



ACÓRDÃO Nº 47 /2006-JUL.27-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 15/06

(Processos n.º 114/2005)

ACÓRDÃO

Vem o presente recurso interposto da Decisão n.º 3/2006 – SRTCA proferido na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas e pela qual foi recusado o visto ao 3.º Adicional ao contrato de empreitada execução do sistema de abastecimento de água à pecuária do concelho da Vila do Porto, celebrado entre o Instituto Regional de Ordenamento Agrário (IROA) e o consórcio formado pelas empresas Somague Engenharia, S.A. e Somague – Ediçor, Engenharia, S.A., pelo preço de 139 082,34€, a que acresce o IVA (Proc.º n.º 114/2005).

A recusa de visto assentou fundamentalmente no facto de se ter dado por assente que “a realização dos trabalhos a mais teve início depois de concluída a obra principal” o que indicaria estar-se “perante trabalhos tecnicamente separáveis”, não se verificando assim “o pressuposto de facto que levou à opção



Tribunal de Contas

pelo regime de trabalhos a mais – não ser técnica e economicamente viável a sua execução em separado da empreitada principal”.

Assim, os trabalhos não poderiam ter sido realizados ao abrigo do regime dos trabalhos a mais pelo que o contrato, em função do valor, deveria ter sido precedido de concurso público, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 48.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3, o qual, tendo sido omitido geraria a nulidade do procedimento e do contrato e o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

É desta decisão que vem interposto o presente recurso no qual se concluiu da seguinte forma:

- “1. Os trabalhos a mais constantes do 3.º adicional à empreitada em causa ocorreram na sequência temporal devida, foram necessários e devidamente fundamentados;
2. Tais trabalhos não podiam, tecnicamente, ser separados do contrato de empreitada a inicial sem inconvenientes graves para a mesma;
3. Existiu, por circunstâncias relacionadas com os procedimentos organizacionais e de fundamento administrativo temporariamente vivido no IROA, alguma desconexão entre a execução física e material dos trabalhos a mais e a sua formalização, pelo que



4. Não estando em causa razão factualmente séria e inultrapassável, requer-se a V. Ex.^a se digne relevar o lapso verificado, julgando procedente o presente recurso, com todas as consequências legais, e seja concedido, como se requer, o visto ao terceiro adicional ao contrato de empreitada anteriormente referido.”

Sobre o recurso pronunciou-se o Exmo. Procurador-Geral Adjunto que, em circunstanciado parecer, proferido após a emissão de relatório pericial, concluiu pela improcedência do recurso, sustentando, no entanto, estarmos perante trabalhos incindíveis tecnicamente da empreitada inicial pelo que o fundamento da recusa “deverá buscar-se, antes, na ausência de verificação de qualquer circunstância imprevista (...) que tivesse ocorrido no decurso da empreitada inicial”.

Tendo em conta o disposto no n.º 3 do art.º 99.º da Lei n.º 98/98 e o facto de se tornar necessário o esclarecimento de algumas questões, foi a entidade recorrente notificada do parecer do Ministério Público e, do mesmo passo, solicitada a prestação dos esclarecimentos referidos a fls. 60, nos termos do n.º 5 do referido art.º 99.º.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

* * *



Tribunal de Contas

É a seguinte a justificação apresentada para a realização dos trabalhos a mais nos seus diferentes itens (cfr. Informação n.º 07/05/2004 – EE/2329):

“Estes trabalhos a mais resultam de omissões de projecto, nomeadamente:

Fornecimento e execução do prolongamento da tubagem do ramal de águas até ao contador existente, incluindo a ligação posterior ao mesmo – Foi detectada no projecto, a omissão dos trabalhos de execução do prolongamento da tubagem dos ramais domiciliários até ao contador existente, nos troços em que a instalação das condutas projectadas/executadas afectou as casas existentes ao longo das estradas. Adicionalmente, verificaram-se ainda alguns casos pontuais, idênticos aos supracitados, relacionados com contadores já existentes que se encontram instalados à entrada de terrenos utilizados como pastos. O preço proposto para aprovação, por parte do Empreiteiro, resulta num encargo adicional de 67.950,00 €.

Mais valia a aplicar nas descargas das condutas – O facto de se ter detectado a omissão de alguns acessórios indispensáveis à boa execução das descargas de T das condutas distribuidoras, num total de 24 ocorrências, resultou no preço proposto pelo Empreiteiro para a execução destes trabalhos, no valor adicional de 1.440,00 €.

Ligação à rede de incêndios existente — Execução da ligação da rede de distribuição de água projectada/executada à rede de incêndios existente, incluindo a substituição de 30 bocas-de-incêndio e execução



Tribunal de Contas

dos respectivos nichos, de onde resulta o preço proposto para aprovação, por parte do Empreiteiro, no valor adicional de 20.439,90 €

Alteração do reservatório do Cavaleiro — Os trabalhos que se incluem, dizem respeito à substituição de acessórios — alguns em materiais diferentes dos existentes — necessários para dotar o reservatório com a capacidade de recepção adequada à Conduta Elevatória CE 3, compreendendo todas as suas características hidráulicas. O preço proposto para aprovação, por parte do Empreiteiro, resulta num encargo adicional de 2.800,60 €

Fornecimento e execução das ligações entre os postos de distribuição e os pilares — No seguimento dos trabalhos de execução dos postos de distribuição, de forma a se obter o funcionamento correcto entre cada um dos postos de distribuição e o respectivo pilar, deverão ser executadas as ligações necessárias entre estas duas estruturas. O preço proposto para aprovação por parte do Empreiteiro, para a execução destes trabalhos, resulta num encargo adicional de 829,20 €

Fornecimento e execução de ligações para o abastecimento de auto tanques — No seguimento dos trabalhos de execução dos pilares, nestes deverão ser instalados os acessórios indispensáveis, a partir dos quais os agricultores poderão abastecer de água os seus auto-tanques.



Tribunal de Contas

O preço proposto para aprovação por parte do Empreiteiro, para a execução destes trabalhos, resulta num encargo adicional de 1.47030 €.

Adaptação do furo de S. José - Os trabalhos que se incluem, dizem respeito à substituição de acessórios existentes, alguns de materiais diferentes dos originais, necessários para dotar o reservatório com a capacidade de ligação adequada à Conduta Elevatória CE 1, compreendendo todas as características hidráulicas envolvidas. O preço proposto para aprovação, por parte do Empreiteiro, resulta num encargo adicional de 424,92 €.

Adaptação do furo de João Luís – Os trabalhos que se incluem, dizem respeito à substituição de acessórios, incluindo os respectivos materiais, necessários para dotar o reservatório com a capacidade de recepção adequada às Conduções Elevatórias CE 2.1 e CE 2.2, compreendendo as características hidráulicas do equipamento hidromecânico. O preço proposto para aprovação, por parte do Empreiteiro, resulta num encargo adicional de 1.835,90 €.

Ligação do Reservatório R 2.2 ao Reservatório do Bom Despacho – Os trabalhos que se incluem, dizem respeito à abertura e tapamento da vala, fornecimento e colocação de tubo e de 2 curvas a 45 em PEAD DN 110, 2 juntas em FFD e o apoio de construção civil para a execução de remates. O preço proposto pelo Empreiteiro para aprovação, resulta num encargo de 1.196,52€.



Impermeabilização das Caixas de Visita Executadas na Empreitada

– No seguimento dos trabalhos de execução das caixas de visita previstas no projecto, a Fiscalização deparou-se com a necessidade que existe de impermeabilizar as referidas estruturas, devido ao facto da natureza geológica dos terrenos envolventes não permitir que a drenagem das águas infiltradas. O preço proposto pelo Empreiteiro para aprovação, resulta num encargo de 11.150,00€.

Execução de limpeza e desinfeção das condutas elevatórias e distribuidoras, dos reservatórios e postos de distribuição – Foi pela Fiscalização, detectada a omissão ao nível do projecto, dos trabalhos de limpeza e desinfeção das condutas distribuidoras e elevatórias, dos reservatórios e postos de distribuição projectados/executados. O preço proposto para aprovação, por parte do Empreiteiro, resulta num encargo adicional de 30.170,00€.

Verifica-se igualmente a necessidade de proceder à limpeza e regularização do pavimento de um troço de caminho com aplicação de camada de areão, de modo a permitir a circulação de viaturas, assim como a limpeza e regularização de valetas existentes.

O preço total destes trabalhos é de 139.082,34 € (cento e trinta e nove mil, oitenta e dois euros e trinta e quatro cêntimo), ao qual será acrescentado o IVA à taxa legal em vigor.



Tribunal de Contas

Todos estes trabalhos foram quantificados pela fiscalização com base nas alterações ao projecto introduzidas pelo projectista ou verificadas em obra como sendo os mesmos imprescindíveis à boa execução da obra. A descrição e quantificação e justificação encontram[se] discriminadas no mapa de quantidade apresentado pela fiscalização, que se anexa.”

Por seu turno, o parecer prestado – nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art.º 45.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3 – pela empresa “Consulmar Açores, Projectistas e Consultores, Lda.”, embora sem perfilhar, em relação a alguns itens, o mesmo tipo de justificações, também não aponta nenhuma circunstância que possa ter-se por imprevista.

Na decisão recorrida dá-se por assente, como já se referiu, que os trabalhos a mais foram verdadeiros “trabalhos novos”, admitindo-se mesmo a possibilidade de alguns deles terem sido executados “uns meses depois de concluída a pavimentação”.

Com vista ao esclarecimento de tal questão perguntou-se expressamente ao Recorrente, além do mais, se “os trabalhos do presente adicional implicaram a destruição de outros que haviam já sido executados no decorrer da empreitada” – cfr. n.º 2, al. b), do despacho de 22/5/2006 – tendo-se obtido resposta peremptoriamente negativa.



Tribunal de Contas

Mais se solicitou resposta à seguinte questão: “Os trabalhos do presente adicional integraram-se na própria execução da empreitada inicial ou foram levados a cabo após a execução dela?”

A resposta foi afirmativa acrescentando-se que “os únicos trabalhos que foram executados após a assinatura do contrato adicional foram os trabalhos de impermeabilização das caixas de visita”.

A outra questão formulada a resposta obtida foi a de que “o sistema de abastecimento de água a que se refere a empreitada não entrou em funcionamento (...) antes da execução dos trabalhos objecto do presente adicional”.

Crê-se, assim, poder ter-se por adquirido que a inclusão dos trabalhos a mais no próprio processo construtivo da empreitada prejudica o entendimento que, com base numa “separação de facto”, entre a empreitada principal e o adicional, permitiria concluir pela falta de unidade técnica.

Mas, como é sabido, a utilização do “ajuste directo” em que se consubstancia o regime específico de adjudicação dos trabalhos a mais depende da verificação de outros requisitos, nomeadamente o de tais trabalhos se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista (isto é, inesperada, inopinada) – cfr. art.º 26.º, n.º 1, do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3.



Tribunal de Contas

Ora, conferindo as justificações apresentadas para o surgimento da necessidade dos trabalhos a mais, ressaltam as manifestas insuficiências do projecto ou, até, decisões tardias do dono da obra (a confirmar-se, por exemplo, a afirmação feita a propósito dos “artigos 6 e 7” no parecer da empresa Consulmar, a saber: “O projecto contempla um depósito tipo que no presente caso se veio a demonstrar desadequado e de difícil integração paisagística. O DO pretende adequada integração”).

Não se duvida estarmos certamente perante uma obra de grande complexidade, assim como não se duvida de que vieram a ser consagradas as melhores soluções do ponto de vista técnico e funcional.

Mas, quanto mais complexa é a obra, tanto maior deve ser a exigência do dono da obra no que respeita ao projecto.

Assim sendo, o dono da obra deveria ter-se munido de um projecto adequado às eventuais complexidade e especificidade da obra, não deixando, por outro lado, de exercer sobre ele adequada revisão por forma a assegurar-se de que correspondia ao desejado em todos os seus aspectos.

Não podendo ter-se por demonstrada a existência de qualquer circunstância imprevista, afastada fica a possibilidade legal de o dono da obra se socorrer do



Tribunal de Contas

regime excepcional de adjudicação por ajuste directo permitido para os trabalhos a mais pelo art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3.

Assim, foi omitido o procedimento que, de acordo com as regras da alínea a) do n.º 2 do art.º 48.º do Dec-Lei n.º n.º 59/99, seria o concurso público.

De acordo com a jurisprudência que vem sendo adoptada por este Tribunal (cfr., entre outros, Acórdão n.º 8/2004, proferido em 8/6/2004) a falta de concurso público constitui fundamento de nulidade da adjudicação, por falta de elemento essencial (art.º 133.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo), e do contrato subsequente (art.º 185.º, n.º 1, do mesmo Código) e, assim, fundamento de recusa de visto nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Termos em que se confirma a recusa de visto com os fundamentos constantes do presente acórdão.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 27 de Julho de 2006.



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

RELATOR: Lídio de Magalhães

Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto