



ACÓRDÃO Nº 89 /05 – 10.MAIO.05 – 1ª S/SS

Processo nº 167/2005

A Câmara Municipal de Baião celebrou com a empresa “ EDIMARCO – Construção Civil e Obras Públicas, Lda.” um contrato adicional referente a trabalhos a mais na empreitada de construção da Piscina Municipal de Baião, pelo valor de 240 775,70€

É a seguinte a matéria de facto relevante para o estudo do processo:

1. O total dos trabalhos a mais resulta da soma de 44 689, 09€ referente a trabalhos a preços contratuais com 196 086,57€ de preços extracontratuais;
2. Entre os referidos trabalhos contam-se os relacionados com “betão armado” com valores que totalizam 58 366,88€ (a preços novos);
3. Assumem também relevo os trabalhos relativos a cobertura e impermeabilização que totalizam 22 706,04€ (4 851,04€ a preços de contrato e 17 855,00€ a preços novos).



Tribunal de Contas

Como frequentemente vem sendo referido na jurisprudência na 1.^a Secção deste Tribunal, a realização dos “trabalhos a mais” nas empreitadas está sujeita a vários condicionamentos, previstos nos artigos 26.º e 45.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3 (cfr. Acórdão n.º 8/2004, proferido no recurso ordinário n.º 35/03).

Para além de se exigir que os trabalhos possam fazer parte da obra em sentido económico, técnico ou funcional, é forçoso que “se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista” (n.º 1 do cit. art.º 26.º).

Como se dizia no referido Acórdão, que agora seguimos de perto, circunstância imprevista não pode ser, pura e simplesmente, circunstância “não prevista”.

Os trabalhos a mais são um “remédio” para algo que o legislador manifestamente não vê com bons olhos mas que tolera dentro de apertados limites, de resto progressivamente mais severos.

Se o legislador tivesse querido permitir todos os trabalhos por simples opção do dono da obra teria, por certo, encontrado outras formas de se exprimir, o mesmo sucedendo, de resto, com o legislador comunitário.

Circunstância “imprevista” é a circunstância inesperada, inopinada, vindo a propósito referir que a lei, aqui, não faz qualquer referência a acontecimentos



Tribunal de Contas

imprevisíveis, como ocorre, por exemplo, na alínea c) do n.º 1 do art.º 136.º do mesmo diploma.

Essa circunstância imprevista é verdadeiramente nuclear para a “legalização” dos “trabalhos a mais”.

Não obstante tudo o que possa invocar-se em favor das “adjudicações” segundo o regime dos trabalhos a mais, a verdade é que tal regime representa uma grave distorção às regras da concorrência.

Por um lado, porque os próprios trabalhos são, por vezes, de montante elevado e são adjudicados, por ajuste directo, ao empreiteiro que está em obra, assim ficando subtraídos à concorrência.

E, por outro lado, porque, em si mesma, a obra fica muito diferente daquela que foi submetida a concurso.

E estes inconvenientes são, por vezes, de molde a suplantarem as vantagens que tradicionalmente se atribuem ao referido regime: celeridade, economia e dificuldades no apuramento de responsabilidades quando coexistem dois empreiteiros em obra.

Assim, o que o regime dos trabalhos a mais implica é que as entidades públicas ponham a concurso obras com projectos rigorosos, adequados às



Tribunal de Contas

necessidades a que visam acorrer, e com um ajustado cálculo do montante que irá ser gasto.

E as entidades públicas têm o estrito dever de providenciar pela revisão dos projectos por forma a evitar as conhecidas “derrapagens” nos custos das obras públicas.

Não pode fazer-se dos “trabalhos a mais” um instrumento de utilização sistemática e sem outro condicionamento que não o simples limite quantitativo – limite que, de resto, em muitos casos, se considera já como assumido e de utilização obrigatória....

E, muito menos, como por vezes ocorre, um método errático de execução das obras, ao sabor de improvisos ou de um caudal ininterrupto de sugestões de última hora sem qualquer responsabilização dos projectistas ou das entidades a quem prestam serviços.

Ora, do que consta do processo e ao menos no que toca aos trabalhos a que se aludiu em 2 e 3 da matéria de facto, extrai-se que não houve qualquer circunstância inesperada que tenha causado a necessidade daqueles trabalhos a mais.

Na verdade a justificação dada pela autarquia (ofício n.º 2940) para as novas quantidades de betão é, textualmente, a seguinte: “As novas quantidades de betão



Tribunal de Contas

com novos preços referem-se à execução de sapatas e de vigas de lintel de fundação que, por lapso, não foram incluídas no mapa de trabalhos (...) – sublinhámos.

Quanto às alterações nas coberturas e respectivas impermeabilizações diz o mesmo ofício deverem-se a necessidade de reforçá-las “uma vez que o projecto da cobertura inicial, por lapso, não considerou a acção da neve (...) – sublinhámos de novo.

Ora, como é óbvio, a existência das sapatas e dos lintéis em qualquer construção não pode ter-se como necessidade surgida imprevisivelmente.

E o mesmo se pode dizer, naturalmente da adequação da cobertura às condições climatéricas do concelho de Baião.

De resto há vários “lapsos” na presente empreitada como, por exemplo, a não previsão de soleiras e peitoris “sem as quais não é possível a colocação de serralharia” (Informação 310/05/2003 de 17/12/2004).

É óbvio que estamos perante erros tão grosseiros e relevantes do concurso que nem sequer poderão seriamente ser tomados como os tradicionais “erros e omissões”.



Tribunal de Contas

Se não estiver verificada a “circunstância imprevista”, desaparece a permissão concedida pelo art.º 26.º para que os trabalhos possam ser adjudicados, por ajuste directo, ao empreiteiro que está em obra.

Não tendo ocorrido um dos requisitos de que a lei faz depender o regime, verdadeiramente excepcional, do art.º 26.º, n.º 1, a adjudicação deveria ter sido feita através de um outro procedimento.

Esse outro procedimento, tendo em conta o valor dos referidos trabalhos (76 072,92€) e o disposto no art.º 48.º, n.º 2, alínea b), do mesmo Dec-Lei n.º 59/99, seria, pelo menos, o do concurso limitado sem publicação de anúncios.

Segundo a alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, constitui fundamento de recusa de visto a “ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro”.

Ora, no caso em análise, omitiu-se um procedimento que, embora de forma algo mitigada em relação ao concurso público, visa ainda realizar a concorrência, sendo que, como é sabido, a concorrência é, normalmente, factor de abaixamento dos preços.

A ausência total de sujeição à concorrência, quando a lei exigia alguma, configura assim uma ilegalidade susceptível de alterar, em desfavor da



Tribunal de Contas

Administração, o resultado financeiro do contrato e integrando, dessa forma, aquele fundamento de recusa de visto.

No entanto, e porque não se pode ter por adquirido o referido agravamento, acha-se adequado – de acordo com o n.º 4 do art.º 44.º da já referida Lei n.º 98/97 – conceder o visto, com a recomendação, que ora se formula à Câmara Municipal do Baião, de que, na realização de obras públicas, deve observar o rigoroso cumprimento do disposto no respectivo regime jurídico.

São devidos emolumentos.

Lisboa, em 10 de Maio de 2005.

Os Juízes Conselheiros

Lídio de Magalhães

Adelina Sá Carvalho

Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto