”, cf. Acs. Do STA de 11.05.2005 (pró. 330/05) e de 17.01.2007 (proc. 1013/06), este último pub. In “Acórdão Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo”, n.º 547, ano XLVI (pág. 1206 e segs.). Em sentido semelhante, António Francisco de Sousa entende por “*erro manifesto de apreciação como o erro grosseiro, evidente, grave ou flagrante cometido por um órgão ou agente da Administração Pública na apreciação de factos que estiveram na origem da sua decisão*”, cf. Autor citado in “Conceitos indeterminados no Direito Administrativo”, Almedina, 1994 (pág. 227).



Tribunal de Contas

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

Pelo exposto e na senda do já relatado conclui-se que, por um lado, as razões que motivaram a realização destes trabalhos adicionais podiam e deviam ter sido acauteladas pelo dono da obra aquando da elaboração do projecto inicial que concursou para a execução da empreitada e, que para a sua realização não foram apresentadas justificações, de forma a considerar-se que os mesmos têm enquadramento legal no artº 14º ou no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Nestes termos, estes trabalhos adicionais no montante de **270.486,07 €** deveriam ter sido incluídos no contrato inicialmente celebrado ou, em alternativa, deveriam ter sido precedidos de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

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

V. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artº 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no qual afirma que, *“(…) Como decorre das próprias alegações e se confirma da “reclamação” apresentada pelo adjudicatário, os trabalhos adicionais em causa resultaram de alterações do projecto que, embora necessários e vantajosos, não derivaram de “circunstâncias imprevistas”, mas sim duma deficiente elaboração do projecto inicial, que devia ter previsto um local adequado à implantação da obra em face dos inconvenientes que agora vêm invocados e que, à data, já existiriam ou poderiam ser facilmente previstos.*

Assim, como a qualificação de “erros e omissões” do projecto não é aceitável, sendo que a respectiva reclamação sempre teria de obedecer ao regime estabelecido no artº 14º do DL. nº 59/99.

(…) Concordamos, pois, com as observações e conclusões formuladas pela equipa auditora, designadamente quanto à responsabilização dos membros do executivo camarário que aprovou a adjudicação dos trabalhos integrantes do adicional com a violação dos artºs. 14º, 26º, nº 1 e 48º, nº 2, al. a) do DL. nº 59/99.

Nessa conformidade, incorreram em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b), do nº 1, artº. 65º da Lei nº 98/97, na medida em que não foi observado o procedimento que a lei prescreve: concurso público ou limitado com publicação de anúncio.

(…) O Tribunal, todavia, sempre ajuizará da eventual relevação das responsabilidades, caso entenda haver fundamento suficientemente relevante para o efeito, nos termos legais – artº. 65º, nº 8, da Lei nº 98/97.”



Tribunal de Contas

VI. Conclusões

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

- a) Os trabalhos que constituem o objecto do adicional em apreço, no valor de **270.486,07 €**, atenta a fundamentação que foi apresentada para os justificar, não são legalmente qualificáveis como erros e omissões ou trabalhos a mais, porquanto para tal seria necessário que reunissem os requisitos previstos nos artigos 14º ou 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, facto que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica;
Houve, pois, violação daqueles dispositivos legais.
- b) Não sendo aqueles trabalhos adicionais legalmente qualificáveis como erros/omissões ou trabalhos a mais, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de **concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do citado diploma legal.**
- c) Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto III. 4 deste Relatório.
- d) Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos art.ºs 14º, 26º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a), todos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) — segmento autorização da despesa — do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto (vide mapa em anexo ao Relatório).
- e) Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da supra citada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

VII. Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos, os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, ao abrigo do art.º 77º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia a infracção financeira incorrida e identifica os seus responsáveis;
2. Recomendar à Câmara Municipal de Alijó rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais, nos termos dos artigos 370º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Alijó em 1.716,40 € (mil setecentos e dezasseis euros e quarenta cêntimos), ao abrigo nº 1 do artº 10.º do



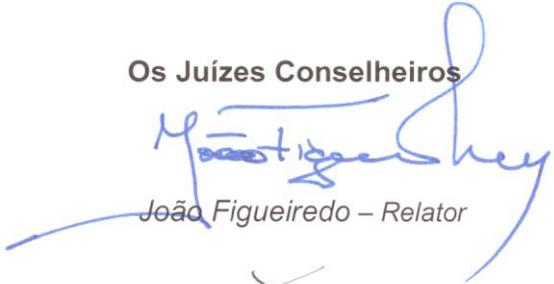
Tribunal de Contas

Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo artigo 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;

4. Remeter cópia deste Relatório:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Alijó, José Artur Fontes Cascarejo;
 - b) Aos responsáveis a quem foi notificado o relato, Manuel Adérito Figueira, Luís Miguel Gonçalves Rodrigues, Álvaro Manuel Sampaio Heleno, Maria Eduarda Alves Ribeiro Sampaio e Luís Henrique Grácio Azevedo;
 - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção, responsável pela área das autarquias locais;
5. Remeter o processo ao Exmo. Magistrado do Ministério Público nos termos do nº 1 do artigo 57º, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
6. Após as notificações e comunicações necessárias divulgar o Relatório na Internet.

Lisboa, 26 de Maio de 2009

Os Juízes Conselheiros



João Figueiredo – Relator



António Santos Soares



Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
Coordenação da Equipa Ana Luísa Nunes e Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DECOP e DCC
Cândida Silva ¹² Elisabete Luz Maria Palmira Ferrão	Técnica Ver. Sup. Principal Técnica Verif. Especialista Principal Assessora Principal – eng ^a civil	DCC

¹² Participou na acção até à elaboração do Relato.



ANEXO

Infracções financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória

Item	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Partes III, nº 2 e IV	Adjudicação e contratualização, por ajuste directo, de trabalhos adicionais não qualificáveis como trabalhos a mais, no valor de 270.486,07 € , logo, com preterição do concurso público ou limitado com publicação de anúncio.	Artos 14º, 26º e alínea a) do n.º 2 do art.º 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março	Sancionatória alínea b), do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	Deliberação camarária de 6.06.2007 <u>Presidente</u> <ul style="list-style-type: none">• José Artur Fontes Cascarejo <u>Vereadores</u> <ul style="list-style-type: none">• Manuel Adérito Figueira• Luís Miguel Gonçalves Rodrigues• Álvaro Manuel Sampaio Heleno• Maria Eduarda Alves Ribeiro Sampaio• Luís Henrique Grácio Azevedo