



**ACÓRDÃO Nº 22 /06 – 21MAR2006 – 1.ªS-PL**  
**RECURSO ORDINÁRIO N.ª 09/2006**  
**(Processo n.º 2500/05)**

## 1. RELATÓRIO

**1.1. A Câmara Municipal de Aguiar da Beira**, inconformada com o Acórdão n.º 2/2006, de 9 de Janeiro de 2006, da 1.ª S/SS, que recusou o visto ao **primeiro adicional** ao contrato de empreitada de “Construção das Piscinas Municipais e Edifícios de Apoio” celebrado com a sociedade “**Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.**”, pelo preço de 690 714,49 €, acrescido de IVA, do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

- 1- O Município de Aguiar da Beira, através do Presidente da sua Câmara, pediu a apreciação do Tribunal de Contas do contrato adicional por trabalhos a mais na obra de “Construção das Piscinas Municipais e Edifícios de Apoio”.
- 2- A obra em causa, foi submetida a concurso público, vindo a ser adjudicada à empresa Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.
- 3- O contrato inicial foi outorgado entre o dono da obra e a adjudicatária no dia 17/3/2003 vindo a obter o visto deste Tribunal em 9/3/2004.
- 4- No decurso da realização da empreitada, surgiram imprecisões e omissões no projecto inicial, facto que levou à necessidade de realização de trabalhos não previstos no projecto inicial e, por isso, não contratados no contrato referido no item anterior.



- 5- Esses trabalhos que ascenderam a 690.714,49, representam 24,05% do valor da adjudicação inicial e foram efectuados ao longo do decurso da empreitada, à medida que as alterações iam surgindo, sendo que os mesmos não poderiam ter sido inicialmente previstos.
- 6- Em 6/7/2005, a Câmara deliberou adjudicar à sociedade Manuel Rodrigues Gouveia, S.A. os referidos trabalhos, vindo a celebrar um contrato adicional sobre os mesmos no dia 6/9/2005.
- 7- Este contrato foi submetido à apreciação do Tribunal de Contas, que viria a recusar o visto pelo Acórdão de 9/1/2006, do qual se recorre.
- 8- O recorrente entende que o Acórdão recorrido não interpretou devidamente as leis aplicáveis, nomeadamente o disposto no artigo 26.º do DL 59/99, de 2/3, muito menos a Informação do GAT de Trancoso, com base no qual viria a recusar o visto.
- 9- Os trabalhos a mais em causa, resultaram de imprecisões e omissões no projecto inicial, que teve de sofrer alterações de modo a conseguir-se concluir a empreitada, não sendo lógico concluir pela má-fé ou negligência do dono da obra ao não ter previsto tais alterações, pois se tal tivesse acontecido normal seria que as mesmas tivessem sido contempladas *ab initio*.
- 10- Tais omissões do projecto podem originar trabalhos a mais como, de resto, resulta do art.º 31.º do citado DL 59/99.
- 11- E como resultam das informações do GAT que constam do processo, esses trabalhos, dada a sua natureza destinaram-se à realização da mesma empreitada (contratada com a



## Tribunal de Contas

---

sociedade adjudicatária em 17/3/2003), e foram necessárias à prossecução da mesma.

- 12-** Aliás, como resulta da Informação 272/05, todos os trabalhos que foram aprovados, eram absolutamente necessários e não poderiam ser separados do contrato inicial, sob pena de a obra não se concretizar no seu todo ou falhar o seu fim.
- 13-** Assim, não restam dúvidas que estamos perante “trabalhos a mais” à luz da definição do art.º 26.º do DL 59/99.
- 14-** Considerando que esses trabalhos foram sendo feitos ao longo da empreitada, não faria sentido submeter a realização dos mesmos a concurso público, sob pena de poderem vir a ser adjudicados a empresa diferente, o que logicamente poderia tornar impraticável toda a empreitada.
- 15-** Logo, o contrato adicional em análise não pode ser considerado nulo, devendo pelos motivos expostos ser visado por este Tribunal.
- 16-** Ainda que assim não fosse, o que só por hipótese se admite, o Acórdão recorrido não considerou o interesse legítimo da contra interessada no processo, *in casu*, a sociedade adjudicatária, que concluiu as obras e tem assim direito a receber o preço devido, tendo já interpelado o Município para o efeito.
- 17-** Do disposto na alínea i) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA, decorre uma excepção importante à nulidade dos actos, que, no entender do recorrente, se verifica no caso dos autos.



**18-** Havendo um contra-interessado com legítimo interesse na manutenção do acto, isto é, do contrato, não pode o mesmo considerar-se nulo, devendo produzir todos os efeitos legais, nomeadamente obter o visto deste Tribunal.

**19-** Pelo exposto, no Acórdão recorrido fez-se errada interpretação do disposto nos artigos 26.º do DL 59/99, de 2/3 e 133.º do CPA.

**1.2.** O Ex.mo Procurador-Geral Adjunto, em fundamentado parecer, pronunciou-se pela improcedência do recurso.

**1.3.** Foram colhidos os vistos legais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1.** O Acórdão recorrido deu como provada a seguinte factualidade:

**A) A Câmara Municipal de Aguiar da Beira** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o **Adicional** ao contrato da empreitada de “**Construção das Piscinas Municipais e Edifícios de Apoio**” celebrado com a sociedade “Manuel Rodrigues Gouveia, S.A”, pelo preço de 690.714,49 €, acrescido de IVA;

**B)** O contrato inicial foi celebrado em 17 de Outubro de 2003 entre a Câmara Municipal de Aguiar da Beira e a sociedade acima mencionada pela importância de 2.871.795,76 €, mais IVA, e foi visado em sessão diária de visto, de 9 de Março de 2004, (proc. n.º 2762);

**C)** O prazo de execução da empreitada era de 240 dias;



## Tribunal de Contas

**D)** O adicional em apreço foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal de Aguiar da Beira de 6 de Julho de 2005, e o contrato celebrado em 6 de Setembro do mesmo ano, pelo valor de 690.714,49 €, sem IVA, o que representa 24,05% do valor da adjudicação inicial;

**E)** O objecto do adicional reparte-se por:

<b>Trabalhos a mais de natureza não inicialmente prevista</b> , por exemplo, limpeza do terreno, impermeabilizações, electricidade)	<b>252 313,61€</b>
<b>Trabalhos a mais a valores contratuais</b>	
Inst. Mecânicas	28 459,47 €
Movimento de Terras	10 922,65 €
Espaços Exteriores	21 250,93 €
Arquitectura	142 803,00 €
Estabilidade	209 728,27 €
Água e Esgotos	7 569,62 €
Instalação Eléctrica	17 666,94 €
<b>Total</b>	<b>438 400,88 €</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>690.714,49 €</b>

**F)** A justificação para a realização dos presentes trabalhos encontra-se nos esclarecimentos que, quando questionada por este Tribunal, a autarquia prestou através do ofício nº 6 627, de 6 de Dezembro de 2005, que remete para a Informação n.º 272/05, elaborada pelo Gabinete de Apoio Técnico de Trancoso (GAT Trancoso) donde se transcreve:

“(…)



*... os trabalhos a mais, resultaram essencialmente de erros e omissões **incríveis** do projecto, que obrigaram a proceder a uma reformulação profunda do mesmo.*

*Dos mapas de medição, **nem será bom falar**, tantos os erros, quer por omissão de trabalhos, quer por cálculo errado das quantidades, que **só visto**.*

*Contudo, todos os trabalhos a mais, aprovados, eram absolutamente necessários e não poderiam, nem deveriam (sob pena de a obra não se concretizar no seu todo e falhar o fim a que se destina) ser separados do contrato.” – a identificação por alíneas é nossa;*

Resulta ainda dos autos a seguinte factualidade:

**G)** Em reunião de 6 de Julho de 2005, a Câmara Municipal de Aguiar da Beira deliberou, por unanimidade, concordar com o teor da informação n.º 143/05, do Gabinete de Apoio Técnico de Trancoso, e, em consequência, adjudicar o presente adicional ao mesmo adjudicatário, por ajuste directo, nos termos dos artigos 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março;

**H)** Refere, no essencial, a referida informação n.º 143/05:

*“1- Os trabalhos a mais (com preços de contrato) e os trabalhos a mais (com preços acordados), para aprovação e elaboração do Contrato Adicional, são os constantes da proposta apresentada pelo Adjudicatário, merecendo a nossa aprovação no que respeita a quantidades, bem como aos preços apresentados.*

....



*2- Os trabalhos objecto do presente adicional, resultam de erros e omissões do projecto, quer na sua concepção, quer aquando da elaboração do mapa de quantidades, pelo que, de acordo com as partes intervenientes no acompanhamento da obra (fiscalização, projectistas e dono da obra), houve necessidade de se proceder a uma reformulação dos mesmos, a fim de não comprometer o bom funcionamento das Piscinas e Edifícios de Apoio de Aguiar da Beira.*

*Além de não ser viável separá-los quer técnica quer economicamente do contrato, eram estritamente necessários ao bom acabamento da empreitada, pelo que, se encontram inseridos no preconizado no n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.*

*(...)”.*

### **3. O DIREITO**

#### **3.1. Do invocado erro de julgamento com fundamento em erro de interpretação do disposto no artigo 26.º do DL 59/99, de 2 de Março**

##### **3.1.1. Da fundamentação de direito do Acórdão recorrido**

**O Acórdão recorrido fundamentou a recusa de visto com base nos seguintes argumentos:**



## Tribunal de Contas

---

*“Da factualidade descrita em (...) e dos esclarecimentos prestados pela Câmara Municipal de Aguiar da Beira (...) constata-se que os trabalhos objecto do adicional em apreço não preenchem os requisitos exigíveis pela norma legal citada, em particular a exigência de os mesmos se terem tornado necessários na sequência de circunstância imprevista, pelo que não podem ser qualificados como “trabalhos a mais”.*

*Efectivamente, as razões que deram causa aos trabalhos em questão não se fundamentaram na ocorrência de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, entendendo-se por “circunstância imprevista” o acontecimento, o facto ou algo de inopinado, de inesperado que surge durante a realização da empreitada e que o normal decisor não podia nem devia prever até ao lançamento do procedimento concursal.*

*Os trabalhos objecto do presente adicional resultaram, antes, de correcções e alterações a um projecto deficientemente elaborado e que a Câmara tinha obrigação de corrigir antes de o colocar a concurso pois é sua obrigação legal (artº 10º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março) definir, “com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto ... as características da obra e as condições técnicas da sua execução, ...”.*

*Há, pois, que concluir que os trabalhos objecto do contrato em apreciação resultaram, sim, de alterações de vontade do dono da obra que modificou o projecto posto a concurso e alterou o objecto do contrato inicial, incluindo nele novos trabalhos”.*



## 3.1.2. Do conceito de “trabalhos a mais”

Dispõe o art.º 26.º do DL 59/99, de 2 de Março, sob a epígrafe “Execução de Trabalhos a mais”, que:

*“1- 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, 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.”.*

Podemos definir **trabalhos a mais** como aqueles que, não fazendo parte integrante dos trabalhos inicialmente projectados ou contratados, se tornaram necessários à execução do contrato. Ponto é que essa necessidade tenha ocorrido na sequência de uma “circunstância imprevista” e que se verifique qualquer das condições previstas nas alíneas a) ou b) do art.º 26.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. a propósito, art.º 7.º, n.º 3, alínea d), da Directiva n.º 93/37/CEE, de 14/6/93, e art.º 31.º, n.º 4, al. a), da Directiva 2004/18/CE.

Ficam, portanto, fora do conceito de “trabalhos a mais” **(i)** os trabalhos que não se destinem a tornarem exequível um contrato anterior; **(ii)** os



trabalhos que, apesar de preencherem o requisito exposto em i), não se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, e (iii) os trabalhos que, apesar de preencherem os requisitos expostos em i) e ii), não preenchem nenhuma das alíneas do n.º 1 do art.º 26.º

**Circunstância imprevista** é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto<sup>1</sup>

### **3.1.3. Da subsunção da argumentação do Recorrente ao disposto no art.º 26.º, n.º 1, do DL 59/99, de 2 de Março**

Alega o Recorrente que os trabalhos a mais resultaram de imprecisões e omissões do projecto inicial, podendo tais factos originar trabalhos a mais, como, de resto, resulta do n.º 1 do art.º 31.º do DL n.º 59/99, de 2/3.

Tem razão a Recorrente.

Importa, no entanto, fazer uma precisão: o acórdão recorrido, em nenhum passo, afirma que os erros e omissões do projecto inicial não podem ser causa de trabalhos a mais; o que aquele aresto afirma é que as alterações e correcções ao projecto inicial não resultaram de qualquer circunstância imprevista, o que os exclui da previsão do artigo 26.º do DL 59/99, de 2/3.

---

<sup>1</sup> Vide, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2005,1.ª-PL, de 17 de Janeiro, 6/2004, 1.ªS-PL, de 11 de Maio, 8/2006,1.ª-SS, de 9/1.



**Circunstância imprevista** é, como atrás se referiu, toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto. Equivale isto a dizer que se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é **erro** do decisor público.

Os erros ou omissões do projecto inicial e, conseqüentemente, dos trabalhos a mais daí advenientes, tanto podem resultar de circunstâncias imprevistas como podem resultar de circunstâncias que, podendo e devendo ter sido previstas, não o foram, efectivamente; no primeiro caso, tais trabalhos, desde que não “previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto”, “se destinem à mesma empreitada” e se verifique qualquer das condições a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 26.º, do DL n.º 59/99, são susceptíveis de integrarem o conceito de “trabalhos a mais” do art.º 26.º, n.º 1, do DL 59/99; no segundo caso tais trabalhos são insusceptíveis de integrarem tal conceito.

No caso dos autos, e tal como resulta do probatório, os trabalhos a mais (emprega-se, aqui, a expressão no seu sentido etimológico) resultaram *de erros e omissões do projecto, quer na sua concepção, quer aquando da elaboração do mapa de quantidades, pelo que..., houve necessidade de se proceder a uma reformulação dos mesmos, a fim de não comprometer o bom funcionamento das Piscinas e Edifícios de Apoio de Aguiar da Beira*”.

Ou seja, em nenhum ponto da informação em que se fundamenta o acto adjudicatório (alínea H) do probatório), nem posteriormente a este (alínea I) do probatório), incluindo em sede de recurso jurisdicional, se invoca qualquer facto através do qual se possa concluir que os erros e



omissões do projecto inicial decorreram de uma qualquer circunstância imprevista ocorrida no decurso da execução da obra.

Na verdade, o que resulta dos autos é que os trabalhos resultantes daqueles factos não estavam previstos no projecto inicial, se destinavam à mesma empreitada e eram absolutamente necessários ao acabamento da obra; mas já não resulta dos autos que aqueles se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância que o dono da obra não podia nem devia ter previsto, sendo certo que só os trabalhos a mais (emprega-se, aqui, a expressão em sentido etimológico) “*de natureza não inicialmente prevista*” como, “*por exemplo, limpeza de terrenos, impermeabilização e electricidade*”, ascendem a 252.313,61€.

Concluímos, assim, pela não subsunção do presente adicional ao disposto no art.º 26.º, n.º 1 do DL 59/99, de 2/3, e, conseqüentemente, pela improcedência do recurso no que a este ponto se refere.

### **3.2. Do invocado erro de julgamento, por o Acórdão recorrido ter considerado o acto nulo, quando o mesmo assim não poderia ter sido considerado, face ao disposto no artigo 133.º, n.º 2, alínea i), do Código do Procedimento Administrativo (CPA)**

Dispõe o art.º 133.º, sob a epígrafe “Actos nulos”, que:

“2- São, designadamente, actos nulos:

---

<sup>2</sup> O procedimento aplicável, só em função deste valor, seria o concurso público ou limitado com publicação de anúncio (alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 48.º do DL 59/99, de 2/3).



## Tribunal de Contas

---

*Os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessado com interesse legítimo na manutenção do acto consequente.”.*

Alega, a propósito, a Recorrente:

- *“(…), o Acórdão recorrido não considerou o interesse legítimo da contra-interessada no processo, in casu, a sociedade adjudicatária, que concluiu a obras e tem assim direito a receber o preço devido, tendo já interpelado o Município para o efeito.” (conclusão 16.<sup>a</sup>);*
- *“Do disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA, decorre uma excepção importante à nulidade dos actos, que, no entender do recorrente, se verifica no caso dos autos.” (conclusão 17.<sup>a</sup>);*
- *“Havendo um contra-interessado com legítimo interesse na manutenção do acto, isto é, do contrato, não pode o mesmo considerar-se nulo, devendo produzir todos os efeitos legais, nomeadamente obter o visto deste Tribunal” (conclusão 18.<sup>a</sup>).*

Afigura-se-me, porém, que a Recorrente não tem razão.

Para tanto, alinham-se os seguintes argumentos:

1. O normativo em causa, no que à manutenção do acto consequente se reporta, aplica-se aos actos administrativos consequentes de actos administrativos anulados ou revogados;
2. O contrato administrativo de empreitada é um contrato (art.º 178.º, n.ºs 1 e 2, al. a), do CPA) e não um acto administrativo (art.º 120.º do CPA)



## Tribunal de Contas

---

3. Donde é-lhe inaplicável a previsão e estatuição do disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA<sup>3</sup>;
4. O regime de invalidade dos contratos administrativos vem previsto no art.º 185.º, do CPA, o qual, no seu n.º 1, estatui, sem qualquer ressalva, que “*os contratos administrativos são nulos ou anuláveis, nos termos do presente Código, quando forem nulos ou anuláveis os actos administrativos de que haja dependido a sua celebração*”<sup>4</sup>.
5. Acresce que: **(i)** o Tribunal de Contas não anula, declara nulos ou inexistentes actos administrativos; tal competência é dos tribunais administrativos (art.º 2.º, n.º 2, alínea d), e art.º 46.º, n.º 2, al. a), ambos do Código de Processo nos Tribunais Administrativos); **(ii)** o Tribunal de Contas também não tem competência para revogar actos administrativos praticados pela Administração Pública, sendo que a revogação é, ela própria, um acto administrativo<sup>5</sup>; **(iii)** o Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição (artigos 202.º e 214.º), um tribunal de competência especializada em matéria financeira e compete-lhe, nomeadamente, “*fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades*”, sujeitas à sua jurisdição (alínea c)

---

<sup>3</sup> Este normativo é, além do mais, inaplicável aos actos consequentes de actos declarados nulos, o que se compreende, já que estes não produzem quaisquer efeitos (art.º 134.º, n.º 1, do CPA).

<sup>4</sup> Inscreveu-se naquele normativo “o princípio da invalidade derivada ou consequential, isto é, o princípio da anulabilidade ou nulidade dos contratos administrativos quando sejam anuláveis ou nulas as decisões (destacáveis ou finais) dos procedimentos que hajam precedido a sua celebração e que, obviamente, tenham tido repercussão na decisão de contratar” – vide Esteves de Oliveira, P. Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim, in Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª edição, Almedina, pág. 845

<sup>5</sup> A revogação é um acto administrativo (secundário) que se destina a fazer cessar os efeitos jurídicos de um acto administrativo anterior.



do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto); **(iv)** o Acórdão recorrido, e bem, não declarou nulo o acto de adjudicação nem o contrato de empreitada; o que o Acórdão recorrido fez foi recusar o visto ao contrato, por entender que este enferma de um vício gerador de nulidade, sendo que tal vício é fundamento de recusa do visto (art.º 44.º, n.º 3, alínea a), da Lei 98/97, de 26/8); **(v)** A recusa do visto implica apenas a ineficácia jurídica do contrato de empreitada após a data da notificação deste Acórdão à Recorrente (n.º 2 do art.º 45.º da Lei 98/97), sendo que os trabalhos realizados após a celebração do contrato e até à data de notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respectivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período (n.º 3 do art.º 45.º da Lei 98/97).

6. Ou seja, é a todos os títulos, infundada a invocação do disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA.

**Improcedem, por todo o exposto, as conclusões 16.ª, 17.ª e 18.º da alegação.**

### **3. DECISÃO**

Termos em que, com fundamento no art.º 44.º, n.º 3, al. a), da Lei 98/97, de 26/8, se decide manter a recusa de visto ao contrato supra identificado.



# Tribunal de Contas

---

São devidos emolumentos (n.º 3 do art.º 5.º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 21 de Novembro de 2006

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

**ACÓRDÃO Nº 22 /06 – 21MAR2006 – 1.ªS-PL**

**RECURSO ORDINÁRIO N.ª 09/2006**

**(Processo n.º 2500/05)**

**DESCRITORES:**

Empreitadas de obras públicas

Trabalhos a mais (art.º 26.º, n.º 1, do DL 59/99, de 2/3)

Erros e omissões

Circunstância imprevista



# Tribunal de Contas

---

Da aplicabilidade do art.º 133.º, n.º 2, alínea i), do CPA, aos contratos administrativos (não)

## **SUMÁRIO:**

1. Circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto;
2. Os erros ou omissões do projecto inicial e, conseqüentemente, dos trabalhos a mais daí advenientes, tanto podem resultar de circunstâncias imprevistas como podem resultar de circunstâncias que, podendo e devendo ter sido previstas, não o foram, efectivamente;
3. No primeiro caso, tais trabalhos, desde que não “previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto”, “se destinem à mesma empreitada” e se verifique qualquer das condições a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 26.º, do DL n.º 59/99, são susceptíveis de integrarem o conceito de “trabalhos a mais” do art.º 26.º, n.º 1, do DL 59/99; no segundo caso tais trabalhos são insusceptíveis de integrarem tal conceito;
4. O regime de invalidade previsto no artigo 133.º, n.º 2, alínea i), do Código do Procedimento Administrativo, não é aplicável aos contratos administrativos