



# “OS TRABALHOS A MAIS DECORRENTES DE ERROS E OMISSÕES DO PROJECTO NO SENTIDO AMPLO”

## **INTERVENÇÃO DO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ENGENHEIROS NO TRIBUNAL DE CONTAS**

20 de Novembro de 2008



## 1 – INTRODUÇÃO

A aplicação prática da engenharia nos processos produtivos e o seu enquadramento na legislação que regula as actividades económicas, provoca frequentes conflitos entre a visão pragmática dos engenheiros e a forma como o legislador entende salvaguardar o interesse público.

As contradições entre estes dois campos de actuação não significa a defesa de diferentes interesses, mas apenas o resultado de uma ausência de diálogo e de trabalho conjunto para harmonizar procedimentos que salvaguardem os valores comuns e tornem mais eficaz o cumprimento dos objectivos.

Os processos produtivos de todas as actividades têm procedimentos que deverão ser ajustados aos objectivos da produção, enquanto instrumento para produzir um bem ou um serviço de forma eficiente e eficaz.

Na perspectiva jurídica, os objectivos a atingir justificam o condicionamento do processo produtivo a um conjunto de disposições legais e de procedimentos.

Por isso, e perante o mesmo objectivo, os caminhos seguidos pela engenharia e pelas disposições legais nem sempre coincidem e, sempre que tal se verifica, a força da lei pode contribuir para prejudicar a procura das melhores práticas.

Perante esta percepção, entendemos que, ao contrário de uma prática de crescente divórcio, os engenheiros, enquanto responsáveis pelos processos produtivos, os responsáveis pela produção legislativa e as entidades que deverão fiscalizar o cumprimento das leis e zelar pelas melhores práticas, têm a obrigação de analisar os problemas e encontrar soluções que permitam uma maior eficiência dos sistemas, salvaguardando a defesa dos valores em apreciação.

Neste contexto, a Ordem dos Engenheiros (OE), em Setembro de 2006, apresentou uma proposta designada por “Recomendações para reduzir os desvios de custo e de prazo nas empreitadas de obras públicas”.

Desse conjunto, já foi publicada a Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, sobre as instruções para elaboração de projectos, que seguiu, embora com algumas alterações, uma proposta da OE, apresentada em conjunto com a Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores.

Também apresentámos, em conjunto com a Ordem dos Arquitectos (OA), uma proposta para alterar a versão de revisão do Decreto 73/73, sobre a qualificação dos técnicos, aprovada na generalidade pela Assembleia da República, e continuamos empenhados em rever a legislação desactualizada e ver publicada nova legislação.

Entretanto foi publicado o novo Código dos Contratos Públicos (CCP) – Decreto-Lei n.º 18/2008 que, na nossa opinião, irá agravar alguns dos problemas existentes, sem ter resolvido algumas das dificuldades detectadas.

No actual contexto de mudança, em que 40 anos de jurisprudência e de cultura técnica desaparecem, substituídos pelo novo CCP – Código dos Contratos Públicos, pareceu-nos oportuno analisar, com maior detalhe, a problemática dos trabalhos a mais, em sentido amplo, numa visão prática e racional, perante o actual enquadramento jurídico, que consideramos desadequado, trazendo este tema à discussão.



## 2 – A CLASSIFICAÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS

De facto, o tema dos trabalhos a mais, em sentido amplo, merece uma atenção especial, porque:

1. Representam um custo significativo, como adicional aos contratos de empreitada;
2. Implicam, normalmente, a prorrogação de prazo das empreitadas e consequentes custos adicionais decorrentes da alteração do planeamento da obra;
3. Afectam a imagem de todos os que trabalham no sector da construção, que deveria estar associada ao rigor, a critérios de exigência, determinando uma credibilidade pública, em vez de, em sentido contrário, afectarem a competência dos autores dos projectos, a capacidade de gestão dos donos da obra, a confiança nas empresas de construção, provocando suspeitas sobre a utilização dos trabalhos a mais para fins menos lícitos.

Os **trabalhos a mais, no âmbito deste trabalho**, são considerados no sentido etimológico do termo, ou seja, todos aqueles que vão para além dos trabalhos contratuais, quer se enquadrem no conceito restrito de trabalho a mais, decorrente de uma circunstância imprevista, quer no conceito de erro ou de omissão do projecto.

Note-se que a noção jurídica de erro e omissão se afasta da noção de trabalho a mais, como decorre do CCP, ao estabelecer que não são considerados trabalhos a mais os decorrentes do suprimento de erros e de omissões.

Neste contexto, poderemos definir diferentes tipos de trabalhos que têm diferentes causas e justificações e, nessa perspectiva, deveriam ter diferentes enquadramentos legais:

- 1 – *Trabalhos não previstos no projecto, por indefinição ou deficiente definição das condições naturais do terreno, mas que são imprescindíveis para a adaptação da construção ao terreno.*  
Ex.: Movimentos de terra e transporte a vazadoiro, fundações, paredes de contenção periférica, ...
- 2 – *Trabalhos a mais necessários para adequar as condições de projecto (materiais e técnicas de construção às condições locais) só detectáveis através de sondagens em obra.*  
Ex.: Obras de reabilitação, de ampliação ou de reconstrução, ...
- 3 – *Trabalhos a mais para corrigir erros de concepção do projecto, detectados após o concurso ou na fase de obra.*  
Ex.: Sistema de isolamento contra as infiltrações, sistemas de segurança contra incêndios, cálculo de estruturas ou de instalações técnicas, ...
- 4 – *Trabalhos a mais decorrentes de materiais fora de produção ou sistemas construtivos já desactualizados.*  
Ex.: Materiais que já deixaram de ser produzidos ou sistemas construtivos substituídos por outros mais actualizados, ...



- 5 – *Trabalhos a mais necessários para complementar o projecto de execução que instruiu o processo de concurso, e que revelou a omissão de trabalhos imprescindíveis para a utilização da obra.*  
Ex.: Ramais de ligação, acessos, arranjos exteriores, equipamentos, ...
- 6 – *Trabalhos a mais necessários para corrigir erros de concepção, associados e decorrentes de soluções inovadoras ainda não experimentadas.*

Estas soluções, correspondem à tradicional fase de inovação e de investigação aplicada noutros sectores de actividade, com a diferença que nesses sectores a classificação do custo é na rubrica de investigação e inovação e desenvolvimento, e no caso da construção fica classificado como trabalho a mais, como se fosse possível fazer bem na primeira tentativa sem qualquer erro.

Nem nos processos produtivos mais avançados, como é a indústria aeroespacial, tal foi ainda conseguido, como demonstram os acidentes que ainda vão ocorrendo.

Ex.: Pontes, obras marítimas, barragens, ...

- 7 – *Trabalhos a mais versus erros e omissões do projecto.*

O anterior regime jurídico de empreitada de obras públicas (DL n.º 59/99), e o actual CCP (DL n.º 18/2008), consagram definições relativas aos trabalhos a mais e aos erros e omissões nos seguintes termos:

#### **Decreto-Lei n.º 59/99:**

##### **Artigo 14.º – Erros e omissões**

*“No prazo de 66 dias, ou no que for para o efeito estabelecido no caderno de encargos, de acordo com a dimensão e complexidade da obra, mas não inferior a 15 dias, contados da data da consignação, o empreiteiro poderá reclamar:*

*a) Contra erros ou omissões do projecto, relativos à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade.*

*b) Contra erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas – resumo de quantidades de trabalhos, por se verificarem divergências entre estas e o que resulta das restantes peças do projecto.*

*Se o dono da obra verificar, em qualquer altura da execução, a existência de erros ou omissões no projecto, devidos a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo, deve notificar dos mesmos o empreiteiro, indicando o valor que lhes atribui”.*

##### **Artigo 26.º – Trabalhos a mais**

*1 - Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma **circunstância imprevista**, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:*

*a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;*



*b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.*

**Lei n.º 18/2008:**

**Artigo 61.º – Erros e omissões**

[conceito mais alargado do que o previsto no DL 59/99]

*Erros e as omissões do caderno de encargos detectados e que digam respeito a:*

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

**Artigo 370.º – Trabalhos a mais**

[conceito semelhante ao DL 59/99]

São trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que:

- a) Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma **circunstância imprevista**; e*
- b) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra.*

Não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos.

*8 – Trabalhos a mais para aplicar novas exigências legais, entretanto publicadas, as quais, embora possam não se aplicar ao projecto em curso, por ser anterior, justificam aproveitar a oportunidade de execução da obra para a colocar em conformidade com as novas regras e regulamentos.*

*Ex.: Certificação energética, mobilidade a pessoas com dificuldades acrescidas, vistorias de entidades inspectoras, ...*

*9 – Trabalhos a mais para corrigir ou adoptar os conceitos do programa preliminar.*

*Ex.: Melhoria da funcionalidade, adequação a novas necessidades, ...*

*10 – Trabalhos a mais complementares da obra decorrentes da deficiente definição do objecto do contrato e designados na linguagem corrente como “já agora”.*

*Ex.: Ampliação da área de intervenção da obra, vias de comunicação de acesso, ...*

Esta breve síntese da realidade encontrada em obra pelos diferentes intervenientes exige a implementação das soluções necessárias para corrigir em obra os “erros, omissões” do projecto, em sentido amplo, e do programa preliminar, de forma a melhor adequar a sua execução a novas funcionalidades, a novas necessidades e regulamentação técnica.

Não é aceitável que a correcção técnica de erros e omissões de projectos ou a melhor adequação da obra a novas realidades possa estar condicionada por opções legislativas que implicam soluções com custos superiores.



A questão de fundo é o deficiente quadro legislativo que não determina uma acção preventiva sobre as causas dos erros, com recomendações e procedimentos que garantam um maior rigor na preparação e gestão dos processos.

**Perante este quadro, vejamos como trata a legislação as diferentes situações anteriormente referidas e as dúvidas que se levantam aos intervenientes nos processos:**

*1 – Trabalhos não previstos no projecto, por indefinição ou deficiente definição das condições naturais do terreno mas que são imprescindíveis para a adaptação da construção ao terreno.*

São considerados como trabalhos a mais, porquanto a sua necessidade decorre de uma circunstância imprevista?

*2 – Trabalhos a mais necessários para adequar as condições do projecto (materiais e técnicas de construção às condições locais) só detectáveis através de sondagens em obra.*

São considerados como trabalhos a mais, porquanto a sua necessidade decorre de uma circunstância imprevista?

*3 – Trabalhos a mais para corrigir erros de concepção de projecto, detectados após o concurso ou na fase de obra.*

A sua necessidade não decorre de uma circunstância imprevista, poderá entrar no conceito de erro e omissão de projecto previsto no artigo 61.º do CCP?

*4 – Trabalhos a mais decorrentes de materiais fora de produção ou sistemas construtivos já desactualizados.*

São considerados como trabalhos a mais, porquanto a sua necessidade decorre de uma circunstância imprevista?

*5 – Trabalhos a mais necessários para complementar o projecto de execução que instruiu o processo de concurso, e que revelou a omissão de trabalhos imprescindíveis para a utilização da obra.*

A sua necessidade não decorre de uma circunstância imprevista, poderá entrar no conceito de erro e omissão de projecto previsto no artigo 61.º do CCP?

*6 – Trabalhos a mais necessários para corrigir erros de concepção, associados e decorrentes de soluções inovadoras ainda não experimentadas.*

São considerados como trabalhos a mais, porquanto a sua necessidade decorre de uma circunstância imprevista?

*7 – Trabalhos a mais versus erros e omissões.*

Poderemos dizer que tudo quanto não se enquadrar no conceito de trabalhos a mais, previsto no artigo 370.º do CCP, semelhante ao artigo 26.º do DL 59/99, porquanto as



circunstâncias são previsíveis, poderá entrar no conceito e conseqüente regime de erros e omissões?

Não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos.

*8 – Trabalhos a mais para aplicar novas exigências legais entretanto publicadas, as quais, embora possam não se aplicar ao projecto em curso, por ser anterior, justificam aproveitar a oportunidade de execução da obra para a colocar em conformidade com as novas regras e regulamentos.*

São considerados como trabalhos a mais, porquanto a sua necessidade decorre de uma circunstância imprevista?

*9 – Trabalhos a mais para corrigir ou adoptar o conceito do programa preliminar.*

São considerados como trabalhos a mais, porquanto a sua necessidade decorre de uma circunstância imprevista?

*10 – Trabalhos a mais complementares da obra decorrentes de deficiente definição do objecto do contrato e designados na linguagem corrente como “já agora”.*

Não podem, seguramente, entrar quer no conceito de trabalhos a mais, quer no de erros e omissões, porquanto configuram uma alteração clara ao objecto contratual.

### **3 – A INTERPRETAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Perante o quadro legal, qual é o entendimento do Tribunal de Contas sobre estas classificações?

Da análise da Jurisprudência desde 2003, resulta o seguinte entendimento:

O artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, estabelece que se consideram “trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista...”.

**O Tribunal de Contas tem entendido que “circunstância imprevista” é aquela circunstância que “um decisor normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto”,** donde decorre que apenas poderão ser considerados trabalhos a mais aqueles cuja necessidade fosse impossível de prever aquando do lançamento do concurso.

Circunstância imprevista não pode ser, pura e simplesmente, circunstância “não prevista”, acepção que a simples etimologia ainda poderia consentir mas que a semântica de todo não recomenda.



E, mais do que a semântica, o regime de realização das despesas públicas também não pode acolher uma interpretação que viesse permitir alterações na obra por simples opção adoptada no decurso da realização da empreitada.

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

Mais refere o Tribunal que **“Não pode fazer-se dos ‘trabalhos a mais’ um instrumento de utilização sistemática e sem outro condicionamento que não o simples limite quantitativo...”**.

Fica assim claro que, para além dos aspectos relativos ao respeito pelo limite quantitativo imposto pelo legislador nacional para que os trabalhos a mais possam ter cobertura legal, importa ainda ponderar se os demais requisitos legais foram ou não preenchidos.

O recurso indevido à figura dos “trabalhos a mais” consubstanciar uma distorção da concorrência, violando os princípios da contratação pública.

Pelo que a correcção de deficiências do projecto inicial (não abrangidas pelo regime dos erros e omissões previsto no art.º 14.º n.º 1 do DL 59/99) e consequente introdução de melhorias (funcionais, estéticas, técnicas ou outras) no projecto inicial, ainda que por manifesta imprescindibilidade dos trabalhos não é o suficiente para a caracterização de trabalhos a mais.

Assim, o que o regime dos trabalhos a mais implica é que as entidades públicas ponham a concurso obras com projectos rigorosos, adequados às necessidades a que visam acorrer, e com um ajustado cálculo do montante que irá ser gasto.

E as entidades públicas têm o estrito dever de providenciar pela revisão dos projectos, antes de os lançarem a concurso, tal como decorre do artigo 10.º do DL 59/99, por forma a evitar as conhecidas “derrapagens” nos custos das obras públicas, não podendo invocar em sua defesa os lapsos do projectista, pois lhes cabe, na qualidade de dono da obra, também proceder à revisão do projecto, sobretudo quando este foi adquirido a terceiros. E, muito menos, como por vezes ocorre, um método errático de execução das obras, ao sabor de improvisos ou de um caudal ininterrupto de sugestões de última hora, sem qualquer responsabilização dos projectistas ou das entidades a quem prestam serviços.

**Pelo que, o Tribunal de Contas tem considerado que o trabalho a mais só é legalmente enquadrável se a sua necessidade resultar de uma circunstância imprevista.**

Ora, fica por esclarecer se é dado idêntico tratamento à necessidade por razões de ordem (melhoramentos) estéticos e à necessidade por razões de ordem técnica (imprescindibilidade para a obra).

Em rigor, não decorrendo de uma circunstância imprevista, só pode entrar no conceito de erros e omissões, e este conceito, ainda que tenha sido alargado do artigo 14.º do DL 59/99 para o artigo 61.º do CCP, parece ser ainda muito restritivo.

E se o caso do erro de projecto não se enquadrar nesse conceito e for ditado por razões de necessidade, regulamentação ou correcção de deficiências?





Neste contexto, parece-nos que não deverá ser dado o mesmo tratamento a situações que não são de todo idênticas.

Estamos assim perante um enquadramento legislativo e de interpretação que são redutores perante a diversidade da situação real.

Não existem projectos sem erros ou omissões, e quando parecem existir poderemos estar perante medições por excesso, ou inclusão de artigos designados como “almofadas”.

Tratar estes 10 diferentes tipos de trabalhos a mais com essa designação genérica, só se justificaria se tivéssemos como único critério o seu valor acumulado, conforme previsto no art.º 45.º do DL 59/99 de 2 de Março.

Quando, para além daquele limite, a sua justificação fica dependente do conceito de imprevisibilidade, estamos a reduzir a elaboração do projecto a uma ciência exacta, que não é, pelas razões que adiante referiremos.

#### **4 – CAUSAS QUE DETERMINAM ELEVADAS PERCENTAGENS DE TRABALHOS A MAIS PARA CORRIGIR ERROS E OMISSÕES DOS PROJECTOS**

A actividade de construção tem particularidades que a diferencia das restantes, sendo a única em que se vende o bem produzido com a própria fábrica que, por sua vez, teve por base um projecto sem ter podido, previamente, discutir as soluções e tirar dúvidas com quem o concebeu.

Perante este contexto, quais são as principais causas que determinam elevadas percentagens de trabalhos a mais para corrigir os erros e omissões dos projectos?

- 1 – Pouca valorização do projecto (baixos honorários, em vez de maior exigência na qualidade);
- 2 – Incapacidade técnica dos donos de obra para contratar e acompanhar a elaboração de projectos, decorrente da forma como se desvalorizaram as funções técnicas na administração pública. Esta evidência poderia ser minimizada através da obrigatoriedade de nomear para cada empreendimento um gestor que assegurasse a condução de todo o processo;
- 3 – Ausência de legislação de enquadramento que obrigue a uma actuação preventiva;
- 4 – Incompatibilidade entre as diferentes peças escritas e desenhadas do projecto, por ausência de uma efectiva função de coordenação do projecto;
- 5 – Permissividade do sistema, confundindo-se situações que justificam uma acção nas causas como uma inevitabilidade.
- 6 – Ausência de projectos de execução, lançando-se os concursos com anteprojectos ou projectos de execução incompletos;
- 7 – Estrutura e dimensão das empresas de projecto (divisão do projecto por várias empresas e medidores);
- 8 – Falta de acompanhamento dos projectos por parte dos donos de obra e sua validação para concurso, após revisão;
- 9 – Deficiente preparação dos projectistas;
- 10 – Ausência de um mapa de medições de referência, por tipo de obra, que permita uma base comum de descrição de trabalhos, critérios de medição e agregação de trabalhos. Este documento tipo permitiria criar uma estatística de desvios por tipos de obra, a organizar pelo Observatório da Construção;
- 11 – Cultura de desenvolvimento dos processos produtivos de forma desadequada dos objectivos e da actual realidade.



Sendo conhecidas as causas, o legislador poderia ter actuado para a sua minimização, o que não tem sucedido.

## 5 – COMO TRATA A LEGISLAÇÃO O PROCESSO PRODUTIVO DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO

- **Portaria de 1972** (definição dos conteúdos dos projectos)  
Em 1972 foi publicada uma portaria designada por “Instruções para cálculo de honorários de projectos de obras públicas”, na qual se identificavam as diferentes fases dos projectos e os conteúdos a apresentar em cada fase.  
Apesar da grande evolução registada na organização da administração pública, com a descentralização das competências do Ministério das Obras Públicas, a referida portaria só foi actualizada em Julho de 2008.
- **Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho**  
Actualizou a portaria de 1972 no que se refere aos conteúdos dos projectos, deixando de existir qualquer referência para aplicação de tabelas de honorários. A portaria publicada seguiu a proposta apresentada pela Ordem dos Engenheiros em conjunto com a Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores.
- **Qualificação dos Técnicos**  
Não existe qualquer diploma que defina a qualificação dos técnicos que possam assumir a responsabilidade pela elaboração dos projectos, direcção de obra ou fiscalização. O único diploma que define a qualificação dos técnicos responsáveis pela elaboração de projectos é de 1973, o célebre Decreto 73/73, e não se aplica às obras públicas. Na Assembleia da República encontra-se em preparação uma lei para definir estas qualificações profissionais.
- **Qualificação dos donos de obra (alvarás)**  
As exigências para as capacidades técnicas, económicas e financeiras das empresas de construção obterem um título de alvará são muito reduzidas.  
Até à classe 5 (obras de valor até 2.560.000 €), as empresas não necessitam de ter engenheiros nos seus quadros e para obterem a classe mais elevada (classe 9), apenas necessitam de ter seis engenheiros.
- **Revisão do projecto**  
Apesar da importância de um sistema de revisão de projecto que dê garantias sobre as condições para o mesmo ser utilizado para concurso, não existe legislação que regule este instrumento.
- **Seguros**  
Não existe regulamentação adequada para a contratação de seguros de projectos e os riscos cobertos são diminutos.



## 6 – MERCADO DA CONSTRUÇÃO

E no que se refere ao mercado da construção, como se têm posicionado as empresas do sector?

- Elevado número de empresas de pequena e média dimensão, das quais 25.000 com título de alvará e 37.000 com simples registos (obras até 16.000 €), consequência das reduzidas exigências para atribuição de alvarás;
- Concorrência a preços baixos, com estruturas de custos sem margens, o que implica estratégias que procuram utilizar os erros e omissões dos projectos e suas deficiências para obterem em obra as margens que não conseguem garantir na fase dos concursos;
- Utilização dos erros e omissões do projecto como “arma de arremesso” para pedidos de indemnização por prejuízos suportados pelas empresas e custos adicionais de estaleiros;
- Ausência de adequada fiscalização das obras.

## 7 – MEDIDAS PRIORITÁRIAS

Perante este quadro, entendemos como prioritário:

- Publicação de legislação sobre a obrigatoriedade de Revisão dos Projectos;
- Melhor preparação dos donos de obra e definição da figura do gestor do empreendimento;
- Revisão do Decreto 73/73 e aplicação ao sector das obras públicas;
- Publicação de legislação sobre os seguros de projectos, com definição dos riscos cobertos e prémios proporcionais ao valor dos honorários;
- Alteração da legislação sobre a admissibilidade dos trabalhos a mais, com classificações adequadas aos diferentes tipos;
- Fundamentação dos trabalhos a mais pela Fiscalização, Projectista, Director da Obra e Dono de Obra, classificando os trabalhos a mais e a sua justificação;
- Aplicação do Sistema PRONIC, e recolha estatística através do Observatório da Construção;
- Maior divulgação das normas técnicas e simplificação e harmonização dos regulamentos técnicos;
- Maior tolerância do Tribunal de Contas na interpretação do que são trabalhos a mais imprevisíveis.



O novo CCP não resolveu a maioria dos problemas identificados, porquanto a definição de trabalhos a mais manteve-se praticamente inalterada com o artigo 370.º e os erros e omissões, nos termos previstos no artigo 61.º, ainda que, estes últimos se apresentem com uma noção um pouco mais ampla.

Ora, o preço base está definido no artigo 47.º como *“o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objecto, correspondendo ao mais baixo dos seguintes valores:*

- a) valor fixado no caderno de encargos;*
- b) valor máximo do contrato a celebrar permitido pela escolha do procedimento;*
- c) valor máximo até ao qual o órgão competente pode autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar”.*

O artigo 370.º admite, no seu n.º 2, que só possa ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando, entre outros requisitos, o preço atribuído a esses trabalhos, somado ao preço de anteriores trabalhos a mais e deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não se exceder 5% do preço contratual.

Ora, estando os trabalhos a mais limitados a 5% do preço contratual e não do preço base, ainda com excepções, e encontrando-se fixado o limite dos trabalhos a mais e dos erros e omissões em 50% (alínea d) do n.º 2 do art.º 370.º), poderemos concluir que o limite dos erros e omissões é de 45%.

O facto dos erros e omissões terem que ser reclamados na fase de concurso, agrava as condições para sua identificação e consequente avaliação.

Se a situação anterior ao Decreto-Lei n.º 18/2008 já era complexa com legislação desajustada da realidade, o novo CCP agravou alguns dos anteriores problemas.

A opção de transferir para decisores políticos os gestores públicos, ou para os projectistas a responsabilidade pelos erros e omissões dos projectos, com a restrita classificação que a lei determina, não é uma solução, pois obriga a colocar os procedimentos administrativos como objectivo, em vez de se ter optado por procedimentos ajustados à realidade, com limitações e obrigações legais que determinem uma intervenção preventiva, que efectivamente acautelem a despesa pública.

“Caso contrário, poderemos matar o doente com o medicamento, em vez de estudarmos o remédio para a doença”.

Por isso, entendemos contribuir, através da interpretação da realidade e tendo em conta os objectivos a atingir, para uma clarificação do processo produtivo, ajudando a:

- Tipificar os diferentes trabalhos a mais e condições para a sua admissibilidade;
- Limitar, com razoabilidade, os valores (%) admissíveis para os trabalhos a mais de cada natureza;
- Admitir os trabalhos a mais para corrigir os erros de projecto, que sejam indispensáveis para a obra e que não configurem um “já agora”;
- Estabelecer o sentido de responsabilidade partilhada entre os projectistas, donos de obra (representante técnico – gestor do empreendimento), directores de obra, fiscalização e entidade de avaliação independente, para justificar a necessidade desses trabalhos;
- Clarificar a admissibilidade de erros e omissões após a reclamação em concurso, durante a execução da obra;



- Sensibilizar o Governo para corrigir o Decreto-Lei n.º 18/2008 e publicar a legislação complementar em falta.

Estamos empenhados em actuar nas causas dos problemas, de forma preventiva promovendo boas práticas, em vez de uma intervenção proibitiva que ignora o modo como se desenvolve o processo produtivo no nosso actual sistema e modelo de desenvolvimento.

Fernando Santo  
Bastónario da Ordem dos Engenheiros