



Tribunal de Contas

ÍNDICE

DECISÃO	3
RELATÓRIO	11
I. ÂMBITO, OBJECTIVOS E CONDICIONANTES DA ACÇÃO	13
1. Introdução	13
2. Âmbito	14
3. Objectivos	15
4. Condicionantes	15
II. TIPIFICAÇÃO DOS CONTRATOS	17
1. Contratos adicionais registados no Tribunal de Contas	17
2. Contratos iniciais das empreitadas analisadas	18
3. Obras por sectores: Administração Central, Administração Local e Sector Público Empresarial	19
4. Contratos adicionais por sectores e entidades	20
4.1. Administração Local	20
4.2. Administração Central	22
4.3. Sector Público Empresarial	24
5. Empreitadas e entidades sem adicionais	26
6. Tipos de obras objecto de adicionais	28
7. Tipos de obras que não foram objecto de adicionais	31
8. Adicionais em obras adjudicadas na modalidade de “concepção/construção”	33
9. Observações e recomendações	36
III. DESVIOS FINANCEIROS RESULTANTES DOS ADICIONAIS ÀS EMPREITADAS	39
1. Montante global	39
2. Montantes adicionais por tipo de empreitada	40
3. Limites legais	42
4. Respeito pelos limites legais	43
5. Acréscimos financeiros nas obras adjudicadas na modalidade de “concepção/construção”	46
6. Observações e recomendações	47



IV. ALTERAÇÕES AO OBJECTO E CONTEÚDO DAS EMPREITADAS	49
1. Falta de informação	49
2. Rectificações de erros e omissões do projecto	49
3. Trabalhos a mais	50
4. Tipos de trabalhos adicionais	51
5. Compatibilidade das modificações contratuais com a lei aplicável	51
6. Caracterização das situações e das ilegalidades mais frequentes no que respeita à modificação do objecto e conteúdo das empreitadas	53
6.1. Deficiências dos projectos	53
a) Erros e Omissões	53
b) Outras deficiências dos projectos	54
c) Regime da correcção das deficiências dos projectos	59
6.2. Circunstâncias imprevistas	60
6.3. Modificações resultantes da instabilidade de vontade do dono da obra	61
7. Reiteração das deficiências	62
8. Trabalhos adicionais nas obras adjudicadas na modalidade de “concepção/construção”	63
9. O necessário rigor dos projectos	64
10. Novo conceito de erros e omissões do projecto	70
11. Autorização, fundamentação e justificação dos trabalhos adicionais	73
12. Responsabilidade pela autorização de trabalhos adicionais	75
13. Observações e recomendações	76
V. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	85
FICHA TÉCNICA	86
ANEXOS	87



DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.^a Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

1. Decidem aprovar o Relatório *“Análise de Adicionais a Contratos de Empreitada Visados”*, em Anexo, do qual ressaltam as seguintes observações:

- Foram assinalados adicionais aos contratos de empreitada de obras públicas em cerca de 50% das obras;
- A existência de adicionais distribuiu-se por todos os tipos de empreitadas e construções;
- Com frequência celebraram-se vários contratos adicionais a uma mesma empreitada;
- A necessidade de trabalhos adicionais manifestou-se nas obras adjudicadas na modalidade de *“concepção-construção”* com uma frequência próxima daquela que se verificou nas empreitadas em que o projecto foi fornecido pelo dono da obra;
- No conjunto analisado, o desvio financeiro global resultante de contratos adicionais foi de 9,85%, sendo o acréscimo médio de 11,46%;
- Em 17,05% dos casos o acréscimo de custos foi superior a 20% do valor inicial;
- Em 7,14% das situações esse aumento de custos foi próximo do limite legal de 25%;
- Apenas em 0,65% das obras foi excedido o limite legal de acréscimo de custos;
- As maiores taxas de acréscimo de custos verificaram-se nas obras de parques urbanos/campos de futebol (12,56%), de infra-estruturas (10,82%) e edifícios (10,47%) e, nestes, na área da cultura (13,00%);
- No âmbito das 78 auditorias realizadas, cerca de 75% dos trabalhos adicionais realizados foram considerados desconformes com a lei;



- Cerca de 50% dos trabalhos adicionais auditados resultaram de deficiências na concepção dos projectos, tendo, na sua esmagadora maioria, sido considerados ilegais;
- As modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra, que não podem, em caso algum, fundamentar a realização de trabalhos adicionais, foram constatadas em 30% das situações;
- Apenas em 20% dos casos foi reconhecida a ocorrência de "*circunstâncias imprevistas*" como fundamento legalmente admissível para a realização de trabalhos a mais;
- Parte das deficiências, designadamente as verificadas nas empreitadas de *concepção-construção*, decorreram de insuficiente especificação, por parte do dono da obra, dos objectivos e características da obra a desenvolver e de falta de avaliação atempada sobre a compatibilidade dos elementos do projecto com as necessidades e finalidades a prosseguir;
- As situações identificadas são recorrentes em todo o tipo de obras e sectores;
- O regime introduzido pelo novo Código dos Contratos Públicos é, em contradição com o rigor exigido na preparação dos projectos, permissivo quanto à admissibilidade de trabalhos para suprimento dos respectivos erros e omissões¹ e quanto ao respectivo limite quantitativo², o que pode potenciar um aumento dos desvios financeiros nas empreitadas³;
- O novo regime impõe que seja dada a devida atenção à identificação de erros e omissões do projecto na fase pré-contratual e que o dono da obra exija responsabilidades pelos verificados erros e omissões que não sejam da sua responsabilidade;
- Muitos dos trabalhos adicionais foram realizados sem estarem devidamente autorizados, sem a despesa correspondente ter sido previamente cabimentada e sem estar efectuado o respectivo compromisso, para além de não ter sido apresentada a adequada justificação para a sua admissibilidade e legalidade;

¹ Cujo conceito foi amplamente alargado.

² Que foi aumentado para 50% do preço contratual.

³ Nos quais os trabalhos adicionais têm representado, como vimos, uma média de 11,46% do valor adjudicado.



Tribunal de Contas

- Mais de 10% dos contratos adicionais não foram acompanhados da informação necessária à caracterização dos trabalhos envolvidos;
- As entidades do sector público empresarial têm remetido poucos contratos adicionais ao Tribunal de Contas.

2. Decidem recomendar às entidades que sejam donos de obras públicas que observem as recomendações constantes daquele Relatório:

- 2.1. Cumprindo a sua obrigação legal e gestionária de aprovar projectos de obras públicas rigorosos, que definam, com a máxima precisão, as finalidades e características da obra a realizar e as características dos respectivos terrenos de implantação. Nesta matéria, deve, em especial, observar-se o disposto no artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos e nas Instruções aprovadas pela Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho;
- 2.2. Obtendo previamente os pareceres obrigatórios de entidades externas e zelando para que os projectos cumpram as exigências legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra em causa;
- 2.3. Acompanhando, nos termos legalmente estabelecidos, a elaboração dos projectos, mesmo quando realizados por entidades externas, e procedendo à sua avaliação crítica, à luz do respectivo ajustamento às efectivas necessidades;
- 2.4. Promovendo a cuidada revisão dos projectos antes da sua colocação a concurso, designadamente actualizando os projectos antigos e compatibilizando os projectos das várias especialidades ou de empreitadas relacionadas entre si;
- 2.5. Adoptando, quando aplicável, o procedimento de revisão de projectos estabelecido no artigo 43.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos;
- 2.6. Cumprindo rigorosamente o disposto no artigo 43.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos, de modo a recorrer a empreitadas na modalidade de *concepção-construção* apenas nos casos excepcionais previstos naquele preceito legal;
- 2.7. Em caso de legítimo recurso a essa modalidade:
 - a) Pondo a maior atenção na elaboração do programa base, o qual deve conter as especificações necessárias à clara



- definição dos objectivos e características do projecto e da obra, nos termos definidos na Portaria n.º 701-H/2008;
- b) Garantindo um adequado acompanhamento e uma cuidada avaliação crítica do projecto apresentado pelo empreiteiro, para que seja segura a sua compatibilidade com o programa base e com as necessidades a satisfazer;
 - c) Assegurando a responsabilização do empreiteiro pelos erros e omissões dos projectos por ele elaborados;
- 2.8. Pronunciando-se, expressa e cuidadosamente, sobre os erros e omissões identificados pelos concorrentes aos concursos para adjudicação de empreitadas durante o prazo para apresentação de propostas;
- 2.9. Procedendo à expressa autorização dos trabalhos adicionais, pelo órgão competente, e fundamentando a decisão de forma suficiente e adequada, o que inclui a explicitação das circunstâncias de facto que justificam os trabalhos e a qualificação legal que os legitima;
- 2.10. Observando os requisitos legais fixados nos artigos 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos para a realização dos trabalhos adicionais e procedendo à sua verificação rigorosa antes da respectiva autorização;
- 2.11. Tendo em atenção, para esse efeito, que “*circunstâncias imprevistas*” são apenas aquelas que sejam qualificáveis como inesperadas ou inopinadas, ou seja, como circunstâncias que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto;
- 2.12. Estando cientes de que só podem ser qualificados como suprimentos de erros e omissões ou como trabalhos a mais prestações *estritamente necessárias* à integral execução da obra contratada, o que exclui as modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra e as melhorias dos projectos;
- 2.13. Tendo presentes as regras de autorização e realização de despesas públicas, que incluem a cabimentação *prévia* das mesmas;
- 2.14. Tendo rigorosamente em atenção o princípio da unidade da despesa e a inerente proibição do seu fraccionamento, atendendo ao constante do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como ao disposto nos artigos 22.º, 370.º, n.º 2, alíneas c) e d), e n.º 5, e 376.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos;



- 2.15. Identificando de forma clara os autores dos actos de autorização dos trabalhos adicionais e das despesas deles resultantes e, em caso de deliberações de órgãos colegiais, o sentido de voto dos seus membros;
 - 2.16. Observando e promovendo a adequada imputação de responsabilidades por erros e omissões detectados durante a execução da obra, nos termos do artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos, assegurando a responsabilização do adjudicatário quando aplicável;
 - 2.17. Accionando obrigatoriamente os pedidos de indemnização previstos no mesmo artigo, quando os erros e omissões decorram do incumprimento de obrigações de concepção perante si assumidas por terceiros;
 - 2.18. Formalizando sempre, em adicional aos contratos de empreitada, as alterações por trabalhos aditados ou suprimidos;
 - 2.19. Celebrando atempadamente esses contratos adicionais;
 - 2.20. Cumprindo o dever de remessa dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas, no prazo fixado no artigo 47.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
 - 2.21. Caso pertençam ao sector público empresarial, cumprindo o referido dever sempre que se enquadrem no disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da mesma Lei;
 - 2.22. Observando, de forma rigorosa, o disposto na Resolução n.º 1/2009, publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009.
3. Decidem recomendar à Assembleia da República e ao Governo que, no quadro das respectivas competências, promovam:
 - 3.1. A fixação de exigências e condições acrescidas para um maior rigor dos projectos de obras públicas;
 - 3.2. A reponderação do limite quantitativo para o possível suprimento de erros e omissões do projecto⁴;

⁴ Vide pontos IV.10, IV.13.4. e IV.13.9. do Relatório.



- 3.3. A reponderação da amplitude do regime de suprimento de erros e omissões do projecto constante do Código dos Contratos Públicos, face, designadamente, ao disposto no artigo 31.º, n.º 4, alínea a), da Directiva 2004/18/CE⁵;
- 3.4. O estabelecimento de normas legislativas que, de forma clara e inequívoca, responsabilizem administrativa e financeiramente os gestores que não promovam o exigido rigor dos projectos de obras públicas e não accionem os previstos mecanismos de responsabilização de adjudicatários e terceiros por trabalhos de suprimento de erros e omissões de projectos⁶;
- 3.5. A regulamentação de um seguro obrigatório de projecto⁷.
4. Decidem que não são devidos emolumentos, por não determinação dos respectivos sujeitos passivos.
5. Decidem remeter cópia desta Decisão e do Relatório:
- a) À Assembleia da República;
 - b) Ao Primeiro-Ministro;
 - c) A todos os Ministros, para que, além do mais, divulguem as suas recomendações aos donos de obras públicas sob a sua hierarquia e tutela, incluindo empresas públicas;
 - d) À Associação Nacional de Municípios Portugueses, para que os divulgue junto dos Municípios e respectivas Associações, os quais, por sua vez, os devem divulgar junto das entidades que integram os respectivos sectores empresariais;
 - e) À Associação Nacional de Freguesias, para que os divulgue junto das Freguesias;
 - f) À Associação Portuguesa de Empresas Municipais, para que os divulgue junto das suas associadas;
 - g) Às entidades que são objecto de referência expressa neste Relatório.

⁵ Idem.

⁶ Vide pontos IV.9 e IV.13.9. do Relatório.

⁷ Vide ponto IV.13.5. do Relatório.



Tribunal de Contas

6. Decidem publicar esta Decisão e o Relatório aprovado na página de *Internet* do Tribunal de Contas, com destaque.
7. Decidem que seja promovida a máxima divulgação pública das respectivas conclusões e recomendações.

Lisboa, 23 de Março de 2010

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Helena Abreu Lopes (Relatora)

Alberto Fernandes Brás

João Figueiredo

António Santos Soares



Tribunal de Contas



Processo n.º 18/2008- Audit. 1.ª S.

RELATÓRIO

*

ANÁLISE DE ADICIONAIS A CONTRATOS DE EMPREITADA VISADOS

Tribunal de Contas

Lisboa

2010



Tribunal de Contas



I. ÂMBITO, OBJECTIVOS E CONDICIONANTES DA ACÇÃO

1. Introdução

Até 3 de Setembro de 2006 todos os *adicionais a contratos visados* pelo Tribunal de Contas estiveram sujeitos a *fiscalização prévia* deste Tribunal, uma vez que consubstanciavam alterações aos contratos iniciais e se integravam nos mesmos⁸. Todos estes adicionais eram, assim, objecto de controlo prévio quanto à sua legalidade e regularidade financeira.

A partir daquela data, por força da entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁹, os referidos adicionais deixaram de estar sujeitos ao controlo *prévio* do Tribunal¹⁰.

Em contrapartida, as entidades passaram a estar obrigadas ao dever de remeter ao Tribunal de Contas os adicionais a contratos visados, no prazo de 15 dias a contar do início da respectiva execução¹¹.

Recebida essa informação, e no quadro dos seus poderes de controlo *concomitante* sobre a execução de contratos visados¹², a 1.ª Secção deste Tribunal tem vindo a proceder a uma análise selectiva dos referidos adicionais, em função de critérios pré-definidos, que têm em conta o risco financeiro, a existência de indícios de ilegalidade e o grau de cobertura do universo. Nesse quadro, a 1.ª Secção tem seleccionado parte desses contratos adicionais para a realização de auditorias, no âmbito das quais conduz uma análise aprofundada da justificação e legalidade dos trabalhos adicionais e procede à identificação de eventuais responsabilidades financeiras e sua comunicação ao Ministério Público.

Mas, para além dessa análise selectiva, entendeu o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, que, tendo recebido das entidades públicas um volume significativo de informação relativa a contratos adicionais, poderia, e deveria, proceder a uma análise global dessa informação, a fim de identificar riscos e

⁸ Cfr. Acórdão n.º 156/98, de 7 de Outubro, publicado no *Diário da República*, II série, n.º 265, de 16 de Novembro de 1998.

⁹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações resultantes das Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, e doravante designada como LOPTC.

¹⁰ Cfr. artigo 47.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC, na sua redacção actual.

¹¹ Cfr. artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, na sua redacção actual.

¹² Cfr. artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.



formular observações e recomendações úteis a uma melhor gestão dos dinheiros e valores públicos.

Essa acção insere-se, aliás, no Objectivo Estratégico n.º 1.13 fixado no Plano Trienal 2008-2010 deste Tribunal: *“Elaborar linhas orientadoras, designadamente no domínio dos diferentes regimes de contratação pública, aplicáveis às entidades sob jurisdição do Tribunal”*.

2. Âmbito

A presente acção consistiu na análise da informação relativa aos contratos adicionais a contratos visados remetidos ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, no período de **3 de Setembro de 2006** (data do início do novo regime de controlo dos adicionais) a **30 de Junho de 2008** (data próxima da entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos, que alterou o regime jurídico aplicável¹³).

Neste período foram remetidos ao Tribunal **1701 contratos adicionais**¹⁴, dos quais **1607**, correspondendo a **94,47%** desse universo, **respeitavam a empreitadas de obras públicas**¹⁵.

Atendendo a que o peso desta tipologia aponta para que **os contratos adicionais respeitam, essencialmente, a obras públicas**, optou-se por fazer incidir a análise apenas sobre os referidos 1607 adicionais aos contratos de empreitada.

Nas auditorias entretanto realizadas e concluídas foram abrangidos 165 destes 1607 adicionais, tendo, nessas auditorias, sido feita a análise substancial da sua legalidade. A informação constante dos 78 relatórios sobre eles aprovados¹⁶ foi, assim, também considerada para efeitos de análise.

A apreciação da informação relativa aos contratos adicionais deve ser feita no contexto global das obras a que respeitam, pelo que se tornou necessário analisar também informação relativa aos contratos de empreitada iniciais, que os

¹³ Cfr. Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, cuja entrada em vigor ocorreu em 30 de Julho de 2008. Este diploma foi, entretanto, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março de 2008, e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro. Será doravante designado como Código dos Contratos Públicos ou CCP.

¹⁴ Cfr. Quadro 1, infra.

¹⁵ 94 adicionais (5,53% do total) respeitavam a contratos de outros tipos, sendo que alguns deles consubstanciavam, mesmo, contratos novos, que, por isso, foram reencaminhados para fiscalização prévia do Tribunal.

¹⁶ Alguns dos relatórios reportavam-se a vários contratos adicionais.



Tribunal de Contas

adicionais alteravam, bem como a outros 196 contratos adicionais anteriores, que respeitavam às mesmas obras. Esta informação foi obtida com recurso aos processos já anteriormente apreciados pelo Tribunal em sede de fiscalização prévia.

Nalguns casos, pontualmente referidos, as amostragens foram temporalmente alargadas para confirmação de dados.

A análise global foi complementada com a informação resultante das auditorias realizadas. Nesse sentido, foram analisadas e comparadas as conclusões dos referidos 78 relatórios de auditoria de controlo concomitante a contratos adicionais, aprovados pela 1.ª Secção deste Tribunal desde 3 de Setembro de 2006, listados no Anexo VIII, quadro 20¹⁷.

3. Objectivos

A análise foi conduzida com o objectivo de:

- Tipificar os adicionais enviados;
- Caracterizar as situações de divergência verificada entre as empreitadas contratualizadas e a respectiva execução, designadamente em termos de realização financeira e de conteúdo contratual;
- Identificar os riscos associados; e
- Formular recomendações.

4. Condicionantes

Na interpretação da informação constante deste Relatório, importa ter em conta que:

- A análise efectuada respeita, essencialmente, a empreitadas realizadas por entidades da Administração Central e Local¹⁸.

Sucede que a Lei n.º 48/2006 introduziu uma outra importante alteração no regime de fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Até à sua entrada em vigor, apenas estavam sujeitas a este tipo de controlo as entidades inseridas no sector público administrativo¹⁹. Com a sua publicação, passaram a estar

¹⁷ Os respectivos relatórios podem ser consultados em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_audit.shtm

¹⁸ Não se incluem quaisquer entidades da Administração Regional, as quais são controladas pelas respectivas Secções Regionais deste Tribunal.

¹⁹ Cfr. artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, na redacção anterior à da Lei n.º 48/2006.



também sujeitas a visto as entidades referidas na 2.^a parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, na sua nova redacção²⁰.

Ora, o impacto desta alteração não se fez sentir de imediato. No período em análise, muitas destas entidades poderão não ter remetido ao Tribunal os adicionais às empreitadas por elas conduzidas, quer porque se reportavam a contratos iniciais não visados, quer porque não estavam ainda cientes da sua sujeição a esse dever.

Assim, estando também incluídos no universo de contratos analisados contratos adicionais remetidos por algumas entidades dos sectores empresariais do Estado e das Autarquias Locais, eles apresentam-se como pouco representativos do conjunto de obras públicas realizadas por estes sectores;

- Os adicionais em causa são adicionais a contratos *visados pelo Tribunal de Contas*. Ora, nos termos da lei, apenas estão sujeitos a esse visto os contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior ao estabelecido, anualmente, nas leis do orçamento^{21/22}. Assim sendo, a análise não incidiu sobre a totalidade das obras públicas realizadas pelas entidades sujeitas ao controlo prévio do Tribunal nos períodos em causa mas apenas sobre as suas obras públicas de maior valor;
- No decurso da execução dos contratos verificaram-se, nalguns casos, e em especial no âmbito da Administração Central, reestruturações e alterações no estatuto jurídico e na denominação das entidades públicas e consequentes alterações na titularidade dos contratos, o que pode, pontualmente, ter interferido na análise.

As entidades são identificadas no presente documento pela sua actual denominação.

²⁰ “...entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”

²¹ Cfr. artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC.

²² Em 2005 esse valor era de 317.160 €, em 2006 de 321.920 €, em 2007 de 326.750 € e em 2008 de 333.610 €.



II. TIPIFICAÇÃO DOS CONTRATOS

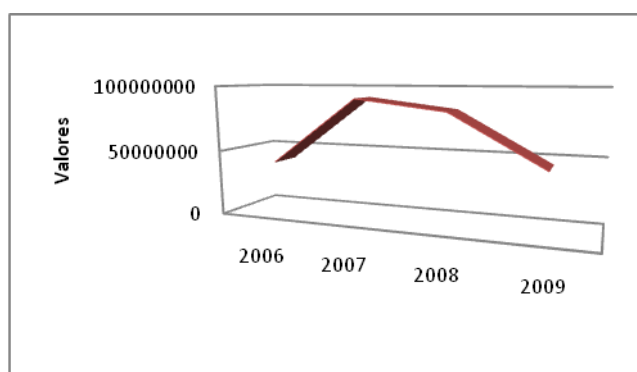
1. Contratos adicionais registados no Tribunal de Contas

Desde 3 de Setembro de 2006, e por força do disposto no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC, na redacção então introduzida, foram registados neste Tribunal os seguintes contratos adicionais:

Quadro 1 – Contratos adicionais registados no Tribunal de Contas entre 3 de Setembro de 2006 e 31 de Dezembro de 2009

Ano		N.º contratos adicionais	Montante (€)
2006	De 03/09 a 31/12	359	40.230.252,45
2007	De 01/01 a 31/12	979	91.145.973,76
2008	De 01/01 a 31/12	747 ²³	83.026.221,69
2009	De 01/01 a 31/12	627	45.303.968,00
Totais		2712	259.706.415,90

Gráfico 1 – Evolução anual do montante de adicionais enviados para o Tribunal de Contas



²³ Entre 01/01 e 30/06 foram registados 363 adicionais e entre 01/07 e 31/12 foram registados 384.



Tribunal de Contas

Conforme se constata destes dados, quer o número quer o montante financeiro dos adicionais remetidos a este Tribunal tem vindo a diminuir de forma significativa.

Deste universo, e como se referiu em I.2, a presente acção incidiu especificamente sobre 1607 contratos adicionais a contratos de empreitada recebidos até 30 de Junho de 2008.

Estes 1607 contratos representam um montante financeiro de 139.929.614,19 €²⁴.

2. Contratos iniciais das empreitadas analisadas

Tal como consta detalhadamente dos quadros n.ºs 1, em Anexo I, e 17, em Anexo VI, os adicionais enviados no período em causa reportavam-se a **1079 contratos (iniciais) de empreitada de obras públicas**, remetidos por **309** entidades públicas (247 integradas na Administração Local, 54 na Administração Central e 8 nos sectores empresariais do Estado e das Autarquias Locais).

Atendendo às características das obras a que respeitavam estes contratos de empreitada, os mesmos podem ser agrupados da seguinte forma:

Quadro 2 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas a que se reportam os adicionais analisados

Tipos de obra	N.º contratos	Distribuição por sectores			Valor Inicial (€)
		Adm. Central	Adm. Local	Sector empresarial	
Edifícios	493	128	360	5	792.710.787,32
Estradas e obras de arte	214	4	180	30	369.205.921,70
Infra-estruturas ²⁵	276	8	266	2	302.170.336,11
Parques urbanos/ campos de futebol	78	1	77	-	91.838.895,04
Obras hidráulicas/obras marítimas	18	9	9	-	80.353.180,80
Totais	1079	150	892	37	1.636.279.120,97

²⁴ Note-se que para o cálculo deste valor não estão considerados os contratos adicionais que não respeitavam a empreitadas.

²⁵ Foram consideradas nesta classificação as obras relativas à execução de redes de águas, drenagem de esgotos domésticos e pluviais e arranjos urbanísticos.



3. Obras por sectores: Administração Central, Administração Local e Sector Público Empresarial

Do quadro anterior²⁶ conclui-se que as obras a que os adicionais recebidos se reportavam eram maioritariamente da **Administração Local** (destacando-se os municípios²⁷), pertencendo a esse sector **82,67%** do total dos contratos identificados.

As obras conduzidas por entidades da **Administração Central** corresponderam apenas a **13,90%** do conjunto dos contratos.

Este maior peso relativo das obras realizadas pela Administração Local, relativamente à Administração Central, é consistente com uma tendência clara e constante, já constatada há largos anos²⁸, de a Administração Local celebrar um maior número de contratos de empreitada.

As obras a que correspondem os contratos remetidos pelo sector público empresarial têm um peso muito diminuto neste conjunto, sendo os 30 casos referentes a estradas e obras de arte relativos a contratos outorgados pela EP – Estradas de Portugal, S.A.

Ora, é manifesto que este número não traduz um volume reduzido de obras públicas conduzidas pelas entidades deste sector ou um menor recurso por parte destas a trabalhos adicionais às empreitadas.

Considerando que no sector empresarial do Estado figuram empresas que são grandes donos de obras públicas e que no sector empresarial local avultam casos de delegação em empresas municipais de responsabilidades e poderes para a realização de obras anteriormente a cargo dos municípios, afigura-se-nos que esse número traduz, ao invés, a não remessa ao Tribunal dos contratos celebrados.

Como referimos no ponto anterior, e dada a proximidade à entrada em vigor do novo regime, muitas das entidades em causa poderão não ter remetido ao Tribunal os adicionais às empreitadas por elas conduzidas, quer porque se reportavam a contratos iniciais não visados, quer porque não estavam ainda cientes da sua sujeição a esse dever.

²⁶ O detalhe de cada um dos tipos de obras consta do Anexo II- quadros nºs 2 a 6.

²⁷ As freguesias (6) apenas remeteram 6 contratos, os serviços municipalizados (4) enviaram 14 contratos de empreitada e as “outras” entidades aqui incluídas também apresentaram um número diminuto.

²⁸ De acordo com os dados constantes dos Relatórios anuais de Actividades deste Tribunal, os contratos submetidos a fiscalização prévia são, em grande maioria, provenientes da Administração Local.



4. Contratos adicionais por sectores e entidades

4.1. Administração Local

Na linha do referido, os adicionais remetidos ao Tribunal no período em apreciação respeitaram, sobretudo, a obras conduzidas por entidades da Administração Local.

Dos 1607 contratos adicionais enviados, acrescidos dos 196 adicionais anteriormente objecto de visto e relativos às mesmas obras, num total de 1803 adicionais, **1533 (85,02%)** respeitaram a entidades da **Administração Local**²⁹.

A grande maioria destes contratos respeita a municípios. De entre eles, destacam-se, por ordem decrescente do **número de adicionais** remetidos, os seguintes:

Quadro 3 – Organismos da Administração Local que remeteram maior número de adicionais

Entidade	N.º contratos iniciais	N.º adicionais	Valor dos adicionais (€)
Câmara Municipal de Alcobaça	9	60	2.255.468,95
Câmara Municipal de Oeiras	24	47	3.721.444,46
Câmara Municipal de Faro	9	46	2.865.639,57
Câmara Municipal de Castro Marim	9	41	1.328.278,80
Câmara Municipal de Loulé	22	40	2.758.371,95
Câmara Municipal de Viseu	13	35	1.935.763,80
Câmara Municipal de Vila de Rei	8	24	198.061,02
Câmara Mun. de Vila Franca de Xira	12	23	1.756.622,54
Câmara Mun. de Oliveira Azeméis	8	23	1.627.929,61
Câmara Municipal de Lagos	11	20	2.329.127,16

Como se pode observar, o **Município de Alcobaça** foi a entidade que remeteu o maior número de adicionais.

Os 60 contratos adicionais enviados por este Município respeitavam apenas a 9 empreitadas, indiciando um significativo número de correcções às mesmas, o que também se pode observar, de modo significativo, nos casos das autarquias

²⁹ Cfr. Anexo VI, quadro 17



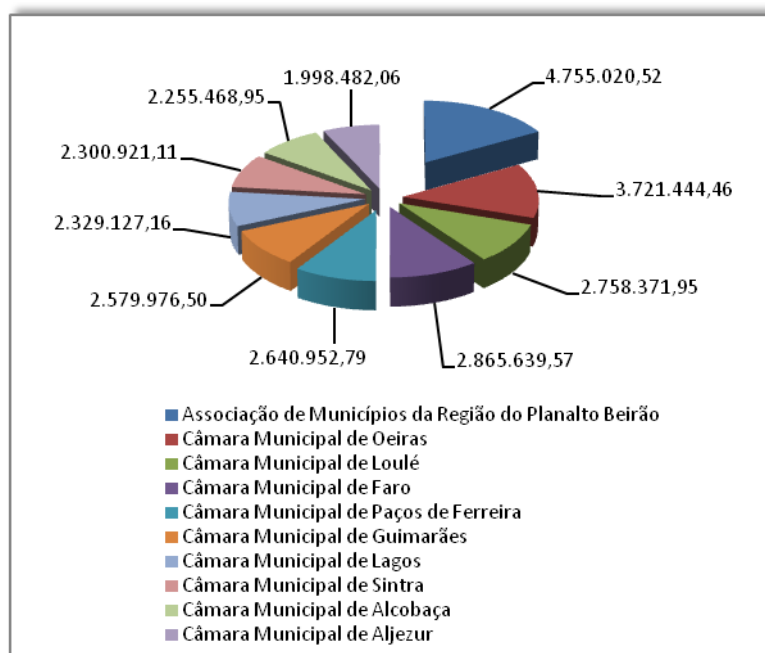
de Faro e de Castro Marim mas se constata mesmo, de um modo geral, no universo analisado³⁰.

Ainda no que respeita aos adicionais enviados pelo Município de Alcobaça, os mesmos ascenderam ao montante de 2.255.468,95 €, os quais, tendo em consideração o valor global dos contratos iniciais (19.535.584,32 €), representaram um acréscimo de custos de 11,55%.

No entanto, o maior número de adicionais não tem correspondência com o maior volume financeiro contratualizado.

Se atendermos a este critério, e considerando os dados constantes do Anexo VI, quadro 17, temos o seguinte resultado:

Gráfico 2 – Entidades da Administração Local cujos adicionais remetidos representam o maior volume financeiro



O maior volume financeiro em adicionais, no âmbito da Administração Local e no período em causa, foi realizado pela **Associação de Municípios da Região do Planalto Beirão**, no montante de 4.755.020,52 €, em 3 adicionais respeitantes a uma só empreitada, relativa ao Abastecimento e Distribuição de Água aos municípios de Carregal do Sal, Mortágua, Santa Comba Dão, Tábua e Tondela.

³⁰ Cfr. quadro 5, infra.



Tribunal de Contas

O valor destes adicionais representou 27,67% do valor inicialmente contratualizado (17.185.608,92 €).

Ainda no âmbito da Administração Local, importa mencionar que a **Associação de Municípios do Alentejo Central**, tendo remetido apenas 1 adicional a 1 contrato de empreitada, na importância de 1.243,07 €, representando um aumento de 0,36%, foi a entidade que apresentou o **menor acréscimo de custos** ao valor inicial das obras contratadas.

4.2. Administração Central

Quanto aos 54 organismos da **Administração Central** que, no período em causa, remeteram contratos adicionais ao Tribunal, refira-se que enviaram 210 contratos adicionais, referentes a 150 empreitadas.

Neste sector salientam-se, pelo maior número de contratos enviados:

Quadro 4 – Organismos da Administração Central que remeteram maior número de adicionais

Organismo	N.º contratos iniciais	N.º adicionais	Valor dos adicionais (€)
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P.	26	33	3.268.016,55
Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo	11	19	2.065.706,47
Universidade do Porto - Reitoria	6	13	843.158,84
Administração Regional de Saúde Centro, I. P.	8	12	7.549.766,77
Administração Regional de Saúde Lisboa e Vale do Tejo, I. P.	3	10	221.060,54
Administração Regional de Saúde Norte, I. P.	8	9	694.367,97
Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos - Ministério da Administração Interna	7	7	447.707,82
Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica	4	6	392.360,71
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.	4	5	3.021.255,26
Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	5	5	608.109,70

A entidade que mais adicionais remeteu (33) foi o **Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.** Atento o montante desses



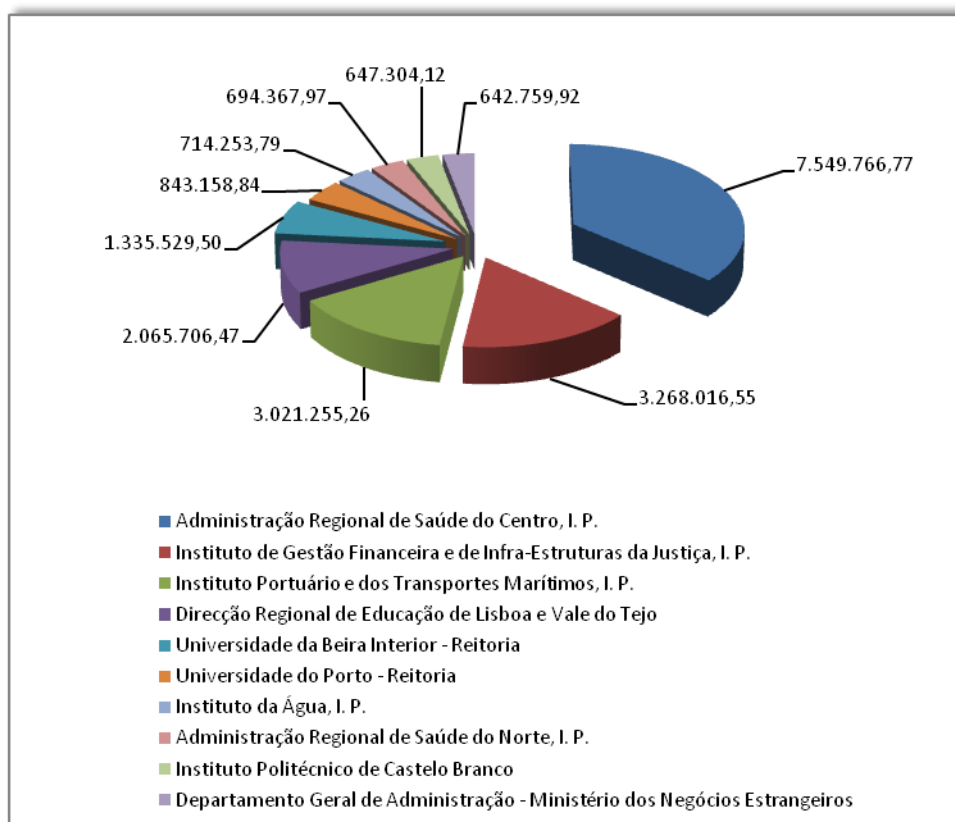
Tribunal de Contas

adicionais, 3.268.016,55 €, e o inicialmente contratualizado, 57.070.895,44 €, o acréscimo global de custos foi de 5,73%.

Tal como se constatou no âmbito da Administração Local, também na Administração Central não existe correspondência directa entre o maior número de adicionais celebrados e os maiores montantes financeiros com eles dispendidos.

Considerando o volume financeiro dos adicionais, e como se pode observar no quadro 4 e no gráfico seguinte, o maior montante em adicionais foi contratado pela **Administração Regional de Saúde do Centro, IP**, com 7.549.766,77 €, correspondentes a 12 adicionais em 8 obras, referentes à construção, ampliação ou remodelação de centros de saúde e hospitais. Estes adicionais, atento o montante global inicialmente contratualizado de 48.890.600,47 €, representaram um acréscimo de custos de 15,44%.

Gráfico 3 – Organismos da Administração Central com maior valor financeiro em adicionais remetidos ao Tribunal de Contas





Tribunal de Contas

No âmbito da Administração Central, os serviços públicos que, no período, apresentaram menor número de adicionais e menor valor de acréscimo de custos, foram o **Instituto do Desporto de Portugal, I.P.**, a **ex-Direcção Regional de Edifícios e Monumentos do Centro**, o **Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P.**, a **Direcção-Geral dos Impostos** e o **Instituto Politécnico de Viseu**.

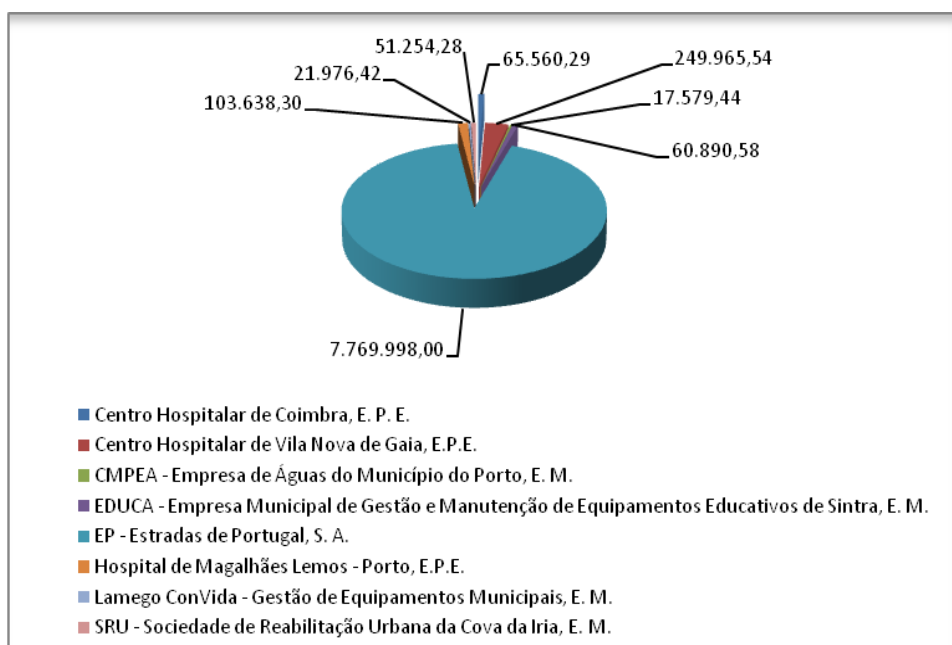
4.3. Sector Público Empresarial

Analisando, por último, os contratos adicionais remetidos pelo sector público empresarial, importa recordar que, no período em referência, apenas 8 entidades deste sector enviaram adicionais ao Tribunal.

Por elas foram enviados 60 adicionais, ressaltando, neste sector, a **EP – Estradas de Portugal, S.A.**, que remeteu **46 adicionais a 30 empreitadas** de obras públicas, os quais ascenderam a **7.769.998,00 €³¹**. Tendo em conta o valor global dos contratos iniciais (197.895.887,48 €), o acréscimo global de custos foi de 3,93%.

Em termos de montantes financeiros, observa-se a seguinte distribuição:

Gráfico 4 – Valor financeiro dos adicionais enviados por empresas públicas



³¹ Sendo certo que em vários destes adicionais, o seu valor contratual resultou de compensação entre trabalhos a mais e a menos.



Tribunal de Contas

Como já se observou acima, os contratos remetidos pelo sector público empresarial têm um peso muito diminuto face aos outros sectores, o que poderia dever-se à proximidade do período analisado com a entrada em vigor do novo regime de fiscalização prévia e de controlo dos adicionais para as entidades integradas nesse sector.

Mas, compulsada a situação verificada entre 1 de Julho de 2008 e 31 de Dezembro de 2009, constata-se que, nesse período, 8 entidades do sector público empresarial remeteram ao Tribunal um total de 137 adicionais³², num conjunto de 1011 contratos adicionais enviados.

Assim, verifica-se que, embora o número de adicionais entretanto remetidos por entidades do sector empresarial público tenha subido, o número de entidades que os remetem não se alterou, pelo que a tendência constatada no período em análise ainda se mantém.

Importa, pois, salientar que as entidades do sector público empresarial que se enquadrem no disposto na 2.ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC estão sujeitas aos poderes de controlo prévio do Tribunal de Contas, devendo remeter para visto prévio os contratos referidos no artigo 46.º da mesma Lei e devendo enviar também a este Tribunal os contratos adicionais celebrados, no prazo de 15 dias a contar do início da respectiva execução.

A este respeito refira-se que tem sido entendimento da 1.ª Secção do Tribunal de Contas que as entidades abrangidas pelo disposto naquele preceito legal são aquelas que:

- Tenham sido criadas pelo Estado ou por qualquer outra entidade pública;
- Satisfazam necessidades colectivas antes cometidas a órgão ou serviço integrado no sector público administrativo;
- Desenvolvam uma função materialmente administrativa, em condições não mercantis, ou seja, sem que consigam assegurar a sua auto-sustentação financeira com o produto da disponibilização, em ambiente concorrencial, dos bens e serviços produzidos;
- Sejam financiadas por fluxos financeiros provenientes do orçamento da entidade pública criadora, sejam esses fluxos efectuados por transferências correntes ou de capital, subsídios, compensações, pagamentos titulados por contratos-programa, contratos de gestão ou outros contratos de financiamento, ou por qualquer forma de consignação ou atribuição de receitas tributárias.

³² A Estradas de Portugal, S.A. remeteu 121 adicionais e 7 empresas municipais remeteram 16.



5. Empreitadas e entidades sem adicionais

Com o propósito de apurar da existência de obras públicas executadas sem alterações significativas ao contratado, procedeu-se à identificação dos contratos de empreitada iniciais remetidos e visados pelo Tribunal entre 1 de Janeiro de 2006 e 30 de Junho de 2008, que não tiveram, até recentemente³³, adicionais.

Da análise dos quadros nºs 18, 18-A e 19, no Anexo VII, verifica-se que, no período de tempo referenciado, foram recebidos e visados neste Tribunal **831** contratos de empreitada de obras públicas relativamente aos quais **não** foi registado o envio de quaisquer contratos adicionais.

Em contrapartida, e relativamente ao mesmo período, foram recebidos e visados **728** contratos de empreitada que vieram a ser objecto de adicionais.

Ou seja, de acordo com estes dados, **46,70%** das empreitadas visadas naquele período necessitaram de correcções por contratos adicionais, enquanto relativamente a **53,30%** essa necessidade ainda não se manifestou junto deste Tribunal.

Após uma análise cruzada desses contratos relativamente às entidades que os promoveram, pudemos ainda concluir que há um conjunto de 275 entidades que desenvolveram pelo menos uma empreitada sem adicionais registados e há **62 entidades que, desde 1 de Janeiro de 2006, nunca remeteram ao Tribunal qualquer contrato adicional a contratos de empreitada visados**³⁴.

Destacam-se nessa situação 16 municípios, 9 empresas municipais, 8 entidades públicas empresariais na área da saúde, 4 associações de municípios e 5 freguesias.

Com o propósito de melhor interpretar estas situações e de identificar eventuais boas práticas, foi solicitada informação às entidades com o maior número de empreitadas sem alterações, no sentido de confirmar se no decurso da execução das correspondentes obras não tinham efectivamente sido autorizados trabalhos adicionais.

As respostas obtidas permitiram constatar que, apesar de essas alterações não terem sido comunicadas a este Tribunal, em 55 das 160 empreitadas questionadas

³³ A pesquisa de adicionais, para este efeito, abrangeu o período de 01 de Janeiro de 2006 a 31 de Dezembro de 2009.

³⁴ Recorde-se que, conforme já referimos, entre 3 de Setembro de 2006 e 30 de Junho de 2008, **309** entidades remeteram adicionais.



Tribunal de Contas

foram, afinal, autorizados trabalhos adicionais e, nalguns casos, também trabalhos a menos.

Com as correcções decorrentes da informação assim obtida, o número de **empreitadas sem adicionais** no período em referência passou a ser de **776 (49,78%)** contra 783 com adicionais (50,22%).

No entanto, o facto de ainda não estarem assinalados adicionais relativamente a 49,78% das empreitadas visadas não significa que as obras referidas tenham sido ou venham a ser executadas sem qualquer alteração ao inicialmente contratado.

Desde logo, e como decorre, designadamente, da interpelação feita, há adicionais que não são remetidos a este Tribunal.

As razões para essa situação podem ser várias.

Em primeiro lugar, nas auditorias realizadas tem-se verificado que os serviços tendem a compensar os trabalhos a mais com os trabalhos a menos e obtendo, em resultado dessa compensação, um saldo nulo ou negativo, não chegam a celebrar contrato adicional³⁵.

Por outro lado, algumas obras são objecto de cessão contratual da posição do dono da obra, pelo que os incidentes da sua execução não são conduzidos pela mesma entidade que outorgou os contratos iniciais.

Acresce que algumas entidades poderão não estar a enviar os contratos adicionais ao Tribunal de Contas, por desconhecerem ou ignorarem o dever estabelecido no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC ou por não observarem o prazo estabelecido nessa norma³⁶.

Deve ainda referir-se que a análise dos adicionais aponta para que os mesmos sejam outorgados após um período longo, sobretudo em casos de obras maiores, com prazos de execução mais alargados ou com situações de contencioso entre dono da obra e empreiteiro, ocorrendo mesmo, nalguns casos, bastante tempo após o termo da execução das obras. Nestes casos, como ainda só decorreu entre ano e meio e quatro anos sobre o visto dos contratos iniciais, é ainda possível que venham a surgir adicionais a essas obras.

A confirmação realizada permite, ainda assim, destacar as seguintes **entidades que desenvolveram obras sem recorrer a quaisquer adicionais**:

³⁵ O que se afigura incorrecto.

³⁶ Refira-se que foram já autuados neste Tribunal processos de multa relativos ao incumprimento do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, em 239 contratos adicionais, 90 dos quais integrados no universo da presente Acção.



Tribunal de Contas

- O **Município de Castelo Branco** conduziu 25 obras, relativas a edifícios, rodovias, requalificação urbana, saneamento, etc. sem trabalhos adicionais (em 19 delas terão sido, tão-só, suprimidos trabalhos contratuais);
- O **Município de Pinhel** concretizou 8 obras, relativas a redes de abastecimento de água e a pavimentações sem trabalhos adicionais (com supressão de trabalhos em 5 das obras);
- Os **Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Leiria** desenvolveram 7 obras de saneamento e despoluição sem trabalhos adicionais.

Algumas das entidades, não obstante remeterem regularmente contratos adicionais para efeitos de fiscalização por este Tribunal, registaram, ainda assim, um número significativo de contratos de empreitada sem adicionais.

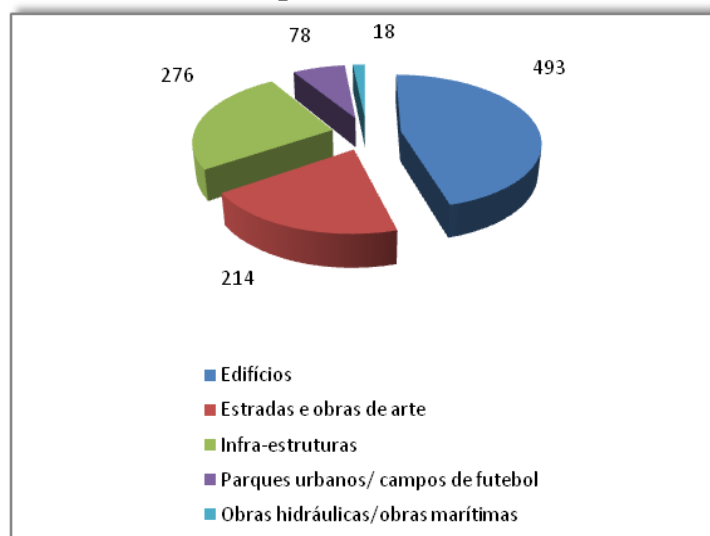
Salientam-se pelo número confirmado de obras sem adicionais:

- **EP - Estradas de Portugal, S.A.** – 34 casos
- **Câmara Municipal de Lisboa** – 20 casos

6. Tipos de obras objecto de adicionais

Dos elementos constantes do quadro 2, no que respeita ao tipo de obras em causa, resulta o seguinte gráfico:

Gráfico 5 – Tipo de obras contratualizadas





Tribunal de Contas

Do quadro e do gráfico ressalta que perto de metade das obras a que se reportam os adicionais analisados respeitaram, tanto em termos de número de contratos como em montante financeiro, a obras do tipo “Edifícios”.

O menor número e o menor volume financeiro ocorreram nas obras denominadas “Obras hidráulicas/obras marítimas”.

Do seguinte quadro observa-se que é também ao tipo “Edifícios” que se reporta o maior número e volume financeiro dos adicionais:

Quadro 5 – Contratos adicionais por tipos de obras

Tipos de obra	N.º contratos iniciais	Valor Inicial	N.º adicionais	Valor dos adicionais
Edifícios	493	792.710.787,32	883	83.002.335,39
Estradas e obras de arte	214	369.205.921,70	291	29.259.574,38
Infra-estruturas	276	302.170.336,11	462	32.704.054,49
Parques urbanos/ Campos de futebol	78	91.838.895,04	145	11.538.200,36
Obras hidráulicas/obras marítimas	18	80.353.180,80	22	4.751.073,32
Totais	1079	1.636.279.120,97	1803	161.255.237,94

Quanto aos contratos de empreitada de obras do tipo “Edifícios”, e atento o fim a que se destinam, identificaram-se as seguintes áreas³⁷:

Quadro 6 – Número de contratos de empreitada de obras públicas, com adicionais, referentes a “Edifícios”

Áreas a que se destinam	N.º contratos iniciais	Valor Inicial
Educação ³⁸	112	180.284.343,29
Cultura ³⁹	98	163.022.652,78
Desporto e Lazer ⁴⁰	92	137.699.151,95
Serviços ⁴¹	87	110.129.779,75

³⁷ Detalhe no Anexo III- quadros n.ºs 7 a 13.

³⁸ Obras em Jardins de Infância, Escolas e Universidades/Politécnicos – Anexo III, quadro n.º 8.

³⁹ Obras em Arquivos, Bibliotecas, Museus, Teatros/Cineteatros – Anexo III, quadro n.º 9.

⁴⁰ Obras em Piscinas e Pavilhões – Anexo III, quadro n.º 11.

⁴¹ Obras em Mercados, Quartéis, e Instalação de Serviços – Anexo III, quadro n.º 12.

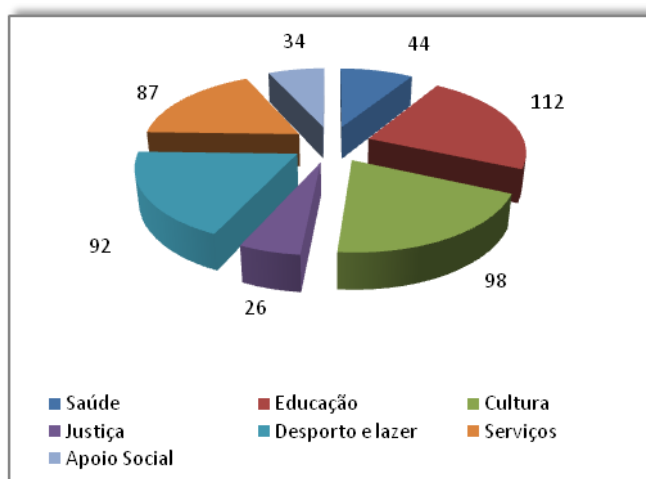


Tribunal de Contas

Áreas a que se destinam	N.º contratos iniciais	Valor Inicial
Saúde ⁴²	44	104.990.253,27
Apoio Social ⁴³	34	39.513.710,84
Justiça ⁴⁴	26	57.070.895,44
Totais	493	792.710.787,32

Em termos gráficos, aquela distribuição contratual apresenta a seguinte configuração:

Gráfico 6 – Número de contratos de empreitada de obras públicas referentes a "Edifícios"



Observa-se, assim, que os contratos de empreitada referentes a Edifícios, que deram origem a adicionais no período em referência, se reportaram, maioritariamente, tanto em termos numéricos como financeiros, a obras em estabelecimentos de ensino e em equipamentos culturais, de desporto e de lazer.

Por sua vez, os tipos de obras menos incluídas, na tipologia Edifícios e nesse período, respeitaram às áreas da Justiça e do Apoio Social.

⁴² Obras em Hospitais, Centros de Saúde e Termas – Anexo III, quadro n.º 7.

⁴³ Obras em Centros de Dia, Centros Sociais e Habitação Social – Anexo III, quadro n.º 13.

⁴⁴ Obras em Palácios de Justiça, Prisões e Centros Educativos – Anexo III, quadro n.º 10.



7. Tipos de obras que não foram objecto de adicionais

Se, ao invés, analisarmos os contratos que, entrados e visados entre 1 de Janeiro de 2006 e 30 de Junho de 2008, não viram, ainda, assinalados quaisquer adicionais, encontramos uma distribuição muito semelhante⁴⁵.

Quadro 7 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem adicionais

Tipos de obra	N.º contratos iniciais
Edifícios	281
Infra-estruturas	258
Estradas e obras de arte	189
Obras hidráulicas/obras marítimas	25
Parques urbanos/ Campos de futebol	23
Totais	776

Gráfico 7 – Tipo de obras contratualizadas



⁴⁵ Cfr. Quadro n.º 18, em Anexo VII.



Tribunal de Contas

Como se pode ver, a maioria das obras sem adicionais continua a respeitar a Edifícios, seguida das obras relativas a Infra-estruturas e a Estradas e obras de arte, representando também os parques urbanos, campos de futebol e as obras hidráulicas e marítimas o menor número de casos sem adicionais.

O peso relativo de cada um destes tipos altera-se, no entanto, ligeiramente.

Em termos percentuais, as obras com adicionais respeitavam a Edifícios em 45,69% dos casos enquanto as obras sem adicionais respeitam a Edifícios em 36,21% dos casos.

Por seu turno, as obras com adicionais respeitavam a Infra-estruturas em 25,58% dos casos, sendo desse tipo 33,25% das obras sem adicionais.

No caso das Estradas e obras de arte o seu peso relativo nas obras com adicionais era de 19,83% e é de 24,36% nas empreitadas sem adicionais.

O peso relativo dos parques urbanos e campos de futebol desce neste universo (7,23% nos casos com adicionais e 2,96% nos casos sem adicionais) e o das obras hidráulicas e marítimas sobe um pouco (1,67% nas situações com adicionais e 3,22% nas situações sem adicionais).

Podemos, assim, dizer que não se verificam tendências marcadas para obras de determinados tipos terem ou não adicionais, distribuindo-se a tendência para a necessidade de acréscimo de trabalhos de forma relativamente uniforme pelos diversos tipos de obras.

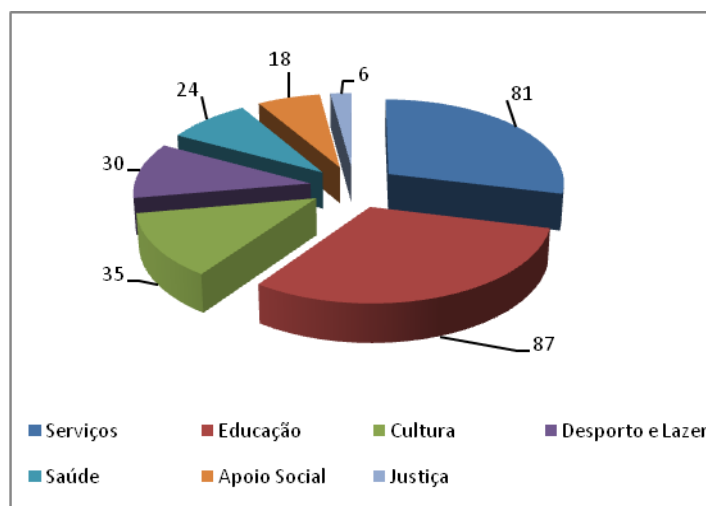
Se atendermos agora às empreitadas que não tiveram adicionais no tipo “Edifícios”, constatamos que essas empreitadas se distribuem por áreas da seguinte forma:

Quadro 8 – Número de contratos de empreitada de obras públicas, sem adicionais, referentes a “Edifícios”

Tipos de obra	N.º contratos iniciais
Educação	87
Serviços	81
Cultura	35
Desporto e lazer	30
Saúde	24
Apoio social	18
Justiça	6
Totais	281



Gráfico 8 – Número de contratos de empreitada de obras públicas referentes a "Edifícios"



As empreitadas na área da Educação têm um peso maior no conjunto das empreitadas sem adicionais (30,96%) do que tinham no conjunto das obras com adicionais (22,72%), o mesmo sucedendo com as obras para a instalação de serviços (mercados, quartéis e serviços públicos) – 28,83% contra 17,65% -, a que corresponde uma menor representatividade das outras áreas.

Mas, também neste domínio, as tendências não sofrem alterações com significado marcante.

8. Adicionais em obras adjudicadas na modalidade de “concepção/construção”

Relativamente ao período temporal abrangido pela análise, o regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas constava do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março⁴⁶, doravante designado como RJEOP.

Nos termos desse regime jurídico, quando estivessem em causa “*obras cuja complexidade técnica ou especialização o justifi[casse]*”, a adjudicação de contratos de empreitada de obras públicas podia ser efectuada na modalidade de “*concepção-construção*”.

⁴⁶ Alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, e pelos Decretos-Lei n.ºs 159/2000, de 27 de Julho, e 13/2002, de 19 de Fevereiro.



Trata-se de casos em que o dono da obra apenas define os objectivos a atingir, através de um programa base, solicitando aos concorrentes a apresentação de um projecto base e escolhendo, através de um procedimento pré-contratual, o projecto base a executar. Escolhido o projecto base, o adjudicatário elabora, com base nele, o projecto de execução⁴⁷.

Nesta situação, em que os projectos são desenvolvidos pelo empreiteiro, cabe-lhe a ele suportar os danos resultantes de eventuais erros e omissões desses projectos, excepto se os mesmos resultarem de deficiências dos dados fornecidos pelo dono da obra⁴⁸.

Neste tipo de empreitadas, a existência de sobrecustos para o dono da obra derivados de deficiências dos projectos deveria, pois, ser de carácter excepcional, já que este tipo contratual permite transferir para o empreiteiro os riscos da concepção de projectos complexos.

No entanto, esta modalidade de empreitada pode, ao invés, representar riscos significativos para o dono da obra.

Entre outros riscos⁴⁹, refira-se que, não procedendo o dono da obra à elaboração do projecto, se o mesmo não definir com suficiente rigor os fins e objectivos da obra e se não assegurar uma cuidada revisão do projecto elaborado pelo empreiteiro, isso pode gerar uma enfraquecida correspondência entre o projecto que vem a ser por esse empreiteiro desenvolvido e as necessidades públicas que a obra visa satisfazer. Essa fraca correspondência pode dar origem a um maior número e alcance das alterações pretendidas pelo dono da obra, durante a sua execução, de modo a adequá-la às necessidades públicas, e um consequente volume acrescido de trabalhos a mais a suportar pelo dono da obra, decorrentes de circunstâncias por ele não especificadas atempadamente e que, por isso, não se enquadram no risco do empreiteiro. Para além disso, numa situação dessas, a própria reformulação dos projectos implica acréscimo de custos, com honorários devidos ao co-contratante.

Considerando estes aspectos, e o facto de, pelas razões referidas, a lei desincentivar a utilização desta modalidade, considerou-se pertinente verificar qual foi o grau de incidência da celebração de contratos adicionais nas empreitadas de “concepção-construção”.

⁴⁷ Cfr. artigo 11.º do RJEOP.

⁴⁸ Cfr. artigos 15.º, n.º 2, e 37.º do RJEOP.

⁴⁹ Limitações à concorrência por menor atractividade, prováveis atitudes de sobre orçamentação como defesa face aos riscos acrescidos para o concorrente, dificuldades de apreciação e eventuais sobrecustos derivados de atrasos.



Tribunal de Contas

De acordo com a descrição efectuada no quadro n.º 16, em Anexo V, nas 1079 obras com adicionais analisadas, **40** das empreitadas foram contratualizadas na modalidade de “*concepção-construção*”, ou seja, em **3,71%** dos casos as obras que necessitaram de adicionais eram de “*concepção-construção*”.

No decurso da execução destas obras foram formalizados e enviados ao Tribunal de Contas **56** contratos adicionais, no montante total de **9.418.966,21 €**, o que representou um acréscimo global de **7,69%** ao montante inicial contratado (122.548.368,58 €).

Na maioria dos casos em apreço, apenas foi formalizado um adicional para cada empreitada, para 4 delas foram formalizados dois adicionais e para 5 foram formalizados três adicionais.

Em contrapartida, dos **776** contratos de empreitada de obras públicas recebidos e visados neste Tribunal entre 1 de Janeiro de 2006 e 30 de Junho de 2008, relativamente aos quais **não** se conhecem quaisquer contratos adicionais, **60** referiam-se a obras contratadas na modalidade de “*concepção/construção*” (**7,73%**).

Confirma-se, assim, que em boa parte das empreitadas de “*concepção-construção*” (40 em 100) surgiu a necessidade de trabalhos adicionais.

Deve, pois, concluir-se que a necessidade de trabalhos adicionais em empreitadas de *concepção-construção* apresenta uma incidência não muito diferente da dos casos em que o dono da obra elabora o projecto⁵⁰, pelo que, ao contrário do que se esperaria, não se manifesta de forma excepcional.

⁵⁰ Que, como vimos acima no ponto II.5, foi de 50,22%.



9. Observações e recomendações

9.1. Foram assinalados adicionais aos contratos de empreitada de obras públicas em cerca de 50% das obras.

Este facto permite concluir que, pelo menos, em metade das situações as empreitadas são objecto de alteração por trabalhos adicionais.

No entanto, não é possível afirmar que, em regra, na outra metade o conteúdo dos contratos inicialmente celebrados é ajustado às necessidades e é respeitado no âmbito da execução contratual.

Isto porque deve ter-se em conta que a não existência no Tribunal de Contas de registo de adicionais aos contratos pode dever-se a falhas ou demoras na outorga dos mesmos ou ao incumprimento do dever de os remeter a este Tribunal.

Nesta matéria importa, pois, **recomendar às entidades que celebram contratos de empreitada de obras públicas que tenham em atenção alguns aspectos importantes:**

- a) **Atendendo a que os trabalhos aditados ou suprimidos a uma empreitada alteram o conteúdo do contrato e o preço contratual, os mesmos devem sempre ser formalizados em adicional ao contrato⁵¹;**
- b) **A compensação entre trabalhos a mais e a menos, ainda que relevante para o cálculo dos limites de acréscimo de custos, não afasta a necessidade e a conveniência da sua formalização;**
- c) **Os contratos adicionais devem ser outorgados atempadamente;**
- d) **Deve ser cumprido o dever de remessa dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas, fixado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC;**
- e) **Os adicionais devem ser remetidos ao Tribunal no prazo fixado nessa norma legal (15 dias a partir do início da execução dos trabalhos)⁵².**

⁵¹ Cfr. artigos 14.º a 16.º e 26.º do RJEOP e 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos.

⁵² Os processos de incumprimento evidenciam que, em muitos casos, o prazo é contado desde a data da outorga dos adicionais, o que é incorrecto, pois **a lei determina que esse prazo se conte desde a data do início da execução dos trabalhos.**



9.2. A análise efectuada aponta para que a existência de adicionais se distribua por todos os tipos de empreitadas e construções.

Como se verá mais à frente, a celebração de adicionais resulta, em boa parte, de deficiências dos projectos, as quais se observam em todos os tipos de obras.

Recomenda-se que os donos de obra ponham mais cuidado e atenção na preparação e revisão dos projectos de obras públicas, já que lhes compete definir, com a máxima precisão, nas peças concursais, as características da obra e as condições técnicas da sua execução.

9.3. Com frequência celebram-se vários contratos adicionais a uma mesma empreitada, o que se observa em especial nas obras relativas a edifícios, parques urbanos/campos de futebol e infra-estruturas.

Nas auditorias realizadas verificou-se mesmo que, nalguns casos, os vários adicionais foram autorizados na mesma altura e/ou o objecto de cada um deles integrava trabalhos adicionais que resultavam do mesmo acontecimento.

Estas situações, a não se verificarem os pressupostos legais para os trabalhos adicionais, são susceptíveis de indiciar fraccionamento ilegal das despesas.

Recomenda-se que, nesta matéria, se atenda rigorosamente ao princípio da unidade da despesa e à inerente proibição do seu fraccionamento, constante do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como ao disposto nos artigos 22.º, 370.º, n.º 2, alíneas c) e d), e n.º 5, e 376.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos.

9.4. A necessidade de trabalhos adicionais manifestou-se nas obras adjudicadas na modalidade de “concepção-construção” com uma frequência próxima daquela que se verificou nas empreitadas em que o projecto foi fornecido pelo dono da obra.

Considerando o risco da necessidade de trabalhos adicionais e o regime legal de restrição ao recurso a esta modalidade de empreitada, **recomenda-se às entidades que cumpram rigorosamente o disposto no artigo 43.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos, recorrendo a este tipo de solução apenas nos casos excepcionais referidos naquele preceito legal.**



9.5. As entidades do sector público empresarial remetem poucos contratos adicionais ao Tribunal de Contas.

Recomenda-se que estas entidades, para além de terem em conta os aspectos referidos no ponto anterior, tenham uma especial atenção aos pressupostos da sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da 2.ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006.

Como acima melhor se referiu, essa sujeição ocorrerá se as entidades desenvolverem actividades materialmente administrativas, em condições não mercantis, e forem financiadas com fundos provenientes de orçamentos públicos ou de receitas tributárias.



III. DESVIOS FINANCEIROS RESULTANTES DOS ADICIONAIS ÀS EMPREITADAS

1. Montante global

Como vimos referenciando, os 1607 adicionais em análise reportavam-se a 1079 obras. Para o cálculo dos acréscimos nos valores das empreitadas relativamente ao inicialmente contratado, considerou-se também o valor dos 196 adicionais anteriormente outorgados para as mesmas obras⁵³.

O quadro n.º 1, em Anexo I, referencia o montante da adjudicação inicial, o valor total dos respectivos adicionais e o valor percentual do desvio.

Importa referir que estamos a falar de **desvios financeiros exclusivamente resultantes de contratos adicionais**.

Ora, a experiência demonstra que os desvios financeiros totais numa empreitada ou num empreendimento podem ser muito superiores aos que decorrem dos contratos adicionais celebrados⁵⁴.

Desde logo, verificam-se sistemáticas derrapagens nos prazos da execução das empreitadas⁵⁵, que, frequentemente, são imputáveis a circunstâncias relativas ao dono da obra⁵⁶ e geram acréscimos de custos, a título de revisão de preços, legal e contratualmente reguladas, e a título de indemnizações, muitas vezes elevadas.

Por outro lado, frequentes vezes são, graciosa, arbitral ou contenciosamente, devidas indemnizações aos empreiteiros por incumprimentos contratuais derivados de comportamentos dos donos de obra.

Num empreendimento devem ainda ser consideradas as despesas resultantes de contratos complementares celebrados, que, não sendo representadas por adicionais, expressam desvios de custos relativamente à previsão inicial.

Mas, na presente análise, referimo-nos apenas aos acréscimos de custos titulados por contratos adicionais a um mesmo contrato, os quais, como veremos, se

⁵³ Cfr. ponto I.2, supra.

⁵⁴ Vide, designadamente, o Relatório de Auditoria n.º 17/09, da 2.ª Secção deste Tribunal.

⁵⁵ No conjunto das 78 auditorias realizadas, apenas em 1 caso não se verificou alargamento dos prazos de execução das obras.

⁵⁶ Como são os casos de indisponibilidade dos terrenos, por atrasos nos processos expropriativos, ou de necessidade de alteração dos projectos.



Tribunal de Contas

reportam exclusivamente a alegados erros e omissões dos projectos e trabalhos a mais.

Com base nos dados constantes do referido quadro n.º 1 do Anexo I, verifica-se que aos contratos de empreitada em causa foram formalizados adicionais, remetidos ao Tribunal de Contas, que determinaram um **acréscimo global de custos de 161.255.237,94 €**, em relação ao volume inicialmente contratualizado de 1.636.279.120,97 €, representando um **incremento total de 9,85%**.

O **acréscimo médio** foi de **11,46%**.

Importa também referir que em **43** contratos de empreitada, ou seja, em **3,99%** dos casos, ocorreu uma **diminuição da despesa, entre menos 0,01% e menos 16,71%**, motivada pela supressão de trabalhos contratuais e, na maioria das situações, pela existência de saldo negativo resultante da compensação entre trabalhos a mais e a menos.

2. Montantes adicionais por tipo de empreitada

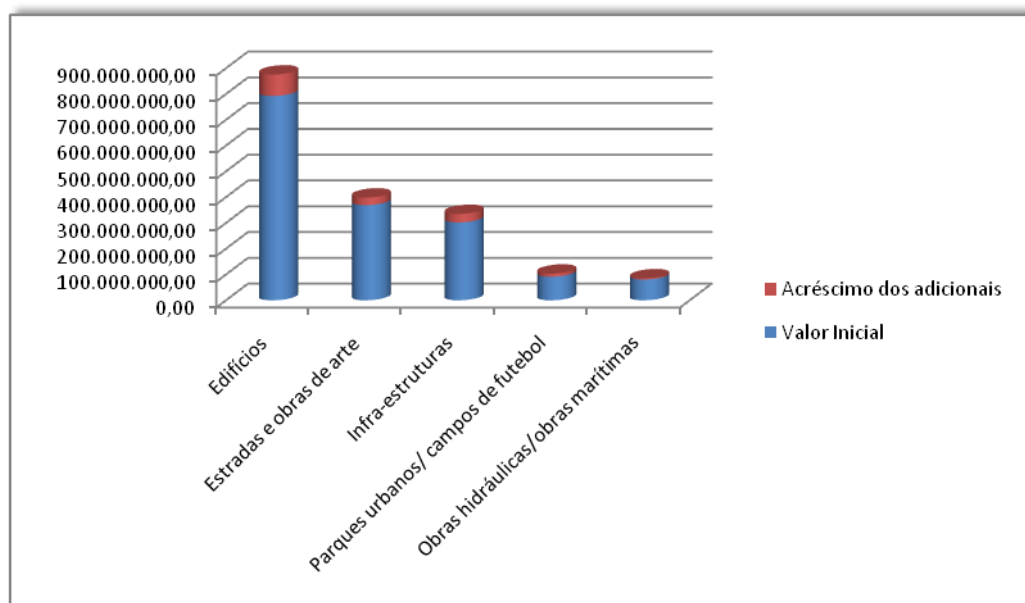
Tendo em consideração a tipologia de empreitadas, identificada no ponto II.6, a distribuição de adicionais e o desvio financeiro deles resultante são os seguintes:

Quadro 9 – Número de adicionais e desvio financeiro por tipo de obra

Tipos de objecto	N.º contratos iniciais	Valor Inicial	N.º adicionais	Valor dos adicionais	Desvio (%)
Edifícios	493	792.710.787,32	883	83.002.335,39	10,47
Estradas e obras de arte	214	369.205.921,70	291	29.259.574,38	7,93
Infra-estruturas	276	302.170.336,11	462	32.704.054,49	10,82
Parques urbanos/ Campos de futebol	78	91.838.895,04	145	11.538.200,36	12,56
Obras hidráulicas/obras marítimas	18	80.353.180,80	22	4.751.073,32	5,91
Totais	1079	1.636.279.120,97	1803	161.255.237,94	9,85



Gráfico 9 – Acréscimo financeiro em relação ao valor inicial, por tipo de empreitada



Como se constata, o maior percentual de desvio financeiro derivado dos adicionais verificou-se nas obras do tipo “Parques urbanos/ campos de futebol”, em **12,56%**, embora, em termos de montante, o maior volume adicional se tenha verificado nas obras do tipo “Edifícios”, **83.002.335,34 €**, o que resulta, aliás, da circunstância de este ser o tipo em que foram contratualizadas mais obras.

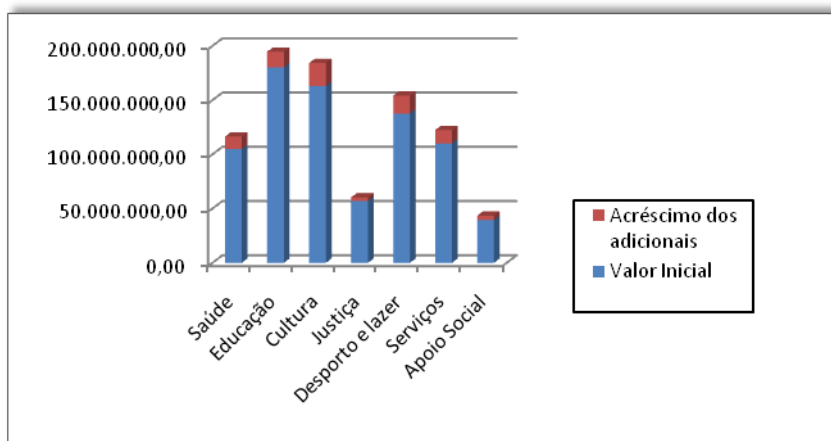
Dentro do tipo “Edifícios” (493 contratos) o acréscimo financeiro global de **10,47%** distribuiu-se da seguinte forma:

Quadro 10 – Acréscimo financeiro nas empreitadas de “Edifícios”

Áreas a que se destinam	N.º contratos iniciais	Valor Inicial	Valor dos adicionais	Desvio (%)
Educação	112	180.284.343,29	14.382.098,43	7,98
Cultura	98	163.022.652,78	21.196.493,99	13,00
Desporto e lazer	92	137.699.151,95	16.454.582,42	11,95
Serviços	87	110.129.779,75	12.297.380,49	11,17
Saúde	44	104.990.253,27	11.428.951,00	10,89
Apoio Social	34	39.513.710,84	3.974.812,51	10,06
Justiça	26	57.070.895,44	3.268.016,55	5,73
Totais	493	792.710.787,32	83.002.335,39	10,47



Gráfico 10 - Acréscimo de valor financeiro nas empreitadas de "Edifícios"



Do quadro e do gráfico supra verifica-se que a execução dos edifícios destinados a “Cultura” (arquivos, bibliotecas, museus, teatros e cineteatros) apresenta o maior montante de aumento financeiro, **21.196.493,99 €**, bem como a maior percentagem de acréscimo financeiro, **13,00%**.

A percentagem mais baixa de acréscimos financeiros derivada de adicionais, **5,73%**, verifica-se nas obras em edifícios afectos à área da “Justiça” (palácios de justiça, estabelecimentos prisionais e centros educativos).

3. Limites legais

O RJEOP estabelecia, em termos de controlo de custos das obras públicas, o seguinte⁵⁷:

“O dono da obra não poderá, em caso algum, autorizar a realização de trabalhos a mais previstos no artigo 26.º, alterações do projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos, da iniciativa do empreiteiro, caso o seu valor acumulado durante a execução de uma empreitada exceda 25% do valor do contrato de empreitada de obras públicas de que são resultantes.”

⁵⁷ Cfr. artigo 45.º, n.º 1, do RJEOP.



Os trabalhos que excedessem a percentagem referida só podiam ser adjudicados mediante a realização prévia do procedimento que ao caso coubesse, nos termos legais⁵⁸.

No que se refere à definição dos montantes dos adicionais e à respectiva contabilização, designadamente para efeitos daquele limite legal, importa referir que nas obras públicas existem, com frequência, não apenas sobrecustos com trabalhos adicionais, mas também supressão de custos por trabalhos não realizados, designados como trabalhos a menos.

Na jurisprudência da 1.^a Secção do Tribunal de Contas tem sido afirmado, quanto à contabilização destas alterações no montante financeiro da obra, que:

- Quando o dono da obra suprime determinados trabalhos ao objecto da empreitada, deve abater o correspondente valor ao montante da adjudicação, para apurar o valor real da empreitada. Só depois de tal apuramento é que há-de apurar-se se o montante dos “trabalhos a mais” (e tudo o que se refere no n.º 1 e eventualmente, no n.º 5 do art.º 45.º do RJEOP) excede 25% do valor inicial da empreitada⁵⁹.
- O valor dos trabalhos a menos só pode ser subtraído ao valor dos trabalhos a mais quando haja uma relação de causa e efeito entre eles. Não existindo essa relação, os valores dos trabalhos a menos devem ser abatidos ao valor do contrato inicial⁶⁰.

Por outro lado, deve salientar-se que o respeito pelo limite percentual de 25% estabelecido no supra transcrito artigo não dispensa, antes tem como pressuposto, o cumprimento de exigências legais fixadas, nomeadamente para a contratualização dos trabalhos adicionais decorrentes de erros e omissões e de trabalhos a mais.

4. Respeito pelos limites legais⁶¹

Dos 1079 contratos iniciais de empreitada de obras públicas considerados, constatou-se que **20** deles **apresentavam**, por força dos adicionais remetidos a este Tribunal e de acordo com o valor nestes indicado, **um desvio financeiro**

⁵⁸ Cfr. artigo 45.º, n.º 4, do RJEOP

⁵⁹ Cfr. Acórdão n.º 5/2002, de 29 de Janeiro de 2002.

⁶⁰ Cfr. Acórdão do Plenário da 1.^a Secção, n.º 14/06, de 14 de Fevereiro, proferido no Recurso Ordinário n.º 25/2005.

⁶¹ Apenas no que concerne ao limite quantitativo fixado na lei. A análise dos restantes pressupostos legais será efectuada no ponto IV deste Relatório.



superior a 25%. Estas situações encontram-se elencadas no quadro n.º 15, em Anexo V.

Atendendo a que as entidades nem sempre procedem ao cálculo do valor dos contratos adicionais de forma idêntica e correcta, nomeadamente no que concerne à compensação de trabalhos a mais com trabalhos a menos, procedeu-se a uma análise mais detalhada dos valores inerentes a estas obras.

Dessa análise concluiu-se que⁶²:

- Em 2 das obras⁶³ os contratos de empreitada iniciais datavam de 1997 e 1999 e haviam sido celebrados ao abrigo do regime constante do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, que permitia o acréscimo de custos, no decurso da obra, até 50 % do valor inicial. Assim, não obstante os desvios financeiros resultantes dos adicionais serem muito significativos, e ascenderem a **27,67%** e a **42,56%**, respectivamente, não ofendiam os limites legais aplicáveis;
- Em 12 dos casos, o valor fixado para os contratos adicionais reportou-se apenas ao valor dos trabalhos “a mais”, sem atender ao montante dos trabalhos “a menos” que, nalguns casos, podiam ser compensáveis e/ou os contratos, sendo denominados como adicionais, correspondiam a adjudicações autónomas, embora destinadas à execução dos mesmos empreendimentos. As percentagens inicialmente apuradas de aumento no âmbito do mesmo contrato de empreitada foram corrigidas em conformidade, e apresentaram saldos finais de acréscimo inferiores ao limite legal de 25%.

Salientem-se, no entanto, os seguintes casos.

A “*Construção das Piscinas Municipais de Aljezur*”, apresentando um acréscimo por contratos adicionais de apenas 6,29%, representou, na globalidade, com uma nova adjudicação, um desvio de **83,26%** relativamente ao inicialmente planeado⁶⁴.

Os trabalhos complementares às “*Instalações de Apoio aos Campos de Jogos da Bela Vista*” (Setúbal), tendo sido integralmente titulados por um novo contrato, representaram um acréscimo de **83,03%** relativamente ao inicialmente previsto.

⁶² Vide observações insertas no quadro 15 do Anexo V.

⁶³ “*Abastecimento e Distribuição de Água aos Municípios de Carregal do Sal, Mortágua, Santa Comba Dão, Tábua e Tondela*”, conduzida pela Associação de Municípios da Região do Planalto Beirão, e “*Rede de Abastecimento de Água e Esgotos a Moledo*”, do Município de Castro Daire.

⁶⁴ Sem contar com revisões de preços e eventuais indemnizações.



Tribunal de Contas

- Em 1 dos casos⁶⁵, verifica-se um acréscimo de custos de **29,89 %**, mas 17,57% desse aumento corresponde ao pagamento de uma compensação ao empreiteiro por danos e prejuízos resultantes da execução da obra e não a um aumento atribuível a trabalhos a mais.
- **Em 7 casos⁶⁶**, ou seja em **0,65%** das obras, e após correcções resultantes de admissíveis compensações entre trabalhos e de necessárias correcções ao valor da adjudicação inicial, **houve um efectivo desrespeito pelos limites legais para o acréscimo de custos com adicionais⁶⁷**:
 - “*Palácio Sárrea - Forum Cultural*”, do Município de Portimão, com um acréscimo de **46,57%**, resultante da necessária correcção do valor da adjudicação inicial⁶⁸.
 - “*Requalificação da EN 231- Via de acesso ao Parque Industrial de Coimbrões*”, do Município de Viseu, com um acréscimo de **40,93%**;
 - “*Rede de Abastecimento de água e de Drenagem de Águas Residuais Domésticas do Aglomerado de Fazendas do Cortiço*”, com um desvio financeiro de **28,76%**;
 - “*Construção da Avenida variante Poente - 2.ª Fase*”, do Município de Torres Vedras, com um desvio de **27,65%**, após correcção do valor inicial.
 - “*Acesso ao Interior da VarzeaCova-Trabalhos Complementares*”, com um desvio financeiro de **27,57%**;
 - “*Construção da Biblioteca Municipal de Castro Marim*”, com um desvio financeiro de **26,28%**;
 - *Execução de arranjos exteriores do Teatro Municipal de Faro*”, do Município de Faro, com um desvio de **25,11%**.

Para além disso, observa-se que, tomada já em conta a compensação entre trabalhos a mais e a menos:

- **Em 184 empreitadas, ou seja, em 17,05%** das obras, o **acrécimo de custos foi igual ou superior a 20% do valor inicial**;
- **Em 77 daquelas empreitadas, ou seja em 7,14%** das obras, o **acrécimo de custos foi igual ou superior a 24% do valor inicial**, muito próximo, portanto, do limite legal.

⁶⁵ “*Rede de Drenagem de Águas Residuais da Vila do Coronado, nas freguesias de S. Mamede de Coronado e S. Romão de Coronado*” do Município de Trofa.

⁶⁶ Em 2 deles o valor dos adicionais parecia inicialmente estar abaixo dos limites.

⁶⁷ Cfr. quadro n.º 15, em Anexo V.

⁶⁸ Neste caso verificou-se também uma indemnização ao empreiteiro, no montante de 338.130,53 €, o que significa um acréscimo de custos de **75,88%**, ainda sem o montante da revisão de preços.



5. Acréscimos financeiros nas obras adjudicadas na modalidade de “concepção/construção”

Conforme já referimos, e consta do quadro n.º 16, em Anexo V, o acréscimo financeiro global dos 56 contratos adicionais a empreitadas de “concepção-construção” foi de **9.418.966,21 €** para um valor inicial de 122.548.368,58 €, representando um acréscimo de custos de **7,69%**.

Por referência ao valor dos respectivos contratos iniciais, as maiores percentagens de acréscimo de custos no decurso da execução destas empreitadas ocorreram nas seguintes obras:

- “*Concepção/construção do Centro da Juventude*”, do Município da Amadora, com **24,93 %** de trabalhos adicionais;
- “*Concepção/construção do Pavilhão Gimnodesportivo Municipal de Lordelo*”, do Município de Paredes, com **24,87 %** de trabalhos adicionais;
- “*Concepção e execução de piscinas em Galveias*”, da Freguesia de Galveias, Ponte de Sôr, com um acréscimo de **24,66%**;
- “*Concepção/Construção de Dois Reservatórios e Conduta Adutora*”, dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Loures, com um aumento de custos de **21,55%**;
- “*Concepção e execução do complexo de piscinas municipais da Portela*” do Município de Loures, com **20,95%** de trabalhos adicionais;
- “*Rede de abastecimento de Água a Loures - Concepção e Construção de Reservatório em Loures (Z.A.) e execução de troços de condutas distribuidoras*”, dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Loures, com um aumento de custos de **19,06%**.

O volume financeiro mais expressivo de trabalhos adicionais em obras de “concepção-construção” verificou-se na empreitada relativa às obras de melhoria das acessibilidades e condições de segurança na Barra do Douro, do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P., no valor de **2.609.926,10 €**, a que correspondeu um acréscimo de custos de **12,31%** relativamente ao valor inicial.

Os restantes acréscimos de custos situaram-se entre **0,15%** e **14,75%**, sendo o **acréscimo médio de 7,32%**.

Sublinhe-se, ainda, que em 3 empreitadas adjudicadas na modalidade de “concepção-construção” se verificou **redução de custos iniciais** em 10,29%, 7,93% e 0,49%, em obras conduzidas, respectivamente, pelos Municípios de Amarante e Aveiro e pelo Instituto do Desporto de Portugal.



6. Observações e recomendações

6.1. No conjunto analisado, o desvio financeiro global resultante de contratos adicionais foi de 9,85%, sendo o acréscimo médio de 11,46%.

Em 17,05% dos casos o acréscimo de custos foi superior a 20% do valor inicial.

Em 7,14% das situações esse aumento de custos foi próximo do limite legal de 25%.

Apenas em 0,65% das obras foi excedido o limite legal de acréscimo de custos.

Como se deduz destes valores, os aspectos mais problemáticos das derrapagens financeiras nas empreitadas não se situam hoje na utilização do mecanismo legal dos trabalhos adicionais⁶⁹.

No entanto, como veremos no capítulo seguinte, apesar de estas percentagens de desvio financeiro se conterem, em regra, e em termos quantitativos, dentro dos limites legais, a natureza dos trabalhos envolvidos não permite, frequentemente, a sua caracterização nem como erros e omissões nem como trabalhos a mais.

Assim, atendendo ao seu carácter transversal e à frequente ilegalidade do tipo de trabalhos objecto dos adicionais, **recomenda-se que as entidades tenham em atenção que o recurso a trabalhos adicionais pressupõe, não apenas o cumprimento do limite quantitativo fixado na lei, mas também a rigorosa observância dos respectivos requisitos legais.**

6.2. As maiores taxas de acréscimo de custos verificam-se nas obras de parques urbanos/campos de futebol (12,56%), de infra-estruturas (10,82) e edifícios (10,47) e, nestes, na área da cultura⁷⁰ (13,00%).

Recomenda-se que os donos de obra tenham uma especial atenção aos projectos nestas áreas.

⁶⁹ Poderão resultar, numa maior escala, dos custos associados às derrapagens de prazos e às indemnizações arbitradas, como se intui da análise efectuada no Relatório de Auditoria n.º 17/09, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que culminou um conjunto de auditorias a grandes obras públicas. Vide http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgic-rel017-2009-2s.pdf. Vide também o caso atrás referido do “Palácio Sárrea-Forum Cultural” de Portimão.

⁷⁰ Arquivos, bibliotecas, museus, teatros e cineteatros.



Tribunal de Contas



IV. ALTERAÇÕES AO OBJECTO E CONTEÚDO DAS EMPREITADAS

1. Falta de informação

Nos termos da Resolução n.º 96/2006, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 200, de 17 de Outubro de 2006, entretanto substituída pela Resolução n.º 1/2009, publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009, os contratos adicionais devem ser remetidos a este Tribunal acompanhados de informação e documentação relevante, que, entre outros aspectos, permita identificar a natureza das alterações e dos trabalhos a que se reportam.

No conjunto dos 1607 adicionais enviados ao Tribunal entre 3 de Setembro de 2006 e 30 de Junho de 2008, **182** adicionais (11,33% do total) não foram instruídos com a documentação necessária, nos termos das Instruções constantes da Resolução acima referida, nomeadamente com o mapa de trabalhos ou qualquer outro documento com base no qual fosse possível identificar a natureza dos trabalhos envolvidos.

2. Rectificação de erros e omissões dos projectos

De acordo com o disposto nos artigos 14.º, 15.º e 16.º do RJEOP, o empreiteiro pode reclamar, num determinado prazo a partir da data da consignação, contra erros e omissões do projecto ou das respectivas peças, reclamação que poderá dar origem à necessidade de, durante a execução da obra, se proceder à rectificação desses erros.

Esses erros ou omissões reportam-se à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem divergências entre as peças do projecto, diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou diferenças entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade.

O dono da obra pode, também, durante a execução da obra, identificar erros ou omissões no projecto e determinar ao empreiteiro a sua rectificação, desde que eles sejam devidos a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo.

A rectificação dos erros ou omissões do projecto, nos termos deste regime legal, é, assim, uma das razões para a celebração de contratos adicionais, que acrescentam ou subtraem trabalhos à obra adjudicada.



Analizada a informação constante dos adicionais remetidos a este Tribunal no período em apreciação para avaliar do peso relativo dos erros e omissões dos projectos nas alterações contratadas, constatou-se que, em 101 dos 1607 casos⁷¹, os contratos fundamentavam-se nessa circunstância⁷².

Assim, **apenas em 6,30% dos casos os trabalhos adicionais foram qualificados pelas respectivas entidades adjudicantes como tendo decorrido de erros ou omissões dos projectos.**

3. Trabalhos a mais

As modificações ao objecto da empreitada podem também decorrer de **alterações ao projecto por iniciativa do dono da obra.**

O artigo 26.º e seguintes do RJEOP estabelecem, para o período em análise, as condições em que essas alterações podem ter lugar.

De acordo com este regime, o dono da obra pode determinar ao empreiteiro a realização de trabalhos *“cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto”*, apenas quando *“se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer uma 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.”*

Estes trabalhos a mais implicam, em regra, a adaptação/modificação do projecto de execução anteriormente aprovado e devem ser formalizados como contrato adicional ao contrato de empreitada⁷³.

Conforme decorre do Anexo IV, quadro n.º 14, em 1502 dos 1607 contratos⁷⁴, ou seja, **em 93,70% dos adicionais analisados, as alterações foram qualificadas pelas entidades adjudicantes como trabalhos a mais**, isto é, modificações do objecto contratual por iniciativa do dono de obra.

⁷¹ Em 4 dos 1607 adicionais foi impossível identificar a natureza do seu objecto, por falta de informação.

⁷² Cfr. Anexo IV, quadro n.º 14.

⁷³ Cfr. n.ºs 2 a 6 do artigo 26.º do RJEOP.

⁷⁴ Só em 1603 se consegue identificar o objecto, uma vez que, como já referimos, em 4 dos adicionais não se consegue fazer essa identificação.



4. Tipos de trabalhos adicionais

Como já referimos, em 182 casos os adicionais não foram acompanhados de informação relevante para a identificação dos concretos trabalhos envolvidos.

Assim, apenas em **1425** adicionais, dos 1607 remetidos, foi possível identificar as valências⁷⁵ ou áreas em que foram introduzidas alterações, sendo que, classificando cada contrato pela valência de maior expressão, verificamos que as alterações abrangeram as seguintes áreas:

- **Arquitectura – 231 casos, representando 16,21%;**
- Instalações de abastecimento de água e drenagem de esgotos – 204 casos, representando 14,32%;
- Pavimentações – 202 casos, representando 14,18%;
- Instalações eléctricas, telecomunicações e especiais – 200 casos, representando 14,03%;
- Movimentos de terras – 148 casos, representando 10,39%;
- Fundações e Estruturas – 110 casos, representando 7,72%;
- Betão – 83 casos, representando 5,82%;
- Outros tipos de trabalhos diferenciados – 247 casos, representando 17,33%.

5. Compatibilidade das modificações contratuais com a lei aplicável

Já se referiu que em 6,30% dos casos os trabalhos adicionais analisados foram imputados a erros ou omissões dos projectos e que em 93,70% das situações ocorreram alterações solicitadas pelo dono da obra a título de trabalhos a mais.

Como também já vimos, o RJEOP estabelece apertados requisitos legais para que se possam introduzir essas alterações e determinar os trabalhos adicionais.

Importaria, pois, apreciar se, em concreto, esses pressupostos legais se verificavam nos casos analisados, para poder concluir se as modificações introduzidas pelos adicionais ao objecto das empreitadas contratadas eram lícitas.

⁷⁵ Agrupados de acordo com a divisão por capítulos que, em regra, é utilizada nos mapas de quantidades - cfr. quadro n.º 14 do Anexo IV.



Tribunal de Contas

A informação disponível e o tipo de acção não consentiram a análise exaustiva, detalhada e rigorosa de todos os casos, a qual implicaria apurar as circunstâncias em que todos os trabalhos decorreram e em que todas as decisões foram tomadas.

Essa análise exaustiva e circunstanciada foi, ainda assim, efectuada em **165** dos 1607 adicionais em análise, os quais, como já se referiu, foram objecto de auditoria individualizada deste Tribunal.

Estes 165 adicionais reportam-se a um montante de trabalhos adicionais de **32.954.314,78 €⁷⁶**, ou seja, a **23,55% do montante total** dos 1607 contratos em apreciação (**139.929.614,19 €**).

Ora, a avaliação efectuada nessas auditorias concluiu pela **ilegalidade da maior parte dos trabalhos adicionais**, alegadamente fundamentados no regime dos erros e omissões dos projectos e no regime dos trabalhos a mais.

De facto, concluiu-se nessas acções que **72,95%** dos trabalhos analisados, no montante de **24.983.440,49 €** dos 34.245.807,69 € contratualizados⁷⁷, **não obedeciam aos requisitos legais** para poderem ser contratados como erros ou omissões dos projectos ou trabalhos a mais.

De acordo com as conclusões de auditoria, esses trabalhos deveriam ter sido precedidos de novos procedimentos de escolha de adjudicatário, nomeadamente de novos concursos.

Em 69 das 78 auditorias realizadas, os trabalhos ilegalmente qualificados como adicionais, no montante global de 24.330.289,39 €, **deveriam ter sido precedidos de concurso público ou limitado com publicação de anúncio**, por representarem despesa de montante superior a 124.699,47 €⁷⁸.

⁷⁶ 3 das auditorias listadas no quadro n.º 20, em Anexo VIII, incluíram também a análise de 13 contratos enviados ao Tribunal após 30 de Junho de 2008, no valor total de 1.291.492,91 €.

⁷⁷ Se expurgarmos o valor dos 13 contratos referidos na nota anterior, em que foi declarada a ilegalidade de trabalhos no valor de 301.954,59 €, concluímos que **a percentagem de trabalhos ilegais nos 165 contratos adicionais incluídos no conjunto em análise foi de 74,90%**.

⁷⁸ Cfr. artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do RJEOP.



6. Caracterização das situações e das ilegalidades mais frequentes no que respeita à modificação do objecto e conteúdo das empreitadas

6.1. Deficiências dos projectos

Nas 78 auditorias realizadas concluiu-se que, em grande parte das situações, os donos de obra aditaram às empreitadas trabalhos destinados a suprir deficiências dos projectos.

a) Erros e omissões

Como referimos, os trabalhos destinados a suprir deficiências dos projectos são legalmente possíveis no quadro do regime de rectificação dos respectivos erros e omissões.

Esse regime, no entanto, no RJEOP, destina-se tão-só a corrigir aspectos ou dados que se revelem contraditórios ou desconformes com a realidade⁷⁹, só podendo ser utilizado pelo dono da obra, no decurso da execução da empreitada, quando os erros ou omissões se devam a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo⁸⁰.

Ora, a análise efectuada permitiu concluir que as deficiências dos projectos vão muito para além de incoerências entre as peças concursais e desconformidades pontuais com a realidade, identificadas no prazo legal, ou de lapsos ou imprecisões na identificação e quantificação dos trabalhos.

De facto, o Tribunal, nas 78 auditorias realizadas, concluiu que **apenas em 5% das situações estava perante trabalhos qualificáveis como rectificações de erros e omissões**, num conjunto em que cerca de 50% dos trabalhos se deviam a deficiências originais dos projectos⁸¹.

Em muitos casos houve manifestas deficiências de previsão nas quantidades e espécies dos trabalhos necessários que deram origem a significativos aumentos de trabalhos⁸².

Refiram-se, designadamente, os significativos aumentos de quantidades apurados em certas empreitadas adjudicadas na modalidade de “*série de preços*”.

⁷⁹ Cfr. artigo 14.º, n.º 1, do RJEOP.

⁸⁰ Cfr. artigo 14.º, n.º 5, do RJEOP.

⁸¹ Cfr. Relatórios de auditoria identificados no quadro n.º 20, em Anexo VIII.

⁸² Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 32/08, 39/08, 45/08 e 4/09, da 1.ª Secção.



Esta modalidade de empreitada permitia que a remuneração do empreiteiro fosse feita pela aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho às quantidades desses trabalhos realmente executadas⁸³. No entanto, não se dispensa a previsão das espécies e das quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra, a qual deve ser feita com precisão⁸⁴.

Como referem Freitas do Amaral e Rui Medeiros⁸⁵, apesar de só no final da obra se poder verificar se e em que medida as quantidades previstas no mapa de quantidades correspondem às efectivamente realizadas, “ (...) *esta conclusão não significa, obviamente, que o dono da obra conceda uma espécie de cheque em branco ao empreiteiro quanto às quantidades de trabalho a realizar.*”

Neste domínio, o Tribunal afirmou em vários dos relatórios de auditoria que não era possível invocar o tipo remuneratório de série de preços para justificar trabalhos cuja espécie ou preço unitário não estivessem indicados ou para admitir toda e qualquer deficiente quantificação da quantidade de trabalhos necessários. Assinale-se que se registaram, por exemplo, invocados aumentos de quantidades de trabalhos da ordem dos 40, 73, 76, 100, 129, 157, 193, 200, 240, 276, 432, 2056, 2750 e mesmo 12.848%⁸⁶.

b) Outras deficiências dos projectos

Em cerca de 45% das situações auditadas, o Tribunal entendeu estar perante **deficiências várias e não desculpáveis dos projectos**, em muitos casos bastante grosseiras, e que não permitiam a sua qualificação como erros, omissões ou trabalhos a mais, em termos de legitimar o recurso a contratos adicionais.

Falamos, por exemplo, na necessidade de:

- Alterar fundações de edifícios, introduzir soluções de drenagem ou corrigir cotas por inadequação das soluções preconizadas aos terrenos encontrados⁸⁷;
- Introduzir taludes inicialmente não previstos⁸⁸;

⁸³ Cfr. artigos 18.º e 21.º do RJEOP.

⁸⁴ Cfr. artigo 10.º do RJEOP.

⁸⁵ In “*Obras Públicas - Do pagamento do prémio pela conclusão antecipada da empreitada*”, edição de Azeredo Perdigão Advogados, 2001, página 60.

⁸⁶ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 1/08, 29/08, 39/08, 1/09, 4/09, 5/09, 13/09, 14/09, 21/09 e 4/10, da 1.ª Secção.

⁸⁷ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 27/08, 31/08, 35/08, 4/09, 9/09, 10/09, 18/09 ou 20/09, da 1.ª Secção.

⁸⁸ Cfr., por exemplo, Relatório de Auditoria n.º 20/08, da 1.ª Secção.



Tribunal de Contas

- Corrigir o traçado de vias ou condutas para ajustamento a estruturas pré-existentes e não identificadas (edificações, loteamentos, rotundas, passeios, etc.)⁸⁹;
- Corrigir projectos desajustados à realidade ou às necessidades⁹⁰.

Foram detectadas bastantes situações em que os projectos postos a concurso não respondiam às condições efectivamente verificadas, por **manifesta e grosseira falta de rigor**:

- Porque eram projectos feitos há vários anos, que não foram actualizados nem revistos à luz da situação actual, seja em termos de espaços e envolventes, regulamentação aplicável ou materiais disponíveis no mercado⁹¹;
- Porque se baseavam em informação antiga e inexacta, nomeadamente de natureza cadastral ou topográfica⁹²;
- Porque não foram claramente definidos ou verificados os locais de implantação das obras e não se constatou, por exemplo, o grau de inclinação dos terrenos ou os desníveis verificados⁹³;
- Porque não foram realizados estudos geológicos/geotécnicos nem sequer definidas as características geológicas dos terrenos^{94/95/96/97};
- Porque, por indisponibilidade dos terrenos em que se previa realizar a obra, foi necessário adaptá-la *a posteriori* às características da localização⁹⁸;
- Porque foi necessário corrigir em obra incompatibilidades entre empreitadas e entre projectos de várias especialidades, como, por

⁸⁹ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 5/08, 8/08, 12/08, 46/08, 5/09 ou 17/09, da 1.ª Secção.

⁹⁰ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 14/08 e 21/08, da 1.ª Secção.

⁹¹ Cfr. por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 6/08, 15/08 ou 38/08, da 1.ª Secção, em que os projectos postos a concurso tinham sido feitos há vários anos (4, 5, 20 anos). Vd. também Relatório de Auditoria n.º 18/08, da 1.ª Secção.

⁹² Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 2/07, 5/08, 40/08, 3/09, 11/09, 22/09 e 49/09, da 1.ª Secção.

⁹³ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 46/08, 12/09 e 17/09, da 1.ª Secção.

⁹⁴ Cfr., por exemplo, os Relatórios de Auditoria n.ºs 27/08, 31/08, 46/08, 7/09, 9/09, 10/09, 12/09, 18/09, 20/09, 1/10 e 4/10, da 1.ª Secção.

⁹⁵ Refira-se o caso do Relatório de Auditoria n.º 3/10, da 1.ª Secção, em que se indicou ter sido realizado estudo geotécnico prévio, o qual, no entanto, não foi analisado pelo projectista.

⁹⁶ Refira-se o caso do Relatório de Auditoria n.º 18/09, da 1.ª Secção, em que se informou que o estudo geotécnico foi encomendado previamente à aprovação do projecto, mas em que, por ter demorado 2 anos a ser realizado, o concurso para a obra acabou por ser lançado sem esse estudo.

⁹⁷ Note-se que os trabalhos adicionais em obras relativas à construção de piscinas se deveram, em vários casos, à falta de estudos geológicos e geotécnicos.

⁹⁸ Cfr., por exemplo, os Relatórios de Auditoria n.ºs 25/08, 31/08, 45/08, 46/08, 12/09 e 20/09, da 1.ª Secção.



exemplo, incompatibilidades entre os projectos de AVAC, de arquitectura e de estruturas, entre projectos de arquitectura e de instalações eléctricas⁹⁹, entre projectos cénicos e projectos de electricidade, incompatibilidades entre os elevadores e a dimensão dos respectivos poços, etc.^{100/101}. No domínio da falta de coordenação entre várias empreitadas, refiram-se os casos do Cine-Teatro de Barrancos e do Teatro Municipal de Faro, em que foram lançadas obras separadas para as diversas vertentes dos teatros mas em que surgiram sérios problemas de (in)compatibilidade entre os vários projectos;

- Porque não tinham sido, de todo, contemplados nos projectos trabalhos considerados indispensáveis: redes eléctricas e mecânicas, redes de dados e de telecomunicações, sistemas de climatização e renovação do ar, sistemas de tratamento e aquecimento de água, sistemas de iluminação, redes de gás, impermeabilização de paredes exteriores de caves, acessos à cobertura de edifícios, escadaria de saída de edifício, etc.

Um dos tipos de correcções introduzidas visava resolver **incompatibilidades dos projectos com exigências legais e regulamentares pré-existent**s, procurando enquadrar as soluções na regulamentação aplicável.

Estavam em causa *standards* ou exigências das redes telefónicas, eléctricas ou de segurança contra incêndios, exigências de entidades externas, como é o caso das Estradas de Portugal ou da EDP, ou regulamentação comunitária para efeitos de financiamento¹⁰².

Também se verificou, em grande parte dos casos, que os pareceres legalmente exigíveis de entidades externas, ligadas à protecção social, do ambiente, do património cultural e da segurança do público¹⁰³, não foram obtidos previamente à aprovação dos projectos. Em consequência, estes projectos

⁹⁹ Refira-se que foram muito frequentes os desajustamentos relativos aos projectos de electricidade e as incompatibilidades entre as galerias técnicas previstas e a não previsão de adequados tectos falsos e acessos a essas galerias.

¹⁰⁰ Cfr., por exemplo, os Relatórios de Auditoria n.ºs 11/08, 6/09, 18/09, 19/09, 1/10, 3/10 e 4/10, da 1.ª Secção.

¹⁰¹ Refira-se o caso do Relatório de Auditoria n.º 12/2008, em que os pareceres internos sobre o mérito das soluções consagradas nos projectos das diversas especialidades só foram proferidos quando já decorria a obra.

¹⁰² Cfr., por exemplo, os Relatórios de Auditoria n.ºs 34/08, 47/08, 6/09, 12/09 e 1/10, da 1.ª Secção.

¹⁰³ Ex: equipamentos desportivos e salas de espectáculos



tiveram posteriormente de ser adaptados para ajustamento às normas legais e regulamentares aplicáveis ou às exigências dessas entidades.

Apenas em cerca de 2,40% dos trabalhos, o Tribunal considerou que os mesmos decorriam de exigências feitas na pendência das obras e que, como tal, por resultarem de circunstâncias imprevistas, eram conformes à lei.

Na maioria dos casos foi, efectivamente, constatado que as exigências legais e regulamentares eram pré-existentes ao lançamento das obras ou decorriam da não obtenção atempada dos necessários pareceres das entidades externas, pelo que o seu incumprimento nos projectos correspondia a erro grosseiro dos mesmos¹⁰⁴.

A par das deficiências manifestas dos projectos, importa referir que em muitas situações foi constatado, ao longo da execução das obras, que **os projectos não respondiam integralmente às necessidades dos donos de obra ou às dos futuros utilizadores dos equipamentos**¹⁰⁵.

Em muitos destes casos os gestores das entidades invocaram o facto de os projectos terem sido desenvolvidos por entidades terceiras, públicas ou privadas.

Mas o que se constatou nas auditorias realizadas é que, por regra, e ao contrário do que se impõe, os donos de obra nem definem, à partida e suficientemente, os objectivos e características das obras que pretendem nem fazem qualquer avaliação crítica dos projectos para aferir do seu ajustamento às efectivas necessidades¹⁰⁶. Ora, as consequências desta actuação agravam-se precisamente quando os projectos são desenvolvidos externamente ou são entregues ao empreiteiro.

Isto foi observado, designadamente, nas empreitadas lançadas na modalidade de “*concepção-construção*”, as quais foram frequentemente suportadas em documentos que não continham as definições necessárias para serem

¹⁰⁴ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 7/08, 11/08 e 12/09, da 1.ª Secção.

¹⁰⁵ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 2/08, 40/08 e 49/08, da 1.ª Secção. No caso do Relatório n.º 49/08, utilizou-se um projecto para construção de uma estrada nova quando a obra a desenvolver era uma obra de requalificação.

¹⁰⁶ Refira-se o caso do Relatório de Auditoria n.º 12/2008, em que, apesar de terem sido emitidos pareceres internos sobre o mérito das soluções consagradas nos projectos das diversas especialidades, os mesmos só foram proferidos quando já decorria a obra.



considerados como programa base, não definindo com suficiente rigor e precisão as características orgânicas e funcionais da obra a adjudicar.

Acresce que nestas e noutras empreitadas em que foi solicitada ao empreiteiro a elaboração do projecto de execução, a entidade pública não cuidou, em regra, de analisar e de se pronunciar sobre todos os elementos constitutivos do documento técnico apresentado, a fim de verificar se a pormenorização neles espelhada era conforme às bases da solução prefigurada e adequada à satisfação das necessidades que constituíam a finalidade do procedimento e da obra¹⁰⁷.

Por isso, os desajustes manifestaram-se mais tarde e foram repercutidos no esforço público, em vez de evitados.

É, ainda, importante notar que, em bastantes casos, foi reconhecido que os projectos foram elaborados de forma apressada, não foram revistos ou não foram actualizados em virtude de uma invocada urgência no lançamento e conclusão das obras¹⁰⁸.

Essa urgência esteve, frequentemente, associada à candidatura dos investimentos a financiamento comunitário e aos prazos da respectiva tramitação¹⁰⁹.

Nalguns desses casos, a urgência implicou a aprovação dos projectos, o lançamento dos concursos e a adjudicação ainda antes de os terrenos estarem na disponibilidade do dono da obra, pelo que não foram feitos os necessários reconhecimentos geológicos e das condições dos terrenos, deferindo para a fase de execução das obras os estudos e as adaptações necessárias. Num dos casos de pressa foi mesmo adoptado um projecto de construção de uma nova estrada para uma situação de requalificação de uma estrada existente, projecto que,

¹⁰⁷ Cfr. Relatório de Auditoria n.º43/08, da 1.ª Secção, relativo às obras de melhoria das acessibilidades e condições de segurança na Barra do Douro, do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P., que, como já referimos, representou o maior volume financeiro dos adicionais relativos a obras de “*concepção-construção*”, e, no âmbito do qual o Tribunal considerou, precisamente, que o dono da obra não se pronunciou oportunamente sobre a conformidade do projecto apresentado com as bases da solução prefigurada.

¹⁰⁸ Cfr., designadamente, Relatórios de Auditoria n.ºs 17/08, 25/08, 31/08, 32/08, 42/08, 46/08, 49/08, 9/09 e 20/09, da 1.ª Secção.

¹⁰⁹ Vide, por exemplo, a justificação apresentada pelos responsáveis no caso a que se reporta o Relatório de Auditoria n.º 5/08, da 1.ª Secção: “ (...) O projecto que serviu de base para a presente empreitada foi elaborado durante o ano de 2004, num curto espaço de tempo, de modo a permitir o seu financiamento pelo Programa Operacional do Ambiente, não permitindo a sua análise detalhada pelos técnicos da autarquia ou por uma entidade externa, o que permitiria colmatar muitas das lacunas que se vieram a revelar na sua execução (...)”.



como é óbvio, se mostrou completamente desajustado e teve de ser modificado¹¹⁰.

Como é manifesto, este tipo de actuação potencia o risco de desadequação entre o projectado e o necessário.

c) Regime da correcção das deficiências dos projectos

Ressalvadas as *atempadas* reclamações contra erros e omissões do projecto, as apontadas deficiências dos projectos só poderiam ser corrigidas ao abrigo do regime dos “*trabalhos a mais*” se estivessem preenchidos os respectivos pressupostos.

Nos termos da lei, e como já se referiu, o dono da obra só pode determinar modificações à empreitada, por “*trabalhos a mais*”, quando os trabalhos, cumulativamente:

- Se destinem à realização da mesma empreitada;
- Se tenham tornado necessários na sequência de uma “*circunstância imprevista*”;
- Não sejam técnica ou economicamente separáveis do contrato ou, ainda que o sejam, sejam estritamente necessários ao acabamento da obra.

Na maioria dos casos analisados, e mesmo quando se podia reconhecer estarmos perante a necessidade de corrigir deficiências do projecto no âmbito da realização da mesma empreitada e perante trabalhos necessários ao respectivo acabamento, constatou-se que a necessidade da alteração e a necessidade dos trabalhos não tinham surgido na sequência de uma “*circunstância imprevista*”.

De acordo com a jurisprudência uniforme deste Tribunal, só estaremos perante uma “*circunstância imprevista*”, para este efeito, quando ela seja qualificável como inesperada ou inopinada, como uma circunstância que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.

O Tribunal tem, assim, sempre rejeitado a qualificação de uma circunstância imprevista como aquela que simplesmente não foi prevista, exigindo que também se demonstre que o não podia nem devia ter sido.

Como se refere em vários Acórdãos e Relatórios do Tribunal¹¹¹, se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verificou não foi a

¹¹⁰ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 49/08, da 1.ª Secção, relativo ao Município de Paços de Ferreira.



ocorrência de uma circunstância imprevista mas sim um erro do decisor público.

Em perto de **45,00%** dos trabalhos auditados concluiu-se que **as deficiências apontadas aos projectos**, cuja correcção deu origem aos trabalhos adicionais, **podiam e deviam ter sido acauteladas por uma actuação medianamente diligente** por parte dos projectistas e por uma exigível actuação de acompanhamento e revisão dos projectos por parte do dono de obra, no exercício dos seus deveres de cuidada gestão pública.

O Tribunal apontou, assim, para a ilegalidade da autorização dos correspondentes trabalhos, por não decorrerem de situação inesperada, mas antes resultarem de circunstâncias que deviam e podiam ter sido acauteladas.

O que ocorreu, pois, na maioria dos casos, foi uma insuficiente identificação de necessidades e uma deficiente preparação dos projectos e concursos.

6.2. Circunstâncias imprevistas

Já referimos que a ocorrência de uma “*circunstância imprevista*” é pressuposto essencial da admissibilidade dos trabalhos a mais. Referimos também o que este Tribunal entende como necessário para que ela seja dada por verificada.

Ora, em cerca de **20,00%** dos trabalhos adicionais que foram objecto de auditoria, o Tribunal reconheceu a efectiva **ocorrência de circunstâncias imprevistas**.

Eram casos em que as alterações aos projectos, as modificações de estratégias construtivas e os incrementos das quantidades e espécies de trabalhos decorriam, designadamente, de:

- Deterioração das condições dos terrenos ou do construído em virtude de excepcionais vicissitudes climáticas ou outras¹¹²;
- Surpresas de natureza geológica¹¹³;
- Aparecimento de estruturas enterradas não cadastradas¹¹⁴;

¹¹¹ Cfr., entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 2/2006, de 09.01, 47/2006, de 07.02, 49/2006, 52/2006 e 53/2006, de 14.02, 73/2006, de 03.03, 94/2006, de 21.03, 121/2006, de 04.04, 127/2006 e 128/2006, de 19.04, 164/2006 e 165/2006, de 11.05, 166/2006, de 16.05 e 190/2006, de 06.06

¹¹² Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 9/08, 16/08, 18/08, 22/08, 23/08, 24/08, 34/08, 2/10 e 6/10, da 1.ª Secção.

¹¹³ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 6/08, 9/08, 34/08, 43/08, 47/08, 1/09, 7/09 e 3/10, da 1.ª Secção.



- Imposições legais supervenientes e imposições inesperadas de autoridades externas¹¹⁵;
- Achados arqueológicos¹¹⁶;
- Necessidade de substituir materiais descontinuados¹¹⁷.

6.3. Modificações resultantes da instabilidade de vontade do dono da obra

Nas auditorias que tiveram lugar, constatou-se que em cerca de 30% das situações, **os trabalhos adicionais decorreram de alterações na vontade do dono da obra.**

Trata-se, por um lado, de casos em que, ao longo da execução da empreitada, a entidade pública foi constatando a conveniência, a vantagem ou a preferência por diferentes materiais, diferentes equipamentos ou por alterações a especificações ou outros pormenores do projecto. Na mesma linha de decisão se inserem alterações com vista à “*melhoria*” dos projectos. Refiram-se, a título de exemplo, modificações orientadas para outras soluções estéticas e ambientais, como uma diferente cobertura para a piscina ou a opção pela energia solar¹¹⁸.

Por outro lado, ocorreram situações em que o dono da obra entendeu poder aproveitar os trabalhos em curso para ampliar o objecto da empreitada, acrescentando trabalhos inicialmente não previstos, como a instalação de sistemas de ar condicionado, de sistemas de alarme e intrusão, de equipamentos audiovisuais, de mecânica de cena, de som e de iluminação ou de ecopontos, o alargamento da área construída ou de intervenção, a introdução de novas áreas de estacionamento, a inclusão de novos arruamentos, mais ligações ou mais metros em redes de abastecimento ou saneamento ou a construção de um novo equipamento laboratorial numa escola de engenharia¹¹⁹.

No âmbito da instabilidade da vontade do dono da obra inserem-se ainda vários casos de alteração das funcionalidades ou finalidades dos equipamentos a

¹¹⁴ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 9/08, 18/08, 30/08, 36/08, 49/08, 3/09, 7/09 e 1/10, da 1.ª Secção.

¹¹⁵ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 18/08, 28/08, 30/08, 6/09, 10/09, 13/09, 19/09, 1/10, 3/10, 4/10 e 5/10, da 1.ª Secção.

¹¹⁶ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 41/08 e 46/08, da 1.ª Secção.

¹¹⁷ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 34/08 e 4/10, da 1.ª Secção.

¹¹⁸ Cfr., por exemplo, os Relatórios de Auditoria n.ºs 3/08, 33/08, 35/08, 38/08, 41/08, 6/09, 9/09, 10/09, 1/10 e 4/10, da 1.ª Secção.

¹¹⁹ Cfr., designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 10/08, 11/08, 19/08, 20/08, 22/08, 28/08, 29/08, 30/08, 37/08, 40/08, 2/09, 12/09, 14/09, 15/09, 4/10, 5/10 e 6/10, da 1.ª Secção.



construir, nomeadamente ao nível de edifícios e espaços urbanos. São exemplos disso a reconversão de espaços para convívio ou restauração, a diferente compartimentação de edifícios em virtude da alteração das respectivas finalidades, a introdução de inclinação em auditório atenta a diversa utilização preconizada, a modificação da acústica de um pavilhão para adaptação a sala de espectáculos musicais, a modificação da profundidade de piscinas, alterando o seu perfil de utilização como espaço de lazer para equipamento de competição, ou a alteração do conceito de mercado, de espaço aberto para espaço fechado¹²⁰.

Em todas estas ocorrências o Tribunal considerou que os trabalhos não podiam ser qualificados como trabalhos a mais e, por isso, não podiam ser executados sem novo procedimento de escolha do co-contratante.

Nalgumas situações os trabalhos acrescentados, atenta a sua natureza, deveriam mesmo ser qualificados como obras novas, não correspondendo à execução da mesma empreitada, assim acabando por descaracterizar o objecto contratual inicialmente definido.

Em todas elas os trabalhos não decorriam de qualquer “*circunstância imprevista*”.

Estas alterações decorrentes da modificação da vontade do dono da obra põem em causa o fundamento do concurso e da adjudicação, uma vez que incidem claramente sobre aspectos que deveriam ter sido submetidos à concorrência.

Refira-se, aliás, a observação feita pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 11/08, relativo ao Teatro Municipal de Faro, considerando incompatível a quantidade e natureza das alterações feitas ao projecto na fase de execução com a não admissibilidade de soluções variantes na fase do procedimento prévio.

7. Reiteração das deficiências

Importa observar que as deficiências apontadas são recorrentes na generalidade das obras públicas.

Reportámo-nos a uma amostra de 78 auditorias sobre contratos adicionais remetidos ao Tribunal de Contas entre 3 de Setembro de 2006 e 30 de Junho de 2008.

No entanto, as deficiências observadas são consistentes com as que foram, durante anos, apontadas na abundante jurisprudência da 1.ª Secção deste

¹²⁰ Cfr., por exemplo, Relatórios de Auditoria n.ºs 2/08, 7/08, 10/08, 11/08, 16/08, 38/08, 44/08, 47/08, 2/10 e 3/10, da 1.ª Secção.



Tribunal no âmbito da fiscalização prévia dos contratos adicionais e que integrou inúmeras recusas de visto¹²¹.

As mesmas deficiências têm sido identificadas em sucessivos relatórios de auditoria da 2.^a Secção¹²². Refira-se, designadamente, o Relatório de Auditoria n.º 17/09-2.^a Secção¹²³ que culminou um conjunto de auditorias a grandes obras públicas¹²⁴, da responsabilidade da Administração Central e, sobretudo, de grandes empresas públicas do sector empresarial do Estado.

A tipologia das deficiências apontadas nesse relatório em termos de trabalhos adicionais é bastante semelhante à que acabámos de caracterizar, com a especialidade de o campo de análise não ser idêntico. Enquanto a apreciação feita na presente acção incide maioritariamente em empreitadas conduzidas por entidades do sector público administrativo da Administração Local, a apreciação então feita incidia sobre grandes obras do sector estadual, em especial na sua vertente empresarial.

Esta diversidade de campos de análise com identidade de conclusões evidencia a recorrência e representatividade das deficiências, que assumem um carácter endémico onde deveria ser excepcional, e que, por isso, merecem uma especial atenção e uma actuação pública estratégica e estruturante.

8. Trabalhos adicionais nas obras adjudicadas na modalidade de “concepção/construção”

O Tribunal concluiu **6 auditorias** a contratos adicionais a empreitadas lançadas na modalidade de “concepção-construção”, que procederam à análise exaustiva dos adicionais que apresentavam maior percentagem de acréscimo de custos e maior dispêndio financeiro.

Estas auditorias incidiram sobre um montante de trabalhos adicionais de **4.531.975,33 €**.

Este montante representa **48,12%** do total de **9.418.966,21 €**, correspondente ao valor dos trabalhos adicionais a obras de “concepção-construção”.

Do montante auditado, **40,42%** (1.831.782,30 €) **foi considerado como ilegal**.

¹²¹ Vide os acórdãos proferidos nos processos de visto, as sínteses constantes dos Relatórios anuais de Actividades do Tribunal e a resenha da “*Jurisprudência da 1.ª Secção do Tribunal de Contas relativamente a empreitadas de obras públicas*”, esta em <http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/juris-op.shtm>

¹²² Consultar em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_audit.shtm

¹²³ Em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtc-rel017-2009-2s.pdf

¹²⁴ Projecto de Reabilitação do Túnel do Rossio, Túnel do Terreiro do Paço/Santa Apolónia, Casa da Música, Aeroporto Sá Carneiro e Ponte Rainha Santa Isabel.



No entanto, a distribuição dos valores ilegais pelos 6 casos foi muito díspar.

O adicional que representava o maior volume financeiro (2.609.926,10 €), relativo aos trabalhos adicionais à empreitada de melhoria das acessibilidades e condições de segurança na Barra do Douro, do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P., foi considerado integralmente conforme à legislação aplicável.

Ao invés, os trabalhos constantes dos adicionais relativos às obras de *“Rede de abastecimento de Água a Loures - Conceção e Construção de Reservatório em Loures (Z.A.) e execução de troços de condutas distribuidoras”*, dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Loures, de *“Concepção/construção do Pavilhão Gimnodesportivo Municipal de Lordelo”*, do Município de Paredes, de *“Concepção e execução de piscinas em Galveias”*, da Junta de Freguesia de Galveias, Ponte de Sôr, e de *“Concepção/construção do Pavilhão Multiusos de Gondomar”*, do Município de Gondomar, foram considerados totalmente desconformes ao regime legal.

No caso do adicional relativo à *“Concepção/construção do Centro da Juventude”*, do Município da Amadora, que representava o maior acréscimo percentual de custos, foi considerado que apenas 29,12% dos trabalhos eram ilegais, sendo o restante lícito.

9. O necessário rigor dos projectos

Todos os trabalhos adicionais decorrem da necessidade ou vontade de alterar os projectos de execução das obras.

Essa alteração manifestou-se, nos trabalhos analisados nas auditorias, em virtude de os projectos:

- Conterem erros ou omissões (5% dos casos);
- Evidenciarem deficiências manifestas e não admissíveis (45% das situações);
- Se tornarem desajustados por ocorrência de circunstâncias imprevistas (20% dos trabalhos);
- Poderem ser melhorados para uma mais adequada satisfação das finalidades (30% das ocorrências).

Admitindo que os casos de erros e omissões e de circunstâncias imprevistas traduzem um grau de imponderabilidade a admitir, verifica-se que em 75% das situações **um maior rigor e grau de ajustamento dos projectos às necessidades poderia ter evitado o recurso aos trabalhos adicionais.**



Tribunal de Contas

Como este Tribunal tem referido em inúmeros Acórdãos e Relatórios, **é obrigação do dono da obra colocar a concurso projectos rigorosos e detalhados das obras a realizar**. Tal implica que o projecto deva contemplar e prever todas as situações tidas por necessárias e adequadas, tanto do ponto de vista técnico como do funcional ou do estético, não deixando para a execução da obra a procura de soluções.

Ora, **esta obrigação**, para além de ser uma decorrência dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, à actividade financeira e à boa gestão pública, **tem clara consagração legal**.

Referiam-no os artigos 10.º e 63.º do RJEOP, onde se estabelecia, designadamente, que *“as peças do projecto a exhibir no concurso serão as suficientes para definir a obra, incluindo a sua localização, a natureza e o volume dos trabalhos, o valor para efeito do concurso, a caracterização do terreno, o traçado geral e os pormenores construtivos.”*

Refere-o também o novo Código dos Contratos Públicos (CCP)¹²⁵, que, no seu artigo 43.º, estabelece que o programa e o projecto de execução da obra fazem parte do caderno de encargos e determina a nulidade deste quando o projecto de execução não seja integrado pela lista *completa* de todas as espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e pelo respectivo mapa de quantidades, quando não seja acompanhado dos estudos necessários, designadamente os estudos geológicos e geotécnicos, ou quando o programa e o projecto de execução não observem o conteúdo obrigatório fixado em portaria.

Por seu turno, a Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, que aprovou as *Instruções para a elaboração de projectos de obras*, fixa o conteúdo obrigatório do programa e do projecto de execução referido naquele artigo 43.º e estabelece ainda os procedimentos e normas a adoptar na elaboração e faseamento de projectos de obras públicas.

Nas Instruções aprovadas por esta Portaria definem-se várias fases para a elaboração do projecto, que prevêm a apresentação de diversos documentos preliminares¹²⁶ que vão sendo aprovados pelo dono da obra antes da elaboração do *Projecto de Execução*. Estes documentos visam estabelecer um permanente e progressivo diálogo entre o *dono da obra* e o projectista até à fixação da solução final. O Projecto de Execução é o produto desse diálogo e é definido como *“o documento elaborado pelo Projectista, a partir do estudo prévio ou do anteprojecto*

¹²⁵ Em vigor para os procedimentos lançados a partir de 30 de Julho de 2008.

¹²⁶ Programa preliminar, Programa Base, Estudo Prévio e Anteprojecto.



aprovado pelo Dono da Obra, destinado a facultar todos os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar”¹²⁷.

Está, assim, bem estabelecido que o dono da obra deve acompanhar de perto a elaboração do projecto, devendo analisar alternativas e optar e aprovar aquelas que melhor se ajustam às finalidades e às características orgânicas e funcionais pretendidas. É nesta fase que o dono da obra define o que necessita, o que quer e o que deve ser feito. Findo este processo *ficam definidos de forma rigorosa os trabalhos a executar*.

Note-se que os números 2 e 3 do artigo 362.º do CCP prevêm que, nos casos em que o empreiteiro tenha obrigação de elaborar o projecto de execução, deve obedecer-se a um procedimento semelhante, com a fixação de prazos para a entrega ao dono da obra de elementos do projecto, sobre os quais o mesmo se deve pronunciar.

A obrigação de patentear a concurso projectos rigorosos recai sobre o dono da obra e não é afastada quando ele recorre ou a outras entidades para a sua elaboração.

Não é, pois, admissível que o dono da obra se alheie da definição do projecto, seja ele elaborado no seio dos seus serviços seja ele elaborado por terceiros, e venha, posteriormente, invocar que ele não corresponde às suas necessidades e preferências e pretender corrigi-lo para o ajustar às mesmas.

Importa, pois, que os donos de obra:

- Procedam a uma definição prévia clara dos objectivos e características orgânicas e funcionais pretendidas;
- Acompanhem adequadamente o processo de elaboração dos projectos;
- Assegurem uma cuidada e diligente apreciação crítica, revisão e aprovação dos projectos à luz das finalidades a prosseguir, em especial quando eles sejam feitos por entidades externas.

O artigo 14.º das Instruções aprovadas pela Portaria n.º 701-H/2008 estabelece que os projectos devem conter os elementos necessários ao cumprimento da legislação aplicável às respectivas obras, regra repetida nas Subsecções dessa Portaria relativas aos diversos tipos de obras.

¹²⁷ Cfr. artigos 1.º, alínea t), e 7.º da Portaria n.º 701-H/2008.



Por seu turno, o artigo 43.º, n.º 5, do CCP, determina que o projecto de execução seja acompanhado, designadamente, dos estudos geológicos e geotécnicos, dos estudos ambientais e dos estudos de impacte social, económico ou cultural que se revelem necessários.

A Portaria n.º 701-H/2008 define, ao abrigo do n.º 7 do referido artigo 43.º, que devem ser realizados estudos geológicos e geotécnicos em obras relativas a pontes, viadutos e passadiços, estradas, caminhos-de-ferro, aeródromos, obras hidráulicas, túneis, abastecimento e tratamento de água, obras portuárias e de engenharia costeira. Por sua vez, estabelece que devem realizar-se esses estudos, quando necessário, nas obras relativas a drenagem e tratamento de águas residuais e de resíduos urbanos e industriais e que, nas obras relativas a edifícios, devem constar os resultados da análise do reconhecimento geotécnico e do estudo geológico, fornecidos pelo dono da obra¹²⁸.

O n.º 8 do artigo 43.º do CCP comina com a nulidade do caderno de encargos a falta de todos estes elementos. Da nulidade do caderno de encargos resulta a nulidade do procedimento, da adjudicação e do contrato.

Deste regime decorre, assim, que o rigor dos projectos não é, hoje, apenas um princípio ou uma norma aberta. **A exigência de rigor está, hoje, traduzida na imposição legal de um conteúdo obrigatório que, a não ser cumprido, fere os cadernos de encargos e os actos deles subsequentes da mais severa forma de invalidade jurídica.**

É, pois, agora imperativo, sob pena de nulidade, que os donos de obra realizem ou obtenham previamente à elaboração e aprovação dos projectos, os necessários:

- Estudos geológicos e geotécnicos;
- Estudos ou declarações ambientais;
- Estudos de impacto social, económico ou cultural;
- Pareceres vinculativos de entidades externas;
- Quaisquer outros elementos exigidos pela legislação e regulamentação aplicável ao tipo de obras em causa.

É também essencial que os projectos contemplem o cumprimento de toda a regulamentação específica aplicável existente à data da sua aprovação, pelo que a sua não consideração não é já uma questão de mera deficiência, mas sim de invalidade jurídica dos cadernos de encargos em que os mesmos se integram e dos procedimentos por eles sustentados.

¹²⁸ Cfr. a referida Portaria e o Acórdão n.º 5/2010-FEV.25-1.ª S/PL.



O necessário rigor dos projectos impõe que os donos de obra forneçam aos projectistas dados correctos e actualizados e lhes exijam que eles visitem os locais de implantação das obras.

Esse necessário rigor impõe também que os donos de obra promovam a revisão e actualização de projectos, sobretudo os realizados externamente e os feitos há algum tempo.

Como se referiu, entre outros, nos Acórdãos do Plenário da 1.^a Secção n.ºs 8/2003, de 18 de Fevereiro, 48/2003, de 18 de Novembro, e 7/2006, de 1 de Fevereiro, o dono da obra *“(...) deve ser diligente e, por isso, antes de pôr uma obra a concurso, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso.”*

Por outro lado, o CCP contempla hoje regras para partilha da responsabilização por eventuais erros e omissões dos projectos, procurando, por um lado, evitar que os adjudicatários se prevaleçam da falta de rigor dos projectos para poder compensar-se na fase de execução das obras dos preços baixos que apresentaram na fase do procedimento pré-contratual e, por outro lado, introduzir o princípio de responsabilização dos projectistas.

O artigo 378.º do CCP estabelece, designadamente, que:

- O empreiteiro é responsável pelos trabalhos de suprimento dos erros e omissões dos projectos que lhe caiba elaborar (excepto quando eles tenham sido induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra);
- O empreiteiro é responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja detecção era exigível na fase de formação do contrato, excepto se eles tiverem sido identificados pelos concorrentes, mas não aceites pelo dono da obra¹²⁹;
- O empreiteiro é responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja detecção não lhe era exigível na fase de formação do contrato mas que não foram por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que estava em condições de o fazer;

¹²⁹ Nos termos do artigo 61.º do CCP, os erros e omissões dos projectos devem ser hoje reclamados e decididos durante o prazo para apresentação de propostas, de tal forma que o contrato é já celebrado após essa clarificação.



Tribunal de Contas

- Quando os erros ou omissões dos projectos decorram do incumprimento de obrigações de concepção assumidos por terceiros perante o dono da obra, deve este exercer obrigatoriamente o direito que lhe assista de ser indemnizado por parte desses terceiros;
- A responsabilidade dos terceiros, quando se funde em título contratual e não resulte de dolo ou de *negligência grosseira* no cumprimento das obrigações de concepção, é limitada ao triplo dos honorários fixados no contrato;
- A responsabilidade que resulte de dolo ou de *negligência grosseira* no cumprimento das obrigações corresponde ao valor total dos trabalhos de suprimimento de erros e omissões.

Como vimos no ponto IV.6.1.b), uma parcela elevada das deficiências de projecto identificadas nas auditorias realizadas foi considerada pelo Tribunal de Contas como derivando de manifesta e grosseira falta de rigor.

A admitir que algumas dessas situações possam ser consideradas, em face do novo regime, como erros ou omissões de projecto e dar lugar a trabalhos adicionais para o respectivo suprimimento, a sua verificação exigirá, a partir de agora, um aturado trabalho de definição de quem é o responsável pelo respectivo pagamento.

Importará definir se o empreiteiro tinha condições para identificar esses erros e omissões e, conseqüentemente, obrigação de o fazer, como importará definir se esses erros decorrem do incumprimento de obrigações de concepção por parte dos projectistas.

Importará também identificar as situações em que os responsáveis do dono de obra terão agido sem o rigor necessário na aprovação dos projectos e sem pedir aos empreiteiros e aos projectistas que assumam as responsabilidades definidas na lei, quando a isso estão obrigados.

Nesta parte, as normas são claras quanto às obrigações estabelecidas, mas já não se afiguram tão claras quanto à qualificação dos ilícitos em caso de os responsáveis não as cumprirem. Seria desejável que fossem estabelecidas normas inequívocas de responsabilização administrativa e financeira para estes casos.

Conclui-se, assim, que pelo menos parte das situações em que se tem verificado falta de rigor na elaboração de projectos de obras públicas¹³⁰, a não serem

¹³⁰ Cerca de 50% das situações auditadas.



prevenidas no futuro, podem vir a dar origem a complexos processos de responsabilização contratual e financeira.

10. Novo conceito de erros e omissões de projecto

Sem prejuízo da repartição de responsabilidades acabada de referir, o artigo 376.º do CCP estabelece, hoje, que o dono da obra pode ordenar a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões até 50% do preço contratual¹³¹, estando o empreiteiro obrigado à sua execução.

Nos termos do artigo 61.º do CCP os *erros e omissões* são os que digam respeito a:

- Aspectos ou dados que se revelem desconformes com a realidade; ou
- Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objecto do contrato a celebrar; ou
- Condições técnicas de execução do objecto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis.

De acordo com o artigo 370.º, n.º 4, do CCP, não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos.

Das normas referidas resulta, relativamente ao regime anterior, um forte alargamento da legitimação de trabalhos adicionais com base em deficiências dos projectos.

Este alargamento efectiva-se através da autonomização do regime do suprimento dos erros e omissões relativamente ao dos trabalhos a mais, através da ampliação do próprio conceito de erros e omissões (que passa a abranger quaisquer prestações estritamente necessárias à integral execução da obra) e também através da fixação de um limite quantitativo mais elevado.

Ora, constata-se uma certa contradição entre, por um lado, o rigor legalmente exigido aos projectos e o vício de nulidade que afecta os cadernos de encargos quando aqueles não sejam completos e, por outro lado, a possibilidade de as suas deficiências de origem legitimarem trabalhos adicionais que podem ir até 50% do valor contratual.

Tenham-se, a este propósito, em atenção os seguintes elementos quantitativos.

¹³¹ Para este limite quantitativo é também contabilizado o valor de eventuais trabalhos a mais, resultantes de circunstâncias imprevistas - cfr. artigo 370.º, n.º2, alínea d) do CCP.



Tribunal de Contas

O valor dos adicionais analisados nas **78 auditorias** realizadas¹³² representou um acréscimo financeiro de **15,56%**¹³³ relativamente ao montante inicialmente contratualizado¹³⁴.

Ora, nestas situações de maior risco, as deficiências dos projectos representaram cerca de 50% dos trabalhos adicionais, ou seja, não mais de 7,78 % do valor das adjudicações.

Admitir o suprimento de erros e omissões até 50% do valor inicialmente contratado afigura-se, assim, excessivo, tendo em conta os desvios actualmente constatados (e mesmo independentemente da respectiva legalidade e razoabilidade).

Refira-se, aliás, que este Tribunal admite como provável que esta permissiva alteração de regime potencie, na prática, o aumento dos desvios financeiros imputáveis aos trabalhos adicionais nas empreitadas de obras públicas, que, como decorre da análise efectuada neste relatório, têm estado contidos numa média de 11,46%.

De outra banda, os trabalhos a mais são, por força do artigo 370.º, n.º 1, do CCP os que:

- Não foram previstos no contrato em espécie ou quantidade;
- Se destinem à realização da mesma obra;
- Se tenham tornado necessários na sequência de uma *circunstância imprevista*;
- Não sejam técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato ou, ainda que o sejam, sejam estritamente necessários à conclusão da obra.

Para além das limitações referidas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, o limite para a realização de trabalhos a mais é de 5% do preço contratual, e, em casos especiais, de 25%^{135/136}.

¹³² Já por si seleccionados pela respectiva relevância financeira e nível de risco.

¹³³ Desvio que é, aliás, superior ao desvio médio dos 1607 adicionais analisados – cfr. ponto III.1.supra.

¹³⁴ Cfr. dados no quadro 20, em Anexo VIII.

¹³⁵ Cfr. artigo 370.º, n.ºs 2 e 3, do CCP, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro.

¹³⁶ Como já referimos, estes limites são contabilizados no limite de 50% aplicável ao conjunto dos trabalhos a mais com os trabalhos de suprimento de erros e omissões.



Tribunal de Contas

Decorre daí que o regime dos trabalhos a mais se manteve essencialmente idêntico quanto à delimitação das situações em que os mesmos são possíveis, mas foi restringido quanto ao limiar quantitativo que podem atingir.

O confronto e a densificação destas duas realidades, agora claramente separadas, suscitarão certamente no futuro questões de grande complexidade.

Procurando aplicá-las ao tipo de situações identificadas nas auditorias realizadas, conseguimos identificar algumas dessas questões.

As situações em que o dono da obra decide “*melhorar*” os projectos, alterando prestações, aditando trabalhos ou ajustando finalidades, (as quais representaram cerca de 30% das situações analisadas) continuam a não ser enquadráveis em qualquer dos dois mecanismos de alteração hoje consagrados.

Será, assim, necessário distinguir claramente as situações de *melhoria* dos projectos das situações de *deficiência* dos projectos.

As situações em que verifica a necessidade de realizar trabalhos estritamente necessários à conclusão da obra têm de ser claramente separadas entre aquelas que resultam de erros de concepção do projecto e aquelas que decorrem de circunstâncias imprevistas, atentos os diferentes limites a que estão sujeitas.

No caso das que advêm da superveniência de circunstâncias imprevistas (que, na análise empreendida, representaram cerca de 20% do montante dos trabalhos) a admissibilidade, em termos quantitativos, é francamente reduzida relativamente ao regime anterior.

No caso das que resultam de erros de concepção do projecto (incluídas num universo de 50% dos trabalhos auditados) haverá que aferir da sua imprescindibilidade para a integral execução da obra, da sua efectiva integração no mesmo objecto contratual e aplicar o complexo mecanismo de responsabilização.

Mas há também que articular estas situações com o regime da nulidade do caderno de encargos no caso de o projecto não contemplar elementos obrigatórios, designadamente quanto a exigências constantes de legislação e regulamentação aplicáveis ao tipo de obras em causa. Trata-se de matéria que pode potenciar grande insegurança jurídica.

E não se olvide um sério problema jurídico.



Para as empreitadas sujeitas ao regime comunitário, o regime em causa terá de ser articulado com o que consta do artigo 31.º, n.º 4, alínea a), da Directiva 2004/18/CE, que não tem o mesmo sentido¹³⁷.

11. Autorização, fundamentação e justificação dos trabalhos adicionais

Nas auditorias realizadas o apuramento da legalidade e justificação dos trabalhos adicionais foi bastante dificultada por falta de fundamentação e documentação.

As informações e pareceres que sustentavam a decisão de adjudicação dos trabalhos não continham, na maioria dos casos, a identificação clara e completa dos factos e, menos ainda, a fundamentação de direito. Frequentemente, as explicações para as circunstâncias em que surgiu a necessidade dos trabalhos adicionais foram dadas *a posteriori*, apenas quando o Tribunal ouviu os responsáveis sobre a imputação de eventuais responsabilidades financeiras. Ou seja, essas explicações só surgiram perante a eventualidade do sancionamento, não tendo constado dos documentos que haviam suportado os actos nem tendo sido prestadas durante a auditoria.

A própria quantificação e qualificação dos trabalhos poucas vezes foi feita de forma clara e transparente, não se indicando, com frequência, as parcelas de custos consideradas, os trabalhos concretamente desenvolvidos ou as datas da sua realização.

Mesmo quando existentes, as informações, pareceres, despachos e deliberações também, as mais das vezes, não continham a identificação, nominal e funcional, dos seus subscritores ou o registo correcto do sentido de voto dos membros dos órgãos colegiais.

Estas insuficiências prejudicam a transparência das situações, a sua correcta qualificação e uma clara imputação das responsabilidades.

Para além do mais, estamos perante actos administrativos que fundamentam a realização de despesas e que estão sujeitos a requisitos de competência, legalidade e justificação financeira.

Como tal, estão sujeitos ao requisito e dever de adequada fundamentação, nos termos da legislação financeira aplicável e dos artigos 124.º e 125.º do Código do Procedimento Administrativo. Esta fundamentação “*deve ser expressa, através de*

¹³⁷ De facto, o referido preceito da Directiva admite a adjudicação, sem procedimento concursal, de trabalhos complementares que não constem do projecto inicial de uma obra, mas *apenas se os mesmos*, sendo indispensáveis à sua conclusão, se *tornarem necessários na sequência de circunstâncias imprevistas*.



sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão, neste caso, parte integrante do respectivo acto.”

Como tem sido amiúde afirmado na jurisprudência dos tribunais administrativos bem como na do Tribunal de Contas, o dever de fundamentação dos actos administrativos traduz a expressão das razões ou motivos determinantes das decisões, tendo como um dos seus objectivos assegurar a respectiva transparência. Ora, um acto só estará suficientemente fundamentado quando um destinatário normal possa ficar ciente do sentido dessa mesma decisão, bem como das razões de facto e de direito que a sustentam, permitindo-lhe apreender o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pela entidade administrativa.

De resto, a falta de fundamentação de um acto administrativo, ou a sua insuficiente fundamentação, originam mesmo a invalidade jurídica do acto.

No caso, acresce que os trabalhos adicionais só podem ser autorizados em circunstâncias estritamente delimitadas por lei, pelo que a falta de invocação e demonstração de que essas circunstâncias se verificam acarreta a ilegalidade financeira das respectivas despesas¹³⁸.

Refira-se, ainda, que num número significativo de casos os trabalhos adicionais foram desenvolvidos sem qualquer autorização prévia e sem qualquer verificação de cabimento orçamental da respectiva despesa. Com alguma frequência mesmo, os trabalhos foram desenvolvidos pelo empreiteiro e só posteriormente foi reclamado o seu pagamento ao dono da obra.

Importa referir que, para além das normas hoje contidas no artigo 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos sobre a tramitação para a aprovação de trabalhos adicionais por parte do dono da obra, há que ter em atenção que os trabalhos adicionais consubstanciam actos geradores de despesa pública, os quais estão sujeitos a regras de prévia cabimentação orçamental, autorização e compromisso orçamental nos termos das normas já referidas¹³⁹, constituindo a sua violação infracção financeira¹⁴⁰.

¹³⁸ Cfr., designadamente, artigos 42.º, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, ponto 2.6. das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro e pontos 2.3.4.2.d) e 2.6.1. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

¹³⁹ Vide nota anterior.

¹⁴⁰ Cfr. artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



12. Responsabilidade pela autorização de trabalhos adicionais

Nas auditorias realizadas que, em muitos casos, imputaram responsabilidades pela ilegal autorização de trabalhos e contratos adicionais aos autores dos actos de adjudicação e autorização das despesas, os alegados responsáveis vieram, frequentemente, invocar a sua não especialização na matéria, o seu desconhecimento de questões jurídicas e a sua mera adesão a pareceres técnicos dos serviços.

Importa, pois, clarificar a posição do Tribunal de Contas nesta matéria.

Sem prejuízo de a apreciação da responsabilidade financeira dever ser feita de harmonia com as circunstâncias de cada caso, tem sido afirmado pelo Tribunal¹⁴¹ que um gestor público está investido de um especial dever de cuidado na prossecução do interesse público, que lhe impõe o conhecimento e respeito pelos princípios estruturantes da gestão financeira pública e, especificamente, da contratação pública, e que não é compatível com uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços.

Como se tem referido, *“Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja, destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.”*.

Deve ainda referir-se que, no âmbito das deliberações tomadas por órgãos colegiais, a lei só prevê expressamente a isenção da responsabilidade resultante da deliberação tomada para os membros do órgão que tenham ficado vencidos nessa deliberação e que tenham feito registo da respectiva declaração de voto na acta¹⁴².

¹⁴¹ Cfr., designadamente, Sentenças da 3.ª Secção do Tribunal de Contas n.ºs 03/2007 e 11/07JUL10/3.ªS.

¹⁴² Cfr. artigos 28.º do Código do Procedimento Administrativo e 93.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.



13. Observações e recomendações

- 13.1. Mais de 10% dos contratos adicionais não são acompanhados da informação necessária à caracterização dos trabalhos envolvidos.**

Alerta-se todas as entidades para que devem enviar os contratos adicionais ao Tribunal de Contas cumprindo, de forma rigorosa, o disposto na Resolução n.º 1/2009, publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009.

- 13.2. As 78 auditorias realizadas evidenciaram que muitos dos trabalhos adicionais são realizados sem estarem devidamente autorizados, sem a despesa correspondente ter sido previamente cabimentada e sem estar efectuado o respectivo compromisso, para além de não ser apresentada a adequada justificação para a sua admissibilidade e legalidade.**

Adverte-se as entidades no sentido de que é sua obrigação legal proceder à autorização expressa dos trabalhos adicionais, através do órgão competente, fundamentando a sua decisão de forma suficiente e adequada, o que inclui a explicitação das circunstâncias de facto que os justificam e a qualificação legal que os legitima. Para o efeito, e se necessário devem socorrer-se de apoio técnico e jurídico adequado.

Mais devem as entidades ter presentes as regras de autorização e realização de despesas públicas, que incluem a cabimentação prévia das mesmas e o respectivo compromisso.

Devem, ainda e sempre, identificar-se de forma clara os autores dos actos de autorização e, em caso de deliberações de órgãos colegiais, o sentido de voto dos seus membros.

- 13.3. No âmbito das auditorias realizadas, cerca de 75% dos trabalhos adicionais realizados foram considerados desconformes com a lei, por não observarem os requisitos fixados para a caracterização como erros ou omissões do projecto ou como trabalhos a mais ordenáveis ao mesmo empreiteiro.**



Para além de estabelecer limites quantitativos, a lei fixa requisitos de qualificação para os possíveis trabalhos adicionais.

O facto de se conterem dentro da percentagem admitida, a conveniência de serem realizados pelo mesmo empreiteiro que se encontra a desenvolver a obra ou o ajustamento desses trabalhos às finalidades da empreitada não é suficiente para que os trabalhos possam ser feitos sem nova sujeição à concorrência.

Devem, pois, necessariamente, as entidades e os seus responsáveis conhecer e ter em atenção os requisitos legais, fixados hoje nos artigos 370.º e seguintes do CCP, e proceder à sua verificação rigorosa, antes da autorização dos trabalhos adicionais.

13.4. Cerca de 50% dos trabalhos adicionais resultaram de deficiências na concepção dos projectos.

O regime introduzido pelo Código dos Contratos Públicos exige um maior cuidado na preparação dos projectos e dos cadernos de encargos mas é mais permissivo quanto à admissibilidade de trabalhos para suprimento dos respectivos erros e omissões.

Como vimos atrás, as deficiências dos projectos devem-se, em muito, à actuação do dono da obra que, frequentemente:

- Não define, previamente à elaboração e aprovação dos projectos de execução e com precisão, as necessidades, finalidades e características da obra a realizar;
- Não promove a disponibilização de informação exacta e actualizada sobre os locais de implantação da obra e sobre infra-estruturas e edificações neles existentes;
- Não assegura a caracterização geológica dos terrenos ou a realização dos necessários estudos geológicos e geotécnicos;
- Promove a elaboração de projectos para obras a implantar em terrenos indisponíveis e/ou desconhecidos;
- Não acompanha a elaboração dos projectos e o seu ajustamento ao pretendido;



- Não obtém atempadamente os pareceres legalmente exigíveis de entidades externas;
- Não procede a uma revisão cuidada dos projectos antes da sua colocação a concurso;
- Não promove a actualização e revisão de projectos antigos, na perspectiva da sua adequação às mutações entretanto verificadas no plano territorial, legislativo, tecnológico, de materiais e de processos construtivos e noutros eventuais planos;
- Não faz uma avaliação crítica dos projectos à luz do seu ajustamento às efectivas necessidades.

O não acompanhamento e revisão dos projectos por parte do dono da obra impede, por outro lado, que se detecte e corrija uma actuação pouco diligente dos projectistas e orçamentistas, que, em vários casos:

- Não inspecionam nem conferem as manifestas características dos locais de implantação da obra;
- Não dão a devida atenção aos elementos fornecidos pelo dono da obra;
- Não asseguram a necessária compatibilidade entre empreitadas e entre projectos das várias especialidades;
- Não contemplam trabalhos indispensáveis à realização da obra;
- Não consideram exigências legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra em causa;
- Não asseguram uma completa e adequada especificação e quantificação dos trabalhos necessários.

Recomenda-se, pois, aos donos de obras públicas que, tal como é sua obrigação legal e gestonária, ponham mais atenção, cuidado e rigor na elaboração, revisão e controlo dos projectos de obras públicas, assegurando todos os requisitos acima referidos.

Devem, em concreto, observar as normas constantes dos artigos 43.º do Código dos Contratos Públicos e das Instruções aprovadas pela Portaria n.º 701-H/2008, garantindo o conteúdo obrigatório do programa e do projecto de execução, assegurando a observância de toda a regulamentação aplicável,



realizando os estudos necessários e observando os procedimentos e normas de elaboração e faseamento dos projectos.

Os donos de obra devem ainda e sempre assegurar uma cuidada e diligente apreciação crítica dos projectos à luz das finalidades a prosseguir, mesmo e em especial, quando eles sejam feitos por entidades externas.

Deve ainda ser observado o disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, de acordo com o qual “quando a obra a executar assuma complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas, ou materiais de construção inovadores, o projecto de execução (...) deve ser objecto de prévia revisão por pessoa singular ou colectiva devidamente qualificada para a elaboração desse projecto e distinta do autor do mesmo”.

Por outro lado, recomenda-se ao Governo e à Assembleia da República que reponderem o regime de suprimento de erros e omissões, o qual se afigura permissivo, em contradição com o rigor exigido aos projectos, com um limiar quantitativo demasiado elevado e potenciador de um aumento nos desvios financeiros das empreitadas.

13.5. O Código dos Contratos Públicos impõe hoje que seja dada a devida atenção à identificação de erros e omissões do projecto na fase pré-contratual e que o dono da obra deva exigir responsabilidades pelos verificados erros e omissões que não sejam da sua responsabilidade.

O dono da obra deve pronunciar-se sobre os erros e omissões identificados pelos concorrentes durante o prazo para apresentação das propostas nos procedimentos pré-contratuais para adjudicação de empreitadas¹⁴³.

Este mecanismo é muito importante, não apenas porque permite que a correcção do projecto e do objecto da empreitada seja efectuada em ambiente concorrencial, mas também porque fixa o regime da responsabilização pelos erros e omissões identificados mais tarde.

De facto, se o dono da obra rejeitar, expressa ou tacitamente, os erros e omissões identificados pelos concorrentes e os mesmos vierem a ser reconhecidos mais tarde, ele será responsável pelos mesmos. Nesses casos, deverá ser justificada a razão pela qual os mesmos vêm mais tarde a ser

¹⁴³ Cfr. artigo 61.º do CCP.



considerados essenciais à conclusão da obra, o que deve constar do respectivo relatório final¹⁴⁴.

Em contrapartida, o empreiteiro será responsabilizado pelos erros e omissões que deveria ter detectado, e não detectou, na fase de formação do contrato e, ainda, por aqueles que, não sendo detectáveis naquela fase, não identifique no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe seja exigível a sua detecção¹⁴⁵.

Por outro lado, caso os erros e omissões decorram do incumprimento de obrigações de concepção assumidas por terceiros deve o dono da obra exercer obrigatoriamente o direito que lhe assista de ser indemnizado por parte destes terceiros¹⁴⁶.

Recomenda-se, pois, aos donos de obras públicas que exerçam com a maior atenção o seu dever gestor de analisar e se pronunciar sobre os erros e omissões identificados pelos concorrentes na fase pré-contratual. Devem pronunciar-se sobre eles expressa e cuidadosamente.

Recomenda-se, por outro lado, aos responsáveis pelas entidades que observem e promovam a adequada imputação de responsabilidades por erros e omissões detectados durante a execução da obra, nos termos da legislação referida, designadamente assegurando a responsabilização do adjudicatário e os devidos pedidos de indemnização a terceiros, em particular aos projectistas.

A este respeito, e como tem sido referido designadamente pela Ordem dos Engenheiros¹⁴⁷, **torna-se necessário regular o seguro obrigatório de projecto.**

13.6. Apenas em 20% dos casos foi reconhecida a ocorrência de “circunstâncias imprevistas” como fundamento para a realização de trabalhos adicionais.

¹⁴⁴ Cfr. artigo 376.º, n.º 5, do CCP.

¹⁴⁵ Cfr. artigo 378.º do CCP.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Vide *Recomendações da Ordem dos Engenheiros para redução dos desvios de custos e de prazos nas empreitadas de obras públicas*, in <http://www.ordemengenheiros.pt/Portals/0/CS-Recomenda%20da%20OE-%20redu%20desvios%20obras%20p%20bablicas.pdf>



Recomenda-se às entidades que ponham o maior cuidado e rigor na identificação e correcção destas situações, uma vez que a actual legislação apenas permite a execução de trabalhos a mais nas condições estabelecidas no artigo 370.º do CCP, entre as quais se contam a necessidade de o preço total dos trabalhos a mais¹⁴⁸ não exceder 5% do preço contratual.

Este limite só é elevado para 25% quando estejam em causa obras cuja execução seja afectada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimo-portuárias, as obras complexas do ponto de vista geotécnico, como sejam a construção de túneis, e as obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis.

As entidades devem ainda ter em atenção que, de acordo com a jurisprudência uniforme deste Tribunal, só estaremos perante uma “circunstância imprevista”, para este efeito, quando ela seja qualificável como inesperada ou inopinada, ou seja, como uma circunstância que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.

13.7. As modificações resultantes das alterações de vontade do dono da obra, constatadas em 30% das situações, não podem fundamentar a realização de trabalhos adicionais.

Tanto no RJEOP como no CCP não há qualquer enquadramento para a realização de trabalhos adicionais que resultem da simples alteração de vontade do dono da obra. Tanto o regime do suprimento de erros e omissões como o dos trabalhos a mais exige que as prestações adicionais sejam *estritamente necessárias* à integral execução da obra contratada¹⁴⁹.

As situações em que se considere desejável a alteração de soluções, materiais, equipamentos ou outras especificações do projecto, a ampliação do objecto da empreitada ou a alteração das funcionalidades ou finalidades dos equipamentos a construir, não são, pois, possíveis de resolução através de trabalhos adicionais.

Recomenda-se, assim, aos donos de obra que previnam essas situações através de uma adequada e atempada revisão e avaliação crítica dos

¹⁴⁸ Deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos.

¹⁴⁹ Cfr. artigos 61.º e 370.º do CCP.



projectos, à luz das respectivas necessidades e finalidades, e ponderando, nessa altura, as suas preferências.

De outro modo, os trabalhos necessários carecerão de nova contratualização, precedida do respectivo procedimento pré-contratual e adequada justificação económico-financeira, numa necessária perspectiva de interesse público.

13.8. Nas empreitadas de *concepção-construção* foram detectadas situações em que os trabalhos adicionais decorreram de insuficiente especificação, por parte do dono da obra, dos objectivos e características da obra a desenvolver e de falta de avaliação atempada sobre os elementos do projecto elaborado pelo empreiteiro e sobre a sua compatibilidade com o programa base.

Recomenda-se que o recurso a esta modalidade de empreitada respeite rigorosamente a excepcionalidade estabelecida no artigo 43.º, n.º 3, do CCP. Mais se recomenda que, em caso de se optar pela sua utilização, se ponha a maior atenção:

- Na elaboração do programa base, o qual deve conter o nível de especificação necessário, tendo em conta o conteúdo obrigatório definido na Portaria n.º 701-H/2008;**
- Nos elementos disponibilizados pelo dono da obra, que servirão de base à elaboração do projecto.**

Deve ainda assegurar-se uma cuidada avaliação crítica do projecto apresentado pelo empreiteiro, para que seja segura a sua compatibilidade com o programa base e com as necessidades a satisfazer.

No âmbito desta modalidade de obra, mais deve assegurar-se a responsabilização do empreiteiro pelos erros e omissões do projecto por si desenvolvido, que sejam da sua responsabilidade¹⁵⁰.

13.9. As situações identificadas são recorrentes em todo o tipo de obras e sectores.

Este Tribunal espera que a identificação e reflexão efectuadas nesta e noutras acções sirva de guia para uma mais adequada prevenção das deficiências apontadas.

¹⁵⁰ Cfr. artigo 378.º, n.º 2, do CCP.



Importaria, no entanto, que o Governo e a Assembleia da República reflectissem sobre a situação numa perspectiva estratégica:

- Criando condições e exigências acrescidas para um maior rigor dos projectos de obras públicas;**
- Como se apontou em IV.13.5., reflectindo sobre a adequação e sentido valorativo do permissivo regime de suprimento de erros e omissões do projecto consagrado no artigo 376.º do Código dos Contratos Públicos;**
- Ponderando a problemática compatibilização desse regime com o disposto no artigo 31.º, n.º 4, alínea a), da Directiva 2004/18/CE;**
- Equacionando o estabelecimento de normas legislativas, claras e inequívocas, de responsabilização administrativa e financeira dos gestores que não promovam o exigido rigor dos projectos de obras públicas e não accionem os previstos mecanismos de responsabilização de adjudicatários e terceiros por trabalhos de suprimento de erros e omissões de projectos.**



Tribunal de Contas



V. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Procurador Geral Adjunto, ouvido, emitiu parecer de concordância com o teor do presente relatório e com as recomendações nele formuladas.

Aquele representante do Ministério Público sublinha, em especial, que *“o problema dos chamados “erros e omissões” dos projectos não terá tido o tratamento mais conveniente e adequado à nossa realidade, administrativa e financeira, no âmbito do novo CCP, que veio permitir que o dono da obra possa ordenar a execução de trabalhos de suprimimento de “erros e omissões” até 50% do preço contratual (contando para esse limite os eventuais trabalhos a mais resultantes de “circunstâncias imprevistas”); sobre esta matéria, acompanhamos as judiciosas considerações expendidas no projecto de Relatório, no que tange à discordância da solução legal, consagrada no novo CCP, que se traduz num forte alargamento da legitimação dos trabalhos adicionais com base em deficiências de projectos, que se convertem, assim, numa espécie de panaceia para todos os males.”*

Mais refere aquele magistrado: *“Reiteramos, pois, as doudas “recomendações” formuladas no projecto de Relatório em apreço só esperando que sejam tomadas na devida consideração pelos seus destinatários, no mais breve tempo possível, a bem da boa administração financeira do Estado (Administração Central, Regional e Local).”*

Lisboa, 23 de Março de 2010



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
Supervisão e coordenação Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora - Coordenadora Auditora - Chefe	DCPC DCC
Equipa Ana Cristina Martins (Lic. Direito) Paula Antão Rodrigues (Lic. Direito) Marília Lindo Madeira (Lic. Engenharia Civil) Célia Prego Alves (Lic. Administração Pública e Autárquica) Maria Palmira Ferrão (Lic. Engenharia Civil)	Técnicas Verificadoras Superiores Técnica Superior	DCC
Apoio na recolha de dados Elisabete Luz Maria Lurdes Cardoso Vitor Cordeiro	Técnicas Verificadoras Assistente técnico	DCC DECOP



ANEXOS