



Transitou em julgado em 04/09/06

## Acórdão nº 238 /06-11.Jul.-1ªS/SS

Proc. n.º 1 955/05

1. A **Câmara Municipal de Monforte (CMM)** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o **Adicional** ao contrato da empreitada de **“Beneficiação entre o limite do Concelho de Alter do Chão e Monforte, E.N. 245 e E.N. 369 – beneficiação na travessia de Alter do Chão, E.N. 369 – beneficiação entre os km’s 19,00 e 27,275, E.N. 369 – beneficiação entre Monforte e o limite do concelho de Fronteira e nó de acesso ao Motel de Monforte – obra intermunicipal”**, celebrado com a empresa **Constradas estradas e Construção Civil, S.A.**, pelo preço de **203.995,05 €**, 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 14 de Novembro de 2001 entre a CMM e a empresa acima mencionada pela importância de 2.237.370,03 €, mais IVA, visado por este Tribunal em 5 de Novembro de 2001 (proc. n.º 2602/01);
  - A empreitada era no regime remuneratório de série de preços;
  - O prazo de execução da empreitada era de 270 dias, a contar da data da consignação que ocorreu em 3 de Dezembro de 2001;
  - A recepção provisória ocorreu em 14 de Dezembro de 2005;
  - O adicional em apreço foi autorizado por deliberação da CMM, de 16 de Junho de 2004 e o contrato celebrado em 8 de Setembro do mesmo ano, pelo valor de 203.995,05 €, sem IVA, o que representa 9,12% do valor da adjudicação inicial;
  - Os trabalhos objecto do adicional repartem-se por:



# Tribunal de Contas

DESCRIÇÃO	TRABALHOS	
	A MAIS	A MENOS
<b>EN 369 Beneficiação Kms 19,00 e 27,275</b>		
<b>Trabalhos a preços contratuais</b>		
Pavimentação	14 222,84	
Equipamentos de Sinalização e Segurança	2 936,92	
<b>Trabalhos a mais com preços novos</b>		
Equipamentos de sinalização e segurança	1 717,92	1 546,23
<b>Sub total</b>	<b>18 877,08</b>	<b>1 546,23</b>
<b>EN 245 e EN 369 Beneficiação na travessia de Alter do Chão</b>		
<b>Trabalhos a mais com preços contratuais</b>		
Terraplanagem	3 154,80	
Drenagem	143,64	
Obras acessórias	8 096,34	
<b>Trabalhos a mais com preços novos</b>		
Obras acessórias	9 789,98	11 336,92
Equipamentos de Sinalização e Segurança		1 451,48
<b>Sub total</b>	<b>21 184,76</b>	<b>12 788,40</b>
<b>EN 369 Beneficiação entre o Limite do Concelho de Alter do Chão e Monforte Troço de Fronteira</b>		
<b>Trabalhos a mais com preços contratuais</b>		
Drenagem	26 884,00	
Pavimentação	91 949,50	
Obras Acessórias	11 615,10	
Equipamentos de Sinalização e Segurança	6 765,28	
<b>Trabalhos a mais com preços novos</b>		
Pavimentação	2 990,00	
Obras Acessórias	18 505,00	55 571,91
Equipamentos de Sinalização e Segurança	5 223,72	
<b>Sub total</b>	<b>163 932,60</b>	<b>55 571,91</b>
<b>TOTAL</b>	<b>203 995,05</b>	<b>69 906,54</b>

- A execução destes trabalhos teve início após a sua autorização em 16 de Junho de 2004 (cfr. ofício nº 1 287, de 22 de Maio de 2006);

\*

- O contrato adicional em apreço foi remetido a este Tribunal em 4 de Agosto de 2005, tendo sido, assim, desrespeitado o prazo a que se refere o nº 2 do artº 81º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto em 225 dias úteis;

- Para complemento de instrução e prestação de esclarecimentos, o contrato foi devolvido à autarquia em 16 de Agosto de 2005 e reenviado em 24 de Maio de 2006, tendo sido,



assim, desrespeitado o prazo a que se refere o nº 2 do artº 82º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto em **192** dias úteis;

### 3.

3.1. A justificação para a realização dos trabalhos relativos à EN 245 e EN 369 Beneficiação na travessia de Alter do Chão e à EN 369 Beneficiação Kms 19,00 e 27,275 encontra-se no relatório da Câmara Municipal de Alter do Chão, sem data, junto aos autos, que se transcreve:

*“TROÇO “Beneficiação na travessia de Alter do Chão”.*

***Proposta de Trabalhos a mais com preços contratuais;***

*Neste ponto incluem-se trabalhos necessários à boa execução da obra, que reportam aos seguintes capítulos:*

*Terraplanagem, Drenagem e Obras acessórias.*

*Os trabalhos a mais referentes aos artigos nºs 2.01.2.1; 2.01.2.3; 2.01.3.1.1., correspondentes ao capítulo da Terraplanagem, resultam na sua totalidade da reformulação da rotunda em Alter do Chão.*

*Verificou-se durante o decorrer dos trabalhos que era imprescindível à boa execução da obra proceder a alguns saneamentos de solos impróprios, afim de garantir uma boa estabilidade do piso, estes trabalhos não eram conhecidos à data da assinatura do contrato e resultam de natureza imprevista, pelo que não foram aí incluídos. (...).*

*Os trabalhos a mais referentes ao artigo nº 2.02.6.4.1, correspondente ao capítulo da Drenagem, resulta da necessidade de resolver o problema existente de drenagem de águas pluviais na zona da rotunda. Foi executado um colector longitudinal para solucionar este problema, evitando assim o eventual galgamento da estrada em caso de chuva intensa, por inundação da parcela de terreno a montante da rotunda. (...).*

*Os trabalhos a mais referentes aos artigos nºs 2.04.4.4.4.1; 2.04.4.6.2; 2.04.4.6.6.1); 2.04.4.6.9.2; 2.04.5.1; 2.04.5.2, correspondente ao capítulo de Obras Acessórias, resultam do seguinte:*

*Artigo 2.04.4.4.4.1 – Neste ponto foi detectado já no decorrer da empreitada que as quantidades referentes à colocação de tubagem de PVC em travessias não se encontravam correctamente medidas em mapa de medições, existindo a necessidade de proceder à execução dos respectivos trabalhos, já que estes não podem ser dissociados da empreitada. (...).*

*Artigo 2.04.0.6.4.21 – Neste ponto salienta-se o facto de o projecto eléctrico, ter sido visado pela EDP posteriormente ao lançamento a concurso.*



*De acordo com o respectivo parecer da EDP, foi necessário proceder à colocação de mais um eléctrodo. Este facto não era conhecido à data da assinatura do contrato e resulta de natureza imprevista, pelo que não foi aí incluído. (...).*

*Artigo 2.04.4.6.6.1 – Este ponto refere-se à substituição do cabo VAV 2X10mm<sup>2</sup> por cabo VAV 4X10mm<sup>2</sup>, de acordo com o parecer técnico da EDP, uma vez que a potência a instalar não era comportada pelo cabo inicialmente previsto. (...).*

*Artigo 2.04.4.6.9 – Este ponto reporta-se à substituição de luminárias de 250W por luminárias de 150W, visto que de acordo com o estudo luminotécnico era suficiente, para além de ser mais económico para o dono da obra. (...).*

*Artigos 2.04.5.1 e 2.04.5.2 – Estes pontos resultam da medição em mapa de trabalhos lançado a concurso não se encontrar correctamente medida, facto que se verificou apenas no decorrer da empreitada. Este facto não era conhecido à data da assinatura do contrato e resultam de natureza imprevista, pelo que não foi aí incluído. (...).*

### ***Proposta de trabalhos a mais com preços novos***

*Neste ponto incluem-se trabalhos necessários à boa conclusão da obra, que reportam apenas à parte eléctrica (IP).*

*(Artigo 2.04.4.6.7 – Este ponto refere-se apenas à substituição de colunas sem braço por colunas com braço, facto este que resultou do erro em mapa de trabalhos lançado a concurso, pois não contemplava qualquer braço para apoio e suporte da luminária. Esta situação foi detectada já no decorrer da empreitada (...).*

*Artigo 2.04.4.7 e 2.04.4.8 – Este ponto refere-se à colocação de um armário de distribuição de IP, de acordo com o parecer da EDP.*

*Durante a obra constatou-se que a infra-estrutura eléctrica não comportava as luminárias projectadas, pelo que houve necessidade de interpor um armário de repartição da IP, bem como toda a aparelhagem necessária.*

*Este facto só foi conhecido após ter sido lançada a empreitada, razão pelo qual só agora se inclui em adicional.*

*Considerou-se este facto tecnicamente inseparável da empreitada ordenou-se pois que o empreiteiro procedesse à sua execução. (...).*

### ***TROÇO – “Beneficiação Entre os Kms 19,00 e 27,275”***

#### ***Proposta de Trabalhos a mais com preços contratuais***

*Neste ponto incluem-se trabalhos necessários à boa conclusão da obra, que reportam aos seguintes capítulos:*

*Pavimentação e Equipamentos de Sinalização e Segurança.*

*Os trabalhos a mais referentes aos artigos nºs 3.03.7.1; 3.03.7.2 correspondentes ao capítulo da Pavimentação, resultam de um erro e omissão em mapa de trabalhos lançado a concurso.*



*Não foi contemplado qualquer rega asfáltica neste troço, considerando o facto ter sido detectado após o contrato, verificou-se a necessidade imprescindível da sua execução, atendendo à especificidade técnica foi autorizado. (...).*

*Os trabalhos a mais referentes aos artigos nºs 3.05.1.1.1.1; 3.05.1.1.2.1; 3.05.1.1.4.1, correspondentes ao capítulo de Equipamentos de Sinalização Segurança, resultam do seguinte:*

*Após a sinalização horizontal do troço, constatou-se que eram insuficientes os sinais verticais, afim de garantir as boas normas de segurança rodoviária.*

*Considerou-se ainda que existiam preços contratuais para a sinalização vertical, optou-se por se adaptar a sinalização vertical à sinalização horizontal, por forma a colmatar as deficiências de segurança. Estes trabalhos não eram conhecidos à data da assinatura do contrato, pelo que não foram aí incluídos. (...).*

### ***Proposta de trabalhos a mais com preços novos***

*Neste ponto incluem-se trabalhos necessários à boa conclusão da obra, que reportam apenas ao capítulo de Equipamentos de Sinalização e Segurança.*

*Os trabalhos a mais referentes aos artigos nºs 3.05.2.2.2; 3.05.3.3.1.2. são objecto de complemento às boas normas de segurança rodoviária do troço, onde foi extremamente necessário a colocação de uma passadeira de peões bem como a sinalização de curvas perigosas.*

*Verificou-se a extrema necessidade e de ser tecnicamente viável ao dono de obra a sua execução, considerando que estes trabalhos não podiam ser dissociados da empreitada”.*

Nos autos nada consta quanto à justificação dos trabalhos “a mais” relativos à EN 369 Beneficiação entre o Limite do Concelho de Alter do Chão e Monforte - Troço de Fronteira.

3.2. Questionada por este Tribunal a autarquia sobre as circunstâncias imprevistas que motivaram os trabalhos objecto do presente adicional, respondeu através do ofício nº 1287, de 22 de Maio de 2006 que remete para o relatório acabado de transcrever em 3.1..

3.3. Sobre o incumprimento dos prazos a que se referem os artºs 81º, nº 2 e 82º, nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (que, recorde-se, foram desrespeitados em 225 e 192 dias úteis, respectivamente) veio o Presidente da Câmara, através de fax de 20 de Junho pp., apresentar as seguintes justificações:



# Tribunal de Contas

---

"1. O mandato autárquico (2001-2005) foi marcado, no nosso Município, por um volume de investimento muito elevado, envolvendo a realização de projectos e obras de modo concentrado e de grande envergadura a que, de algum modo, a estrutura de serviços do Município não foi capaz de responder tecnicamente às exigências daí decorrentes;

2. Aliás, os investimentos em causa, alguns de realização plurianual, com elevada complexidade técnica (conforme é o caso da obra de Beneficiação da E.N.369), exigiam meios, recursos e procedimentos não experimentados no nosso Município, donde resultaram, reconhecidamente, algumas insuficiências e atrasos operativos e processuais, que não deixando de o lamentar, nem sempre foi conseguida atempadamente a melhor e mais eficiente solução;

3. Com efeito, e porque estavam disponíveis meios financeiros e comunitários indispensáveis à boa concretização destes projectos, o Município de Monforte ainda que conhecesse algumas das suas fragilidades do ponto de vista organizacional, procurou dar resposta e satisfação à legislação aplicável a par de uma atitude de transparência e cumprimento das normas legais em vigor;

4. Efectivamente, e nunca deixando de querer atempadamente responder às solicitações e pedidos de esclarecimento desse Tribunal, reconhecemos que nem sempre o fizemos de forma adequada;

5. Aliás, e porque não se trata de um processo simples e rápido dispor dos recursos humanos mais diferenciados a tempo inteiro, viu-se obrigado o Município de Monforte a recorrer a prestações de serviços externos, recurso a serviços prestados por entidades externas (ex: Gabinete Apoio Técnico (GAT), estrutura da Administração Central), o que nem sempre correspondeu positivamente às exigências de articulação entre serviços, contribuindo-se assim para uma menos eficaz capacidade de comunicação com perdas de informação, indefinição de procedimentos, etc.;

6. Assim, a Câmara Municipal de Monforte, atenta a estes seus incumprimentos, decidiu promover uma reestruturação de serviços, preenchendo lugares de coordenação funcional das principais unidades orgânicas da Câmara Municipal, processo que já decorre, esperando a sua conclusão até ao final do presente ano;

7. Ainda neste âmbito, foram tomadas medidas organizativas e de circulação documental, tendo ficado normalizado o circuito dos documentos provenientes do Tribunal de Contas, definidas as competências de coordenação de resposta a esse Tribunal, a afectação de funcionários e colaboradores municipais na resolução deste problema tipo, esperando-se assim não vir esta Câmara Municipal a repetir incumprimentos idênticos".

## 4. Apreciando.

4.1. 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 CMM (transcritos em 3.1.) 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, uns de erros e omissões do projecto facilmente detectáveis e passíveis de correcção se o projecto tivesse sido cuidadosamente revisto antes do posto a concurso. Seria o caso, entre outros, da reformulação da rotunda em Alter do Chão, da drenagem de águas pluviais na zona da mesma rotunda, da rega asfáltica, dos erros de medição do projecto quanto à tubagem de PVC, pavimento, sinalização e passadeira para peões. Outros, especialmente os relacionados com a parte eléctrica, por o projecto ter sido colocado a concurso antes de visado pela EDP. E outros, ainda, de alterações ao projecto decididas pelo dono da obra, quando esta já decorria, para a sua *boa conclusão*, como os





relacionados com a reformulação da rotunda em Alter do Chão ou com a passadeira de peões e a sinalização de curvas perigosas.

São, portanto, trabalhos que poderiam e deveriam ser logo contemplados no projecto posto a concurso.

A este propósito, é de referir que a Câmara tinha a obrigação de corrigir o projecto antes de o colocar a concurso como lhe é 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 materiais a aplicar ..."*.

Como já se disse, nos autos nada consta quanto à justificação dos trabalhos "a mais" relativos à **EN 369 Beneficiação entre o Limite do Concelho de Alter do Chão e Monforte - Troço de Fronteira**. E a CMM, quando questionada, nada disse. Este facto, aliado ao tipo de trabalhos em causa (pavimentação, obras acessórias e equipamento de sinalização e segurança) e dada a sua similitude com os restantes trabalhos, levam à conclusão de que também eles não resultaram de qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra, não preenchendo, por isso, os requisitos do artº 26º antes transcrito.

Não podendo, face ao exposto, 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), nulidade que, nos termos da al. a) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto constitui fundamento da recusa do visto.

4.2. Nos termos do nº 2 do artº 81º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os contratos de empreitadas (iniciais e adicionais) *"... que produzam efeitos antes do visto devem ser*



*remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar, (...) da data da consignação ou da data do início da execução do contrato”.*

E nos termos do nº 2 do artº 82º da mesma Lei, *“nos casos em que os respectivos actos ou contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devolvidos devem ser de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 30 dias a contar da data de recepção”.*

No precedente ponto 2. foi dado como provado que, com violação destes preceitos, foram desrespeitados os prazos ali fixados em, respectivamente, **225** e **192** dias úteis.

O incumprimento dos referidos prazos constitui uma infracção nos termos da al. e) do nº 1 do artº 66º da citada Lei nº 98/97, sancionada nos termos do nº 2 do mesmo artigo, mediante processo autónomo de multa a requerimento do Ministério Público junto da 3ª Secção deste Tribunal [artºs 58º, nº 1, al. d) e nº 5, 89º e 79º, nº 2, respectivamente].

E pela remessa dentro dos prazos referidos é responsável o Presidente da Câmara como inequivocamente o determina a al. j) do nº 1 do artº 68º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro que diz: *“Compete ao presidente da Câmara Municipal: al. j): remeter, atempadamente, ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respectiva apreciação, sem prejuízo da alínea b) do nº 1 do artigo 64º”.* Isto, independentemente da diligência ou negligência dos serviços camarários ou seus trabalhadores, pois que estão sob a superintendência dos órgãos autárquicos, devendo as questões que a esse nível possam surgir ser resolvidas, pelos meios adequados, no âmbito da própria autarquia.

O Presidente da CMM encontra-se, nominalmente identificado, entre outros documentos que instruem o processo, no fax de 20 de Junho pp. processado a fls.151 dos autos.

## 5. Concluindo.

Pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal:

- a) Em recusar o visto ao mencionado contrato;



# Tribunal de Contas

---

- b) Mandar entregar, nos termos da al. d) do n.º 2 do art.º 77.º da Lei n.º 98/97, ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal cópia deste acórdão e de toda a documentação relacionada com a questão de que trata o precedente ponto **4.2.**, para os efeitos do art.º 89.º da mesma Lei, se assim o achar pertinente.

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

Lisboa, 11 de Julho de 2006

**Os Juízes Conselheiros**

(Pinto Almeida – Relator)

(Ribeiro Gonçalves)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)