



Transitou em julgado em 26/07/06

Acórdão nº 217 /06-4.Jul.-1ªS/SS

Proc. n.º 752/06

1. A Câmara Municipal de Sintra remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o Adicional ao contrato da empreitada de “Construção do Centro de Dia e Residência para Isolados e Casais de Idosos em Mira Sintra”, celebrado com a Empresa Construtora San José, S.A. (Pontevedra) Representação em Portugal, pelo preço de 354.322,03 €, acrescido de IVA.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:
 - O contrato inicial foi celebrado em 17 de Março de 2004 entre a Câmara Municipal de Sintra e a empresa acima mencionada pela importância de 1.483.594,20 €, mais IVA, e foi visado em sessão diária de visto, de 10 de Maio de 2004 (processo n.º 624/04);
 - O prazo de execução da empreitada era de 18 meses;
 - O adicional em apreço foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal de Sintra de 21 de Dezembro de 2005 e o contrato celebrado em 12 de Abril do corrente ano, pelo valor de 354.322,03 €, sem IVA, o que representa 23,88% do valor da adjudicação inicial;
 - Os trabalhos objecto do adicional repartem-se por:



Tribunal de Contas

Descrição	Trabalhos a Mais Contratuais (€)	Trabalhos a Mais Preços Novos (€)	Trabalhos a Mais (€)	Trabalhos a Menos (€)
Estabilidade				
Implantação	22.753,45			
Movimento de Terras	1.018,35			
Betão	27.674,78			
Cofragem	1.146,19			
Aço	5.851,26			
Estabilidade		14.320,82		
Arquitectura				
Alvenarias	3.150,3	2.634,35		
Ver. Paredes e Tectos	6.727,15			
Revestimento Pavimentos	9.573,67	17.639,36		
Serralharias	1.236,79	3.961,78		
Carpintarias	2.848,32	1.126,26		
Tectos Falsos e Divisórias	3.175,14	8.722,16		
Equipamento Sanitários		4.377,79		1.644,03
Pintura	2.575,96			
Coberturas e Impermeab.	6.545,10			
Equip. Cozinha Residências		2.697,48		
Equip. Lavandaria engomad.				1.230,57
Cantaria	591,18	16.372,46		
Muretes e Varandas	5.516,12			
Diversos	2.407,60	36.884,32		2.046,46
Rede Gás Centro de Dia e Residências		6.730,34		4.779,00
Rede de Águas		22.257,27		
Instalações Eléctricas	19.452,84			
Ventilação e Aquecimento		5.655,20		
Equipamento			11.773,46	
Execução de Floreiras			10.220,70	1.242,16
Sinalética			1.250,06	
Plantas de Identificação de Salas			1.534,80	
Elevador Adicional C. Dia				
Elevador			46.596,61	
Arquitectura			28.264,61	
Sub-Total	122.244,42	143.379,59	99.640,24	10.942,22
Total		354.322,03 €		



3. A justificação para a realização dos presentes trabalhos encontra-se nos esclarecimentos que, quando questionada por este Tribunal, a autarquia prestou através do ofício n.º SM 19626/2006, de 9 de Junho de 2006, que remete para a Informação-Proposta n.º SM 17215, elaborada pelo Departamento de Obras Municipais donde se transcreve:

“Os presentes trabalhos têm carácter imprevisto, uma vez que foram detectados, já em obra e tiveram como causa fundamental o processo negocial que a Câmara Municipal de Sintra teve que encetar, de forma a obter o financiamento, ao abrigo do PER, para as unidades residenciais.

Para viabilizar esse financiamento, a premissa fundamental seria a de que as unidades residenciais para isolados e Casais Idosos teriam que funcionar em separado do Centro de Dia.

Atendendo ao facto que os projectos patenteados a concurso, datados de Março de 2000, previam o funcionamento dos dois em conjunto, foi imprescindível proceder às alterações daí resultantes, em obra.

Foi assim necessário alterar as residências para os Isolados passarem para a tipologia T3 e as residenciais para os Casais de Idosos para a tipologia T1.

Como os projectos não foram alterados, foi necessário, em obra, proceder à alteração das infraestruturas, nomeadamente rede de abastecimento de água, rede de esgotos domésticos, rede de gás, rede telefónica e rede eléctrica, de modo a poderem ficar a trabalhar em separado.

Para além destas alterações, outras resultaram de solicitação das várias entidades ligadas à futura gestão do edifício, em concreto a Divisão de Habitação, a Delegação de Saúde, a entidade gestora do Centro de Dia e os próprios SMAS, questões que na sua maioria são decorrentes das alterações, entretanto verificadas, da lei do funcionamento deste tipo de edifícios.

A Divisão de Habitação solicitou a transformação das IS dos fogos 13 do piso 0 para deficientes, a abolição de 2 IS de banhos apoiadas, uma no piso 0 e outra no piso 1 e a



adaptação dos compartimentos destinados à lavagem manual de roupa, de forma a serem instaladas máquinas de lavar roupa para funcionarem por moedas em Self-Service.

Decorrente das imposições, em obra, pela Delegação de Saúde, relativamente ao funcionamento do Centro de Dia, resultou a necessidade de promover algumas alterações ao nível dos balneários e vestiários do pessoal e tiveram que ser separadas as entradas para a roupa suja da entrada para a zona alimentar.

Houve necessidade de fornecer mais equipamento para a cozinha e zona de refeições, face ao número futuro de utentes do Centro de Dia e ao apoio domiciliário no fornecimento de refeições. Em termos da necessidade de criar mobilidade para todos, surgiu a necessidade vir a instalar um elevador exterior, para permitir a utilização do ginásio pelos utentes do Centro de Dia com mobilidade reduzida.

Os SMAS exigiram a instalação de um contador exclusivo para a rede de incêndios. Trata-se de uma exigência recente, também recorrente da lei, o que obrigou a reformular as ligações ao ramal de abastecimento.

No que se refere à estrutura do edifício, além do acerto de medições, verificou-se que um dos cunhais do edifício interferia com uma escada existente devido a uma divergência entre as cotas planimétricas do levantamento e as cotas reais. Este facto levou à demolição da escada existente, porque ficava demasiado estreita. A impermeabilização dos muros enterrados era omissa no projecto. As terras de empréstimo, para o aterro, foram necessárias devido à natureza dos terrenos escavados.

A ventilação dos aparelhos de queima, caldeira e esquentadores, não estava prevista no mapa de quantidades da obra, sendo a sua execução imprescindível.

Ao nível dos materiais a sua substituição, deve-se apenas no intuito de melhorar a qualidade da obra e reduzir custos de conservação e manutenção. Estão incluídas, neste capítulo, as portas de entrada dos fogos, localizadas nas galerias exteriores, os tectos falsos das galerias e os tubos de queda exteriores das águas pluviais.



4. Apreciando.

O artº 26, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, define "*trabalhos a mais*" como sendo 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 sequencia 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".*

Resulta do preceito acabado de transcrever que a realização de "trabalhos a mais" numa empreitada só é legalmente possível se se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;
- Resultem de circunstância imprevista;
- Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

A estes requisitos acresce um outro, previsto no artº 45º do mesmo diploma, de acordo com o qual, em caso algum o valor acumulado dos trabalhos a mais e as restantes situações previstas nos nºs 1 e 5 poderá exceder 25% do valor do contrato de empreitada de que são resultantes.

Este é, em síntese, o regime legal dos "trabalhos a mais" em empreitadas de obras públicas que, por serem adjudicados por ajuste directo ao empreiteiro que está em obra, se assumem como uma excepção ao princípio da livre concorrência (consagrado no artº 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas por



força do artº 4º, nº 1, al a) do mesmo diploma) e, conseqüentemente, ao regime regra - o concurso público - da escolha do co-contratante particular na realização de despesas públicas em geral e na contratação das empreitadas em particular.

E por se tratar de uma excepção à regra a lei rodeia-a de fortes condicionalismos impondo a verificação, cumulativa, de apertados requisitos, um deles, como se deixou dito, é que os trabalhos se tenham tornado necessários por força de uma circunstância imprevista surgida no decurso da realização da empreitada.

Por circunstância imprevista exigida no acima transcrito artº 26º, tem este Tribunal entendido, de forma constante e pacífica, ser algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso (cfr., por todos, o acórdão nº 42-7.Out-1ªS/PL, tirado no Recurso Ordinário nº 31/2003).

Da factualidade descrita em 2 e dos esclarecimentos prestados pela Câmara Municipal de Sintra (transcritos em 3) constata-se que os trabalhos objecto do adicional em apreço não preenchem os requisitos exigíveis pela norma legal citada, em particular a exigência de os mesmos se terem tornado necessários na sequência de circunstância imprevista, pelo que não podem ser qualificados como “trabalhos a mais”.

Efectivamente, os trabalhos objecto do presente adicional resultaram, antes, de alterações ao projecto decididas pelo dono da obra. Umas com vista a obter financiamento ao abrigo do programa PER. Outras a solicitação das várias entidades envolvidas no funcionamento e gestão do Centro de Dia, entre as quais se contam serviços da própria Câmara o a ela ligados (Divisão de Habitação e SMAS). E outras ainda para melhorar o projecto. São, portanto trabalhos que poderiam e deveriam ser logo contemplados no projecto posto a concurso.

E também não é de aceitar o argumento que o projecto posto a concurso era já de 2000. É que a Câmara tinha a obrigação de o corrigir antes de o colocar a concurso como lhe é



Tribunal de Contas

legalmente exigido pelo artº 10º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março por força do qual *“o dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto ... as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos matérias a aplicar ...”*.

5. Concluindo.

Não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público.

A falta de concurso, quando legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de um elemento essencial (artºs 133º, n.º 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo).

Ora, nos termos da al). a) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto a nulidade constitui fundamento da recusa do visto.

Assim, pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato.

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

Lisboa, 4 de Julho de 2006

Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Ribeiro Gonçalves)



Tribunal de Contas

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto
(Jorge Leal)