



ACÓRDÃO N° 17 /04 - 4.Nov-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N° 23/2004

(Processo n° 56/04-SRATC)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. A realização de “trabalhos a mais” numa empreitada só é legalmente possível, para além do mais, quando os mesmos *se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista* (artº 26º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 02 de Março).
2. “Mesma empreitada” significa aquela que foi posta a concurso com a definição precisa do respectivo objecto. Daí que todo o tipo de trabalhos que fujam ao objecto concursado não podem considerar-se como fazendo parte da “mesma empreitada”
3. “Circunstância imprevista” é algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso

Lisboa, 4 de Novembro de 2004.



ACÓRDÃO N.º 17 /04-Nov.4-1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 23/2004

(Processos n.º 56/04-SRATC)

ACÓRDÃO

1. Pela Decisão n.º 23/2004-SRATC, de 4 de Agosto de 2004 foi recusado o visto ao **1.º adicional** ao contrato da empreitada de “**execução das redes de abastecimento de água, de esgotos domésticos e pluviais, construção de uma ETAR e reabilitação dos pavimentos da Maia**”, celebrado entre a **Câmara Municipal da Ribeira Grande (CMRG)** e o consórcio formado pelas empresas **Somague-Ediçor-Engenharia, SA e Marques, SA**, pelo preço de **580.840,34 €** acrescido de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a ausência do procedimento pré-adjudicatório legalmente exigido.

Isto porque “os trabalhos não são necessários à conclusão da empreitada, que atingiria as suas finalidades sem o arruamento; os trabalhos também podem ser técnica e economicamente separados do contrato inicial; e, finalmente, não foi invocada qualquer circunstância imprevista que tenha justificado a construção do novo arruamento.

Não se verificam, assim, os requisitos exigidos no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99.



Tribunal de Contas

Daí que “*a obra não pode ser realizada ao abrigo do regime dos trabalhos a mais, o contrato, em função do valor, deveria ter sido precedido de concurso público, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”.

2. Daquela Decisão recorreu o Presidente da CMRG pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 4 a 5 verso dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

“1. Pelo exposto, entende-se que foram respeitados os requisitos legais exigidos para o concurso de adjudicação da empreitada, nos termos do art. 48, n.º 2, al. b) do DL 59/99 de 2 de Março; pelo que não se justifica a nulidade deste acto,

2. Ainda, foram verificados os pressupostos do art. 26º do referida diploma, no que respeita ao recurso a trabalhos a mais, uma vez que por interpretação extensiva de “circunstância imprevista”, se entende a necessidade de se enquadrar a obra que decorria ao previsto para o futuro, com vista a:

- a) evitar inconveniente grave para o dono da obra, (a nível técnico e económico) caso não se procedesse aos trabalhos a mais descritos;*
- b) garantir que a mesma aguarde a continuidade dos trabalhos futuros, em segurança, sendo que são estritamente necessários ao acabamento da obra principal;*
- c) Ainda, verifica-se que o montante dos trabalhos a mais não excede os 25% do valor inicial da adjudicação.*

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu duto parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto.



E assim concluiu por entender que *“nem as obras se mostram necessárias ou imprescindíveis para a conclusão da empreitada, nem se demonstra que haja qualquer impedimento à sua execução autónoma já que se não revelam dificuldades ou graves desvantagens para o dono da obra, quer do ponto de vista técnico, quer financeiro.*

Também se não configura qualquer circunstância imprevista, nos moldes em que doutrina e a Jurisprudência vêm acolhendo este conceito e que se não confina à mera falta de previsão no projecto inicial, exigindo-se que essa circunstância ligada à elaboração do projecto ou execução da obra tivesse impedido a inclusão desses trabalhos naquele projecto, que desde logo deveriam ter sido contemplados”.

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1. Os factos

O recorrente não contesta os factos relevantes apurados na Decisão que põe em crise. Mesmo assim recordemo-los:

- Os trabalhos a mais objecto do adicional incluem, para além de outros, a construção de um arruamento de acesso à ETAR da Maia.
- A obra foi assim caracterizada pela fiscalização:

«III.1-Arruamento de acesso à ETAR

III.1.1 – Abertura, lancil e muros

Conforme solicitação da Câmara Municipal da Ribeira Grande, foi elaborado um Projecto de Execução para um Arruamento de Acesso à ETAR da Maia fora do âmbito da presente empreitada.

Em projecto, o acesso referido obrigava atravessar os postos circundantes, dificultando assim o acesso de modo a proceder a trabalhos de manutenção, transportes, etc.



Com o novo arruamento, o acesso à ETÁR já pode ser efectuado com viatura ao local. Os trabalhos agora em questão referem-se à abertura do arruamento, colocação de lancil e execução de muros, trabalhos estes não incluídos no Projecto acima referido.

O seu valor é de € 165.359,72 (S/IVA) (...).

(Cfr. Informação de obra nº 4, de 14/03/2004, pp. 2 e 3).

III.1.2 – Saneamento

O Dono da Obra solicitou à Fiscalização a elaboração de uma Estimativa Orçamental para a Execução das Redes de Abastecimento de Água, Esgotos domésticos e Pluviais para o novo Arruamento de Acesso ao ETAR da Maia.

Deve referir-se que no projecto o acesso à ETAR da Maia

Deve referir-se que no projecto o acesso à ETAR da Maia era sobre os terrenos de diversos proprietários o que é uma situação pouco funcional e pouco conveniente quer na fase de execução da obra quer na fase de Exploração da ETAR.

Assim, e como não estava previsto este arruamento na empreitada também não estavam previstas as respectivas infra-estruturas.

A Fiscalização enviou estes elementos ao consórcio de modo a apresentar o seu melhor preço para a execução do trabalho.

O seu valor é de € 88.543,03 (S/IVA) (...).

Desta forma o valor total para a execução das Infra-estruturas e Pavimentação do Arruamento de Acesso à ETAR da Maia é de:

<i>1.1 Abertura, Lancil e Muros</i>	<i>€ 165.358,72</i>
<i>1.2 Saneamento</i>	<i>€ 88.543,03</i>
<i>TOTAL GERAL (S/IVA)</i>	<i>€ 253.901,74»</i>

4.2. Apreciando



Tribunal de Contas

O artº 26º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 02 de Março define “trabalhos a mais” como sendo aqueles “*cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:*”

- a) *Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;*
- b) *Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.”*

Resulta do preceito acabado de transcrever que a realização de “trabalhos a mais” numa empreitada só é legalmente possível se se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos:

Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;

Resultem de circunstância imprevista;

Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra

Ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

A estes requisitos acresce um outro, previsto no artº 45º do mesmo diploma legal, de acordo com o qual, em caso algum o valor acumulado dos trabalhos a mais e as restantes situações previstas nos nºs 1 e 5 poderão exceder 25% do valor do contrato de empreitada de que são resultantes.

Recordemos que os trabalhos em questão são os que se referem à construção de um arruamento de acesso à ETAR da Maia envolvendo a abertura construção de lancil, muros e saneamento, no valor de 253.901,74 €



Tribunal de Contas

Ora, a realização destes trabalhos, como ficou demonstrado na Decisão recorrida, não obedece aos requisitos previstos no artº 26º citado.

Na verdade os trabalhos em causa não respeitam à mesma empreitada.

Para o caso, “mesma empreitada” significa aquela que foi posta a concurso com a definição precisa do respectivo objecto. Todo o tipo de trabalhos que fujam ao objecto concursado não podem considerar-se como fazendo parte da “mesma empreitada”. A empreitada posta a concurso não previa a construção do arruamento e respectivas infra-estruturas, que constituem um conjunto de trabalhos totalmente identificáveis e autónomos. Não pode, depois quando da sua realização, dizer-se que os mesmos integram o objecto da empreitada inicial. A aceitar tal integração, ficaria substancialmente alterado o objecto da empreitada inicial, não podendo falar-se da “mesma empreitada” mas sim de outra diferente.

E que os trabalhos em questão não integram o objecto da empreitada inicial, é a própria fiscalização da obra que o reconhece ao referir expressamente que a *“solicitação da Câmara Municipal da Ribeira Grande, foi elaborado um Projecto de Execução para um Arruamento de Acesso à ETAR da Maia **fora do âmbito da presente empreitada**”* (destaque nosso).

Os ditos trabalhos não resultaram de uma circunstância imprevista surgida no decorrer da obra.

A este propósito o recorrente defende que a circunstância imprevista, mercê de uma *“interpretação extensiva”*, *“enquadra-se no facto de o projecto inicialmente elaborado não ter previsto os trabalhos futuros e os inconvenientes que representaria caso não se procedesse à realização dos mesmos, circunstância que se considerou no decurso da obra”*.

É jurisprudência pacífica deste Tribunal que circunstância imprevista é algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente



Tribunal de Contas

diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso (cfr., por todos, o acórdão nº 42-7.Out-1ªS/PL, tirado no Recurso Ordinário nº 31/2003). Bem diferente, portanto, do que defende o recorrente.

Dos elementos do processo de visto, em particular do relatório da fiscalização, e também das próprias alegações do recorrente, resulta claro que os trabalhos em questão (a construção do arruamento de acesso à ETAR da Maia e respectivas infra-estruturas) têm como origem uma alteração de vontade do dono da obra e não de qualquer situação que não pudesse ter sido prevista na fase de elaboração do projecto ou antes da abertura do concurso.

Atenta o tipo e a natureza dos trabalhos em questão - construção de um arruamento, devidamente infraestruturado, de acesso à ETAR - estes são perfeitamente dissociáveis da empreitada inicial e em nada perturbam o seu acabamento.

E os inconvenientes alegados, mas não provados, pelo recorrente caso os trabalhos se não realizassem - *enquadrar a obra que decorria ao previsto para o futuro* – seriam de igual modo acautelados se aqueles tivessem sido adjudicados após a realização de concurso público que, atento o seu valor (253.901,74 €) era legalmente exigível.

Bem andou, pois, a Decisão recorrida.

*

A dado passo das suas alegações o recorrente diz que “*procedeu-se a Concurso Limitado Sem Publicação de Anúncio, pois que se encontravam preenchidos os pressupostos no art. 48, nº 2, al. b) do DL 59/99 de 2 de Março*. Porém não junta qualquer elemento de prova que confirme tal afirmação.

Mas, mesmo que o tivesse feito sempre haveria que concluir pela ilegalidade de tal procedimento pois que para a celebração de um contrato pelo montante dos



Tribunal de Contas

trabalhos em questão a al. a) do preceito invocado exige a prévia realização de concurso público.

5. Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao recurso, mantendo, na integra, a Decisão recorrida e, conseqüentemente, a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 4 de Novembro de 2004.

(Cons. Pinto Almeida - Relator)

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Consa. Adelina Sá Carvalho)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)