



Transitou em julgado em 08/06/04

## ACÓRDÃO Nº 68 /04 – 18 MAIO – 1ª S/SS

### Processo nº 453/2004

1. A Câmara Municipal de Seia remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o 3º Adicional ao contrato para a execução da empreitada de “Pavimentação do Caminho Agrícola Vide/Gondulfo”, celebrado com a empresa CONSTRUÇÕES CEBOCAR, Lda., no valor de € 53.843,01, acrescido de IVA.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos:

- 2.1. Em 29 de Maio de 2002, foi celebrado entre a Câmara Municipal de Seia e a empresa referida em 1. o contrato para a execução da empreitada de “Pavimentação do Caminho Agrícola Vide/Gondulfo”, pelo preço de € 316.911,24, acrescido de IVA, o qual foi declarado conforme em 18 de Setembro de 2002 ;
- 2.2. Um 1º e um 2º adicional a este contrato foram visados em 27 de Maio e 22 de Dezembro de 2003, respectivamente;
- 2.3. A empreitada era por série de preços e teve o prazo de execução fixado em 365 dias;
- 2.4. O adicional, agora em apreço, tem por objecto a execução de trabalhos a mais relativos a terraplanagem, drenagem e pavimentação, propostos pelos Serviços Técnicos da Câmara e aprovados pelo Executivo Autárquico em 25 de Junho de 2003;
- 2.5. Estes trabalhos fundamentaram-se em memória justificativa de 17 de Junho de 2003, de acordo com o qual “os trabalhos a mais



*correspondem ao alargamento da plataforma na travessia da localidade de Cide e à execução de gares de cruzamento de viaturas e sobrelarguras nas curvas.*

*De facto, o projecto a concurso considera uma faixa de rodagem uniforme com 3 metros de largura. Parece-nos óbvio que na travessia da localidade a faixa deva ser rematada às construções, evitando assim ficarmos com uma faixa pavimentada ao centro e zonas de lama entre a faixa e as casas existentes.*

*Por outro lado e atendendo à reduzida largura da faixa...torna-se necessário dar sobrelargura nas curvas – para evitar choques no cruzamento de viaturas – bem como, pelas mesmas razões, criar zonas de espera (gares) para que algumas viaturas (principalmente pesados) aguardem a passagem de outras.*

*Também se tornou necessário reforçar o sistema de drenagem, por se tratar de uma estrada que se desenvolve a meia encosta numa zona de montanha...”.*

- 2.6. Solicitado a esclarecer as circunstâncias imprevistas que estiveram na origem dos trabalhos objecto do adicional, o Exm<sup>o</sup> Vice-Presidente da Câmara veio tão só retomar os exactos termos da memória justificativa a que se fez referência em 2.5, salientando que estes *“trabalhos eram estritamente necessários para a conclusão desta empreitada e economicamente mais vantajosos para a Autarquia”* ;
- 2.7. Estes trabalhos foram objecto de contrato celebrado em 25 de Fevereiro de 2004.

3. Dispõe o n<sup>o</sup> 1 do artigo 26<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 59/99, de 2 de Março, em vigor quando a empreitada foi posta a concurso (artigo 278<sup>o</sup> do mesmo diploma), que se consideram *“trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”*, isto desde que verificada qualquer das condições previstas nas alíneas a) e b) da mesma disposição legal.



# Tribunal de Contas

---

Surge, assim, como condicionante legal da qualificação como trabalhos a mais, **não só** a exigência de que eles não possam ser técnica ou economicamente separáveis ou, sendo separáveis, de que sejam estritamente necessários ao acabamento da obra, **mas também, como requisito essencial**, que a **necessidade da respectiva execução resulte de circunstância imprevista**. Se esta circunstância se não verificar no decurso ou na decorrência da empreitada, não se estará então perante verdadeiros trabalhos a mais.

Este entendimento pressupõe, assim, que **tal circunstância não poderia, em condições normais, ser detectável nem possível de prever antes do início dos trabalhos**, como bem se assinalou nos Acórdãos nº 8/03 e nº 13/03, respectivamente de 18 e 25 de Fevereiro, e nos Acórdãos nº 5/04 e 6/04, de 11 de Maio (consultáveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)). Por outras palavras, só se enquadram naquela previsão legal as circunstâncias que não podiam ser conhecidas, antes do início da obra, e avaliadas adequadamente por um dono da obra ou projectista normalmente diligente.

Por seu lado, o artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, ao regular o ajuste directo (nº 1), incluiu, nos casos em que o recurso a este procedimento é admissível, os trabalhos a mais (por remissão para o artigo 26º), associando-os assim aos demais casos em que, seja qual for o valor estimado do contrato, a lei, a título vincadamente excepcional, permite ao dono da obra adjudicar obras a um empreiteiro sem procedimento concursal prévio (nº 5 do artigo 47º).

Daí a evidente preocupação do legislador ao definir um especial quadro de exigência para o reconhecimento da existência de trabalhos a mais, excluindo, em consequência, as situações em que as circunstâncias que os justificam eram conhecidas ou reconhecíveis, antes da abertura do concurso.

4. Ora, da exposição de motivos apresentada pelos Serviços da Câmara decorre uma clara inexistência dos requisitos atrás enunciados, já que com ela o que efectivamente se pretende é pavimentar os espaços laterais sobranes da faixa



# Tribunal de Contas

---

de rodagem dentro da povoação que aquela atravessa, alargar a mesma faixa nas curvas e criar zonas de espera para viaturas, sobretudo pesados, e finalmente reforçar o sistema de drenagem de águas.

Porém, a povoação de Cide já lá estava e com ela as zonas de lama que só agora se pretende pavimentar, as curvas já existiam e o cruzamento de viaturas numa faixa de 3 metros já era conhecido, bem como as águas da zona de montanha também já eram conhecidas.

Nestes termos, na sua resposta o Exm<sup>o</sup> Vice-Presidente da Câmara (a que se faz referência em 2.6), **não veio indicar**, apesar de a isso ter sido instado, **qualquer circunstância que não pudesse ter sido prevista pelo projectista ou pelo dono da obra**, insistindo apenas no facto – que se não questiona – de estes trabalhos serem necessários à conclusão da obra, o que, conforme se referiu atrás, não é por si suficiente.

Encontra-se, assim, demonstrada a inexistência do indispensável requisito da necessidade destes trabalhos decorrer de circunstâncias imprevistas, do que resulta, como vem sendo reconhecido pela jurisprudência deste Tribunal, um caso de preterição de procedimento obrigatório nos termos da lei (artigo 48<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 2, do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 59/99) e essencial à adjudicação, o que é gerador de nulidade do acto autorizador e, por via dele, do contrato dele decorrente (artigos 133<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1 e 185<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 442/91, de 15 de Novembro).

5. Urge assim concluir, face à factualidade apurada e à lei aplicável, que:

- 5.1. Os trabalhos objecto do contrato adicional em apreciação não são qualificáveis como trabalhos a mais, conforme decorre da previsão do n<sup>o</sup> 1 do artigo 26<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 59/99, de 2 de Março ;
- 5.2. A sua adjudicação deveria, assim, ter sido precedida de procedimento adequado ao seu valor, como o exige o artigo 48<sup>o</sup> do mesmo diploma;



# Tribunal de Contas

---

5.3. Sendo a realização do concurso um elemento essencial ao acto de adjudicação, a respectiva preterição acarreta a nulidade do contrato, como disposto nos artigos 133º, nº 1, do Código do Procedimento Administrativo.

6. Nestes termos, atento o disposto na alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, de acordo com a qual a nulidade dos actos ou contratos constitui fundamento da recusa de visto, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao Adicional em apreço.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, em 18 de Maio de 2004.

## **OS JUÍZES CONSELHEIROS**

Adelina Sá Carvalho – Relator

José Luís Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Fui presente  
O Procurador-Geral Adjunto