



ACÓRDÃO N° 06 /04 - Mai.11 - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N° 12/2004

(Processo n° 3 249/03)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. Para que os trabalhos a mais possam ser adjudicados por ajuste directo, nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, têm de resultar de circunstância ou circunstâncias imprevistas à execução da obra, isto é, que não podessem ter sido previstas quando da elaboração do projecto posto a concurso;
2. Não é de considerar como "circunstância imprevista" para efeitos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março a deficiente elaboração do projecto por gabinete exterior à autarquia, ainda que aquele tenha sido seleccionado através de "concurso limitado sem apresentação de candidaturas";
3. Ao patentear a concurso, com vista à execução da respectiva empreitada, um projecto elaborado por gabinete exterior à autarquia esta assume os erros e omissões daquele, sejam eles de quantidades ou de concepção.

Lisboa, 11 de Maio de 2004.



ACÓRDÃO N.º 06 /04-Mai.11-1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 12/2004

(Processo n.º 3 249/03)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 9 de Março de 2004 foi aprovado o acórdão n.º 29/2004-4.Mar.1ªS/SS que recusou o visto ao **adicional** ao contrato de empreitada de **“Beneficiação e Apetrechamento do Parque do Mandanelho”** celebrado entre o **Município de Oliveira do Hospital** e a empresa **Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.**, pelo valor de **390.576,76 €** 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 28 de Agosto, teve por fundamento a constatação de que não se verificavam os condicionalismos exigidos pelo n.º 1 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, pois que *“... os trabalhos objecto do contrato em apreciação não são qualificáveis como trabalhos a mais”* pois resulta *“demonstrada a inexistência do indispensável requisito da imprevisibilidade das circunstâncias determinantes do recurso a estes trabalhos a mais, ...”*, pelo que *“a sua adjudicação deveria, assim, ter sido precedida de procedimento adequado ao seu valor, ...”*.

2. Não se conformando com o decidido, o Presidente da Câmara, através de mandatário constituído nos autos, recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.



Tribunal de Contas

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 14 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, transcrevendo-se as conclusões formuladas:

“1 A empreitada de “Beneficiação e Apetrechamento do Parque do Mandanelho” foi precedida de concurso limitado, sem apresentação de candidaturas, o qual teve por objecto a elaboração e concepção dos projectos e mapa de trabalhos que serviram de base ao lançamento do concurso e à execução da referida empreitada.

2 O caderno de encargos do concurso para a concepção do projecto impunha ao adjudicatário a realização de um levantamento topográfico e um conhecimento aprofundado da caracterização biofísica, paisagística e de valorização ambiental da zona, um estudo das infra-estruturas existentes no local (rede eléctrica, abastecimento de água, drenagem de águas pluviais, drenagem de águas residuais domésticas, telecomunicações e recolha de Resíduos Sólidos Urbanos).

*3 O caderno de encargos do concurso para a elaboração do projecto determinava que o projecto de execução das várias especialidades incluiria um conjunto coordenado de informações escritas e desenhadas, de interpretação **inequívoca** por parte das entidades intervenientes na execução da obra, as quais incluíam, nomeadamente, as medições **exactas** de quantidade e qualidades dos trabalhos a executar, organizadas por especialidade e de acordo com as normas em vigor, o caderno de encargos e as peças desenhadas, organizadas por especialidades;*

4 A sociedade Bernardo & Bernardo Consultores e Associados, Lda., a quem foram adjudicados os serviços de concepção e elaboração dos projectos e o mapa de trabalhos da empreitada de “Beneficiação e Apetrechamento do Parque do Mandanelho”, obrigou-se contratualmente a respeitar com rigor os termos constantes no citado caderno de encargos.



5 A Recorrente, com base nas peças escritas e desenhadas, no mapa de trabalhos e no caderno de encargos elaborada pela Sociedade Bernardo e Bernardo — Consultores Associados, Lda., procedeu à abertura de concurso que teve por objecto a adjudicação da empreitada “Beneficiação e Apetrechamento do Parque do Mandanelho”.

6. No decurso dos trabalhos de execução da empreitada verificou-se a necessidade de execução de trabalhos a mais, por motivos relacionados com erros na concepção do projecto de estabilidade do palco de festas, omissões no mapa de trabalhos por referência às peças desenhadas, erros de concepção dos projectos na implantação das vedações, erros de concepção dos projectos de águas residuais, erros na concepção dos projectos de drenagem de águas pluviais e erros de concepção nos projectos de iluminação.

7 O acórdão recorrido, não obstante os documentos juntos e sua importância para a decisão de direito, não atendeu aos factos relacionados com os termos em que foram elaborados os projectos e o mapa de trabalhos da empreitada objecto do adicional, pelo que, nesse ponto, a decisão enferma de erro de julgamento na matéria de facto, por omissão.

8 Como resulta da matéria de facto provada documentalmente, a Câmara Municipal, os seus órgão e agentes, não tiveram qualquer intervenção na elaboração dos projectos e do mapa de trabalhos, pressupondo que a entidade a quem se havia adjudicado a sua concepção teria actuado diligentemente e respeitado as obrigações contratuais de rigor que sobre a mesma impendia, em virtude do que constava no caderno de encargos.

9 Não era possível a técnicos que não participaram nos estudos geológicos e geotécnicos do terreno e nas vistorias efectuadas ao local e às instalações, conhecer das condições existentes no terreno, como também não era possível a esses técnicos detectar eventuais omissões nos projectos, dado que, tratando-se de



obras de beneficiação e apetrechamento, os referidos técnicos desconheciam o conteúdo da obra existente, não podendo distinguir, nas peças desenhadas, entre aquilo que poderia configurar um pormenor existente e uma omissão no mapa de trabalhos.

10 Uma vez que os projectos e o mapa de trabalhos inerentes à empreitada não foram elaborados pelos técnicos da Câmara Municipal, haveria que concluir que não seria razoável a esses técnicos, e, assim, ao dono de obra, que só se deparou com os projectos e mapa de trabalhos e com as condições existentes no local no momento da execução obra, prever, antes do início dos trabalhos, que tais projectos e mapas de trabalhos continham erros de concepção e omissões.

11 O acórdão impugnado, ao afirmar que não se verificava, no caso concreto, qualquer circunstância que não pudesse ser prevista pelo dono de obra, violou o disposto no artigo 26.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 Março, pelo que deve ser revogado e ser substituído por outro que conceda visto ao presente adicional”.

- 3.** Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto por constatar, “*desde logo, que não se está apenas perante trabalhos que resultaram de erros do projecto, mas, também, de trabalhos que se podem qualificar como novos e que respondem a exigências diferenciadas do dono da obra. Porém, mesmo que se considerasse que se estava apenas perante trabalhos resultantes da necessidade de correcção do projecto inicial, mesmo assim, no caso, não os poderemos enquadrar no requisito legalmente exigido de circunstância imprevista*”.

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

4.1. Os Factos



Tribunal de Contas

Para a decisão do recurso relevam os seguintes factos que se dão como provados nos autos:

- Em 9 de Julho de 2002 foi visado por este Tribunal o contrato da empreitada de “Beneficiação e Apetrechamento do Parque do Mandanelho, celebrado entre o Município de Oliveira do Hospital e a empresa Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.,” pelo preço de 1.574.705,10 € acrescido de IVA (proc. nº 1 161/02);
- A empreitada era por série de preços, com um prazo de execução fixado em 12 meses;
- Esta empreitada foi lançada com base num projecto cuja elaboração foi adjudicada na sequência de um concurso limitado sem apresentação de candidaturas;
- Em 11 de Dezembro de 2003 foi celebrado o contrato adicional em apreço, autorizado por deliberações da Câmara Municipal de 23 de Setembro do mesmo ano, pelo preço de 390.576,75, acrescido de IVA;
- O valor do adicional ascende a 24,8% do valor do contrato inicial;
- O adicional em apreço tem por objecto a execução de “trabalhos a mais resultantes de erros e omissões do projecto” que incluem, entre outros, recuperações de elementos construídos, movimento de terras, infraestruturas, iluminação, construção de escadas e de regato e cascata, construção de lago, construção de pavimentos, total redimensionamento do projecto de estabilidade, a que acrescem “novos trabalhos omissos no projecto”, que abrangem infraestruturas, um palco de festas, a sede de escuteiros, bem como arranjos exteriores (Informações dos Serviços Técnicos da Câmara de 18 e de 22 de Setembro de 2003);
- A justificação invocada naquelas informações é, basicamente, a existência de erros e omissões do projecto;
- Ao adicional em apreço foi recusado o visto em sessão de subsecção de 9 de Março de 2004.



4.2. Apreciando.

O recorrente, nas suas alegações, pretende pôr em crise o acórdão recorrido argumentando que os trabalhos em causa se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra, qual seja a deficiente elaboração do projecto (com erros de concepção em várias áreas, tais como estabilidade, implantação das vedações, águas residuais, e pluviais e iluminação) da responsabilidade técnica de entidade exterior à autarquia (a *sociedade Bernardo & Bernardo Consultores e Associados, Lda.*) e que, por isso, aos seus técnicos não era exigível o conhecimento daqueles erros e omissões.

Sobre esta questão convém, antes de mais, transcrever o nº 1 do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março na parte que interessa: "*Consideram-se trabalhos a mais 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...***" (destaque nosso).

Face ao que se acaba de transcrever, as razões alegadas pelo recorrente não encontram suporte na citada norma legal.

Se a "*circunstância imprevista*" exigida pela parte final da norma fosse a não previsão dos trabalhos no projecto inicial, como pretende o recorrente, haveria de se concluir que tal segmento da norma era inútil e redundante uma vez que essa não previsão já se afirma na parte inicial do preceito quando este se refere a trabalhos não incluídos no contrato, "*nomeadamente no respectivo projecto*". Como as normas não contêm expressões inúteis, consoante ensinam as mais elementares regras de interpretação, a circunstância imprevista terá de ser algo mais.



Tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal que a “*circunstância imprevista*” que justificará a realização de trabalhos “*a mais*” ao abrigo do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, isto é, com dispensa de procedimentos pré-contratuais, além de surgir durante a execução da empreitada, não poderia, em condições normais, ter sido tida em conta na elaboração do projecto. Ou, dito de outra forma, a elaboração do projecto deve contemplar e prever todas as soluções tidas por mais adequadas, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista funcional e não deixar para a execução da obra a procura das soluções.

Aliás, é preocupação constante nos diplomas que regulam a realização de empreitadas de obras públicas (já o Decreto-Lei nº 405/93 e mais agora o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março) que a preparação e estudo da obra, isto é, a elaboração do projecto, do caderno de encargos, do mapa de quantidades e de outras peças pré-contratuais, seja efectuada com todo o rigor e diligência possíveis para defesa do interesse público.

No caso em apreço o projecto não terá sido, alega o recorrente, elaborado com o rigor técnico minimamente exigível. Assim será. Só que, sendo certo que as responsabilidades pertencerão, em primeira linha, ao gabinete projectista, a Câmara não pode, perante este Tribunal, desonerar-se das suas responsabilidades com a simples invocação de que o projecto não é da autoria dos seus serviços técnicos e menos ainda das exigências do caderno de encargos do “*concurso limitado sem apresentação de candidaturas*” através do qual foi seleccionado o gabinete projectista. Com erros tão grosseiros evidenciados nas peças que constituíam o projecto como, por exemplo, as relatadas nos pontos AE 10.1.1 / 10.1.2 / 10.1.3 (“*pelo mapa de trabalhos estava previsto uma única escada, quando nas peças desenhadas estão previstas 2 escadas, ...*”), AE 10.2.1 (“*pelo mapa de trabalhos estão previstos 9 blocos de granito com 1,60x0,20x0,25, quando nas peças desenhadas estão previstas 52 unidades, ...*”) ou AE 19.7 (“*o Polidesportivo tem as dimensões de 27x14 conforme peças desenhadas e o Mapa de Trabalhos prevê 80 m2 de pavimento*”) da Informação do Departamento de



Tribunal de Contas

Serviços Técnicos de 18 de Setembro de 2003, junta ao processo de visto nº 3249/03 e que serviu de fundamento à autorização dos trabalhos a mais em questão, só pode concluir-se que a Câmara ou seus serviços não cuidaram de verificar se o gabinete projectista havia cumprido com o que havia sido estipulado no Caderno de Encargos do “*concurso limitado sem apresentação de candidaturas*” para a elaboração do projecto quanto ao rigor deste, nomeadamente no que respeitava ao “*conjunto coordenado de informações escritas e desenhadas, de interpretação inequívoca por parte das entidades intervenientes na execução da obra, as quais incluíam, nomeadamente, as medições exactas de quantidade e qualidades dos trabalhos a executar, organizadas por especialidade e de acordo com as normas em vigor*” (destaques e sublinhados do recorrente). Além de que ao aceitar sem reservas o projecto e ao tê-lo patenteador a concurso com vista à execução da respectiva empreitada a Câmara assumiu as suas virtudes e defeitos, erros e omissões, sejam eles de quantidades ou de concepção.

Como o recorrente não faz prova que os trabalhos “a mais” objecto do contrato adicional em causa não pudessem ter sido previstos no projecto posto a concurso, se este tivesse sido elaborado com rigor ou revisto antes do respectivo lançamento, improcede o recurso.

5. Não podendo, pelo que acaba de se expôr, considerar os trabalhos em apreço como “a mais”, já que não resultaram de qualquer circunstância imprevista, bem andou o acórdão recorrido ao recusar o visto ao contrato adicional em questão.

Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, confirmando na integra o acórdão recorrido e a recusa do visto ao contrato em questão.

*



Tribunal de Contas

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do art.º 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 11 de Maio de 2004

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)