



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO N.º 26/2005-1.ªS/PL - 25 Outubro 2005

SUMÁRIO:

1. Para se inserirem na previsão do art. 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, os “trabalhos a mais” devem, além do mais, ter-se “tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, não bastando para tal a mera conveniência ou a simples utilidade de execução de tais trabalhos.
2. Deve entender-se por “circunstância imprevista” aquela que, por ter surgido de forma inesperada, não pode ser tomada em conta por ocasião da celebração do contrato.
3. Não estando demonstrada a existência de circunstâncias imprevistas determinantes do recurso a trabalhos a mais, estes não podem ser qualificáveis como tais, pelo que a sua adjudicação deveria ter sido precedida do procedimento adequado ao seu valor, nos termos do art. 48.º do mesmo diploma ou seja, no caso, concurso limitado sem publicação de anúncio.
4. Da omissão do referido procedimento obrigatório resulta a ausência total da sujeição à concorrência, o que constitui ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 4 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. c) do n.º 3 da mesma disposição legal.

Conselheiro Relator: Lídio de Magalhães



ACÓRDÃO Nº 26 /2005-OUT.25-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 7/05

(Processo nº 2475/2004)

ACÓRDÃO

Vem o presente recurso interposto do Acórdão n.º 38/2005, proferido em subsecção da 1.ª Secção, que recusou o visto ao adicional ao contrato de empreitada referente a “Plano de requalificação urbanística da envolvente à piscina e pavilhão gimnodesportivo municipais” que a Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares celebrou com “Agroconstrutora – Construção Civil, Lda.” pelo preço de 313 117,58€a que acresce o IVA.

A recusa ali decidida fundamentou-se essencialmente no facto de as razões que deram origem aos trabalhos ora contratados não se haverem fundado em qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra mas sim de “alterações de vontade do dono” da obra que modificou o projecto posto a concurso, pelo que não podiam ser considerados como “trabalhos a mais” para os efeitos do art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3.



Tribunal de Contas

Assim, considerou-se no acórdão recorrido que a adjudicação dos trabalhos deveria ter sido antecedida de concurso público o que, não tendo ocorrido, é causa de nulidade da adjudicação e do contrato (art.ºs 133.º, n.º 1, e 185.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo) e fundamento de recusa de visto nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Dessa decisão foi interposto o presente recurso em que se formularam as seguintes conclusões:

- “a) O Município de Vila Nova de Poiares adjudicou em 06/05/2002, uma empreitada à sociedade Argoconstrutora – Construção Civil Lda., a qual foi aposta o visto por esse Tribunal.

- b) Esta construtora iniciou a obra a durante a execução da mesma, o dono da obra, verificou a necessidade imperiosa de harmonizar os termos do projecto inicial com os fins últimos que entretanto se modificaram devido a uma alteração dos pressupostos iniciais, através de trabalhos a mais.

- c) O dono da obra ao analisar as referidas necessidades, chegou à conclusão que as alterações se enquadravam nos comandos previstas no art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

- d) E por isso negociou os trabalhos a mais com a adjudicatária. Esta e o dono da obra outorgaram um contrato adicional, referente às mesmas, o qual foi enviado a este Tribunal.
- e) A empreitada de imediato passou a executar as obras previstas neste contrato e veio a terminá-las.
- f) Entretanto reclama do Município, dono da obra, o pagamento das mesmas, o qual não pode ser feito sem o visto, sob pena de responsabilidade financeira.
- g) Não obstante esta realidade o Tribunal de Contas pelo Acórdão *sub júdice* veio a recusar o visto, criando as conseqüentes dificuldades no cumprimento das obrigações assumidas de boa-fé.
- h) O Município pelas razões que oferece veio interpor o competente recurso, e no mesmo pretende demonstrar que foi efectuada errada interpretação sobre o conteúdo do art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e artigo 133.º do C.P.A.”

A requerimento do Exmo. Procurador Geral Adjunto foram proferidos dois pareceres técnicos e foram solicitados diversos esclarecimentos à Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares.



Tribunal de Contas

Veio o mesmo Exmo. Procurador Geral Adjunto dar a emitir parecer nos termos do art.º 99.º da Lei n.º 98/97, no sentido de, tendo em conta os montantes envolvidos, ser o contrato visado com recomendações por não estar em causa a falta de concurso público.

É a seguinte a matéria de facto que releva para a decisão:

1. O contrato inicial foi celebrado em 4 de Julho de 2002 entre a Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares e a empresa adjudicatária acima mencionada pela importância de 1.394.283,01 €, mais IVA, e foi visado em 24 de Janeiro de 2003 (proc. n.º 1813/02);
2. O prazo de execução da empreitada era de 540 dias;
3. O adicional em apreço foi autorizado pela Câmara Municipal em reunião de 16 de Agosto de 2004 e o contrato celebrado em 22 de Outubro do mesmo ano, pelo valor de 313.117,58 €, sem IVA, o que representa 22,46% do valor da adjudicação inicial;
4. O objecto do adicional reparte-se por:

- Erros e omissões ao projecto 135.142,04 €



Tribunal de Contas

• Alterações das vedações e acessos aos diversos espaços	45.187,94 €
• Alteração das dimensões da piscina coberta	21.573,00 €
• Intervenções nos muros de vedação existentes	15.334,06 €
• Alteração das escadas existentes	1.024,72 €
• Alteração da zona de passeios e arruamentos	874,38 €
• Alteração dos gheizers na Ribeira	4132,54 €
• Revestimento do fundo da Ribeira	31.096,93 €
• Alteração das dimensões do Campo de Ténis	6.188,16 €
• Alteração do revestimento e pavimentos	15.392,34 €
• Alteração de seis compartimentos das instalações sanitárias publicas para compartimentos de duche	3.780,61 €
• Alteração da portaria (dimensões/localização)	15.567,74 €
• Bombagem de águas subterrâneas	<u>17.823,12 €</u>
• TOTAL	313.117,58€"



Tribunal de Contas

Nos termos do acórdão recorrido “ as razões que deram causa aos trabalhos em questão não se fundamentaram em qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra”, tendo resultado antes de “alterações de vontade do dono da obra que modificou o projecto posto a concurso, “do que teria resultado o aumento de trabalhos”.

Efectivamente, tendo em conta os esclarecimentos suscitados pelo Exmo. Procurador Geral Adjunto com base nos pareceres do Perito não pode deixar de concluir-se que houve uma modificação da vontade do dono da obra, à revelia do projecto da empreitada, e sem que esteja invocada qualquer circunstância que possa ter-se por imprevista nos termos e para os efeitos do art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3.

Assim sucede pelo menos com os trabalhos a mais referentes às alterações na piscina, no campo de ténis e nas instalações sanitárias, bem como nos “geisers”, como se verá.

Em documento anexo ao ofício n.º 3139, o Exmo. Presidente da Câmara acerca da inexistência de um projecto actualizado e adequado às necessidades veio referir (para além de outras considerações impertinentes) textualmente o seguinte:

“ (...) o projecto foi realizado pelo G.A.T. da Lousã, e os serviços técnicos da Câmara não estavam constituídos como entidade



Tribunal de Contas

revisora do projecto. O projecto foi aprovado politicamente com a confiança técnica que foi depositada no G.A.T. da Lousã e não foram portanto analisadas pelo Dono da Obra questões que tecnicamente pudessem implicar imprevistos posteriores.”

Seja o que for que se tenha querido aqui dizer, a verdade é que compete às entidades públicas que lançam empreitadas a responsabilidade de se assegurarem de que os projectos correspondem às necessidades a que visam acorrer.

Um projecto adequado e actualizado em relação às necessidades é peça essencial no combate às conhecidas “derrapagens” dos custos das obras públicas, obtidas através do recurso constante aos “trabalhos a mais”.

Na verdade, e como já se referiu em outra ocasião (Acórdão n.º 8/2004) “não pode fazer-se dos trabalhos a mais um instrumento de utilização sistemática e sem outro condicionamento que não o simples limite quantitativo” (que, de resto, se considera já como de utilização obrigatória) e, muito menos, “um método errático de execução das obras, ao sabor de improvisos ou de um caudal ininterrupto de sugestões de última hora”.

Como também tem sido salientado (cfr. Acórdão n.º 71/01, entre outros) os trabalhos a mais ferem os planos e previsões orçamentais, “engordando” os montantes que previstos para as obras por ocasião do seu lançamento.



Tribunal de Contas

Além disso, os “trabalhos a mais” violam também as regras da concorrência de um duplo modo (cfr. Acórdão citado):

“Violam-nas, por um lado, porque a obra que acaba por ser feita é já muito diferente da que foi objecto do concurso – ficando-se para sempre sem saber qual seria o preço proposto pelos outros empreiteiros para a obra que veio a fazer-se.

E violam-nas por outro lado – ou em outra face da mesma moeda – porque os trabalhos a mais, sendo por vezes avultados, são eles próprios, enquanto realidade eventualmente autonomizável, objecto de “ajuste directo” com um empreiteiro e, assim, subtraídos à concorrência.”

É à luz destas considerações e tendo em conta os estritos termos da lei que devem analisar-se os presentes trabalhos a mais.

Vejamos agora o que refere a autarquia em relação a cada uma das componentes de trabalhos.

Especificamente em relação aos “geisers” diz-se o seguinte no documento camarário já citado:

“A instalação desta componente implicava a instalação de bombas alojadas em estruturas próprias que foram em projecto



Tribunal de Contas

dimensionadas para as dimensões geométricas e volumes correspondentes a características dimensionais que foram estimadas e que não podiam ser exactas. E não podiam, porque para isso ser possível era preciso conhecer exactamente qual o modelo de bomba e portanto a marca que iria ser aplicada. A lei impede esse conhecimento ou essa escolha antes da adjudicação. Quando já em obra se verifica que essas características não são iguais às do projecto (e só por coincidência o seriam), é forçoso fazer adaptações estruturais de apoios e volumes, o que implica trabalhos a mais. Neste caso são as próprias regras dos concursos que impedem melhor precisão no projecto, e assim o imprevisto é quase sempre inevitável.”

A resposta não é esclarecedora e esquece, aparentemente, que, entre o momento de lançamento do concurso (com os respectivos documentos, nomeadamente o projecto) e o dos “trabalhos a mais” há uma proposta que foi objecto de adjudicação...

Esquecendo isso, teríamos sempre como que uma “navegação à vista” na execução de obras, em que tudo seria imprevisto.

Quantos aos outros trabalhos – alterações no campo de ténis, piscina e instalações sanitárias, o já citado documento invoca razões de forma pouco



Tribunal de Contas

explícita, salvo no que toca à vontade de adequar os equipamentos à realização de competições, surgida em tempo e de modo não determinado, e por razões não reveladas salvo no respeitante àquilo que parece ser um imprevisto desafogo financeiro¹.

Também não pode aceitar-se, pela mesma ordem de razões, as alterações durante a sua execução como vem invocado no já citado documento autárquico.

Os quatro “items” a que acabamos de nos a que acabamos de nos referir somam a importância de 44 878,49€ e, pelo menos em relação a eles, não se demonstra estar cumprido o condicionalismo de que o art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99 faz tornar possível o ajuste directo com o empreiteiro em obra.

Assim, tendo em conta o disposto no art.º 48.º do mesmo Dec-Lei, a realização dos trabalhos deveria ter sido precedida de concurso limitado sem publicação de anúncios.

Esta modalidade procedimental, embora menos exigente em matéria de protecção da concorrência, visa ainda protegê-la tendo em conta, além do mais, a obrigatoriedade de consulta obrigatória a um certo número de eventuais interessados (cfr. art.º 121.º, n.º 3 do Dec-Lei n.º 59/99).

¹ – Textualmente: “E não era objectivo [a realização de competições] por razões financeiras (entre outras), que entretanto se alteraram sem que isso fosse ou pudesse ser controlado pela Autarquia. Então passou “imprevistamente” a interessar que os equipamentos e instalações fossem modificadas, tal que viessem a ter “características físicas adequadas a esse nosso objectivo.”



Tribunal de Contas

Ora, exercitando a concorrência – que, como vimos, ficou completamente excluída – poderia ter-se obtido, como normalmente sucede, um preço mais baixo, pelo que a ilegalidade cometida é susceptível de alterar o resultado financeiro do concurso, o que constitui 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.

Tendo em conta que tal alteração se não acha demonstrada e atento o disposto no n.º 4 do mesmo art.º 44.º, vai o processo visado, com a recomendação, dirigida à Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, de que deve observar rigoroso cumprimento do disposto no art.º 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3.

Diligências necessárias.

Lisboa, 25 de Outubro de 2005.

Os Juízes Conselheiros,

RELATOR: Lídio de Magalhães

Helena Lopes



Tribunal de Contas

Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida