



ACÓRDÃO Nº 30 /02 – 05. NOV – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 5/02

(Processo nº 3012/01)

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. O Acórdão nº 179/2001, de 6 de Novembro, tirado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, recusou o visto ao 2º Adicional ao contrato de empreitada “**Remodelação da Escola Augusto Gil**” celebrado entre a Câmara Municipal da Guarda e a empresa VICELGON – Construções, Lda., no valor de 34.743.486\$00, acrescido de IVA.

A recusa de visto teve os fundamentos seguintes:

- de entre os requisitos de que a lei faz depender a possibilidade de recurso à figura dos trabalhos a mais, avulta o facto de eles se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, conforme dispõe o artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, aplicável ao caso;
- não basta, assim, a mera conveniência na realização dos trabalhos ou o facto de eles serem tecnicamente recomendáveis, ou se conterem dentro de determinados limites;



Tribunal de Contas

- é exigida, como condicionalismo legal, a verificação de uma circunstância imprevista para a qual há que buscar solução no ajuste directo com o adjudicatário da obra inicial, como resulta da primeira parte do nº 2 do mesmo artigo 26º;
- no caso em apreço é patente que não ocorreu nenhum acontecimento inesperado que impusesse tais trabalhos e os legitimasse face à lei, ao menos em relação à transformação de uma sala em auditório;
- houve utilização indevida do ajuste directo, com violação da regra do concurso, o qual, quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação;
- tendo sido omitido este procedimento, o acto adjudicatório (artigo 133º, nº 1, do Código do Procedimento Administrativo) está ferido de nulidade, o que determina a nulidade do contrato (artigo 85º, nº1, do mesmo Código);
- daí a recusa do visto nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformada com a decisão, a Câmara Municipal da Guarda, pela sua Presidente, interpôs recurso em Janeiro do ano em curso, nos termos do artigo 96º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Nas suas alegações, que se dão por integralmente reproduzidas, vem-se invocar:

- os trabalhos que determinaram a recusa do visto foram impostos por circunstâncias posteriores à outorga do contrato inicial, designadamente no respectivo projecto;



Tribunal de Contas

- tais circunstâncias eram imprevisíveis e foram, portanto, imprevistas à data da elaboração do projecto e da celebração do contrato inicial;
- acresce que esses trabalhos não podiam ser tecnicamente separados do contrato inicial, sem grave inconveniente para o dono da obra, uma vez que a sua não realização faria com que o restante edifício ficasse por concluir, agravado pelo facto de, tratando-se de uma escola, o equipamento ficar inactivo;
- aliás, mesmo considerando-se tais trabalhos separáveis da execução do contrato, os mesmos eram estritamente necessários ao seu acabamento;
- a invocada circunstância imprevista deveu-se, por um lado, ao anúncio, no decurso das obras, da construção de um novo quartel para a PSP, libertando o respectivo espaço, e, por outro lado, de ter entrado em vigor o Decreto-Lei nº 292/2000, de 14 de Novembro, quando o projecto estava já elaborado, facto este do conhecimento do Tribunal de Contas.

Conclui a recorrente pela existência de trabalhos a mais como objecto do contrato adicional, os quais, integrando “in totum” a previsão do nº 1 do artigo 26º do DL 405/93, justificam a concessão do visto e a revogação do Acórdão recorrido.

3. Por despacho de 15 de Janeiro último, foi o recurso admitido liminarmente, por ser legítimo o recorrente.

4. O digno Procurador-Geral Adjunto veio, nos termos do nº 5 do artigo 99º da Lei nº 98/97, emitir parecer no sentido de a recorrente ser notificada para fazer prova das questões e factores novos suscitados no recurso, por poderem vir a ser considerados relevantes para a justa resolução



Tribunal de Contas

do caso; a recorrente foi assim convidada a provar que a construção do novo quartel da PSP determinava ou aconselhava o reaproveitamento do espaço antes destinado àquela corporação e, ainda, a demonstrar que as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 292/2000 tiveram incidência directa no projecto e obras a realizar na Escola.

Mais requereu informação técnica ao perito em engenharia do Tribunal de Contas.

5. A Câmara Municipal da Guarda apresentou os esclarecimentos seguintes:

- no edifício da Escola Augusto Gil sempre existiu um espaço contíguo à esquadra da PSP, no qual funcionava uma sala de formação e uma pequena oficina de apoio ao parque-auto daquela Corporação;
- quando da elaboração do projecto e como não se previa a mudança de tais instalações, manteve-se a afectação daquele espaço à PSP;
- já no decurso da obra, foi anunciada pelo Ministro da Administração Interna a construção do novo quartel para o Comando Distrital e Esquadra da PSP;
- destes factos, só o Governo detém provas documentais, ainda que sejam do conhecimento da Câmara e do público em geral;
- face a estes mesmos factos e porque estavam em causa elementares razões de planeamento e boa gestão dos dinheiros públicos, foi acordado com a PSP que, tratando-se de uma obra que visava a recuperação definitiva da Escola Augusto Gil, se impunha a reformulação do projecto inicial para aproveitar esse espaço para as finalidades da Escola, passando a ser utilizado como auditório;



Tribunal de Contas

- quanto ao impacto do Decreto-Lei nº 292/2000, e pese embora a existência, à data do projecto, de regulamentação legal sobre condições construtivas em matéria de acústica, a aprovação da nova lei do ruído durante a execução da empreitada fez surgir condicionalismos construtivos reais exigentes e rigorosos, o que determinou novos trabalhos na obra.

6. A assessoria técnica deste Tribunal emitiu, sobre as questões em apreço, parecer que conclui por se considerar aceitável e com carácter de imprevisibilidade, tanto os trabalhos de aproveitamento do sótão, como os que se referem ao reaproveitamento do espaço inicialmente afecto à PSP, uma vez que correspondem a alterações surgidas em obra, efectivamente imprevistas e que não podiam ter sido equacionadas e integradas no projecto inicial.

Mais informa que a adaptação da sala da PSP implicou trabalhos de demolição, estruturais, alteração de pavimentos, execução de paredes, tectos, carpintarias, águas e esgotos, AVAC, instalações eléctricas e telefónicas, não se afigurando o valor global destes trabalhos elevado.

Os trabalhos a preços contratuais, referentes maioritariamente ao aproveitamento do sótão, afiguram-se aceitáveis por traduzirem acertos de quantidades ao longo da obra.

Quanto aos trabalhos a mais em resultado das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 292/2000, considera-se razoável a sua inclusão na obra em termos qualitativos, por envolverem parâmetros e situações de qualidade efectiva do ponto de vista acústico.

7. O ilustre Procurador-Geral Adjunto, atentas as várias informações por si requeridas, emitiu douto parecer nos termos do artigo 99º, nº 1, da Lei nº



Tribunal de Contas

98/97, que aqui se dá por reproduzido, em que conclui pelo merecimento do recurso e pela conseqüente concessão do visto ao adicional.

II. OS FACTOS

1. Em 4 de Agosto de 1999 foi outorgado, ainda na vigência do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, entre a Câmara Municipal da Guarda e a empresa VICELGON – Construções, Lda. o contrato de empreitada de remodelação da Escola Augusto Gil, no valor de 149.016.194\$00, acrescido de IVA (Procº nº 12924/99), o qual teve por objecto a “recuperação da Escola Augusto Gil”, com a realização dos “trabalhos definidos quanto à sua espécie, quantidade e condições técnicas de execução, no projecto e no caderno de encargos” (cfr. Programa do Concurso e nº 2.1. do Caderno de Encargos).

A empreitada foi definida como “por série de preços”, tendo-lhe sido fixado um preço base de 129.495.994\$00; o contrato foi visado em 22 de Setembro de 1999.

2. Em 9 de Agosto de 2000, foi aprovado pelo Executivo da Câmara um 1º Adicional àquele contrato, referente a “trabalhos a mais de espécie imprevista” (alteração da capacidade do elevador, para possibilitar a utilização por deficientes, e do número de pisos, a fim de garantir o acesso ao sótão, visto este ter aptidão para ser utilizado em actividades complementares na área escolar).

O valor atribuído a este adicional foi de 995.000\$00; o respectivo processo foi declarado conforme e homologado em 27 de Outubro de 2000.

3. Em 24 de Maio de 2001, na informação técnica submetida ao Executivo camarário, assinala-se a necessidade de proceder a trabalhos de



Tribunal de Contas

aproveitamento do sótão (área de cerca de 350 m²) para várias funções e de **transformação de uma sala em auditório.**

O primeiro decorreria de uma solicitação da Direcção Regional de Educação do Centro, para instalação de uma Biblioteca-Escola.

Quanto ao auditório, este seria justificado tendo em conta a população que serve a Escola, bem como a eventualidade de poderem ser prestados outros apoios nas actividades do ensino básico do concelho e para servir a PSP a título provisório.

Acresciam ainda outros trabalhos que, por estarem na continuidade de outros já executados, se tornavam absolutamente necessários para obtenção do resultado pretendido.

Nestes termos, alguns trabalhos a mais, de espécie prevista, envolveriam um montante de 8.024.806\$00, sendo os outros trabalhos com preços acordados no montante de 26.718.680\$00.

Quanto a trabalhos a menos, eles foram então estimados entre 10.000 e 11.000 contos.

Foram então propostos dois aditamentos, um referente a trabalhos a preços acordados, outro a preços do contrato, com o encargo global de 26.718.680\$00 (acrescido de 8.024.806\$00 de IVA).

Conforme acta da Reunião ordinária da Câmara Municipal da Guarda de 11 de Julho de 2001, esta deliberou concordar com aquela informação e autorizar a execução dos trabalhos a mais e imprevistos, no valor atrás referenciado, o que consubstanciou o 2º Adicional ao contrato inicial.

Remetido este Adicional ao Tribunal de Contas e já na sequência de questões então suscitadas, a Câmara veio esclarecer em 3 de Outubro que a transformação em auditório derivou de, constando do projecto inicial tão só



Tribunal de Contas

uma sala para formação dos agentes da PSP, e tendo em conta a localização desse espaço e a população a servir, se ter entendido transformá-lo numa área própria para os fins em vista.

No que respeita aos outros trabalhos, o Instituto de Inovação Educacional informou a Câmara em 28 de Maio, de que tinha sido contemplada com uma Biblioteca na Escola Augusto Gil.

De acordo com a referida comunicação do IIE e no contexto do Programa da Rede de Bibliotecas Escolares, foi atribuída às Câmaras a ele candidatas uma verba destinada a assegurar as obras de adaptação dos espaços, a levar a cabo pelo município. No que respeita ao concelho da Guarda, além de duas outras escolas básicas 1, à Escola Augusto Gil foi atribuída a verba de 4.250 contos.

4. Por deliberação da Câmara de 25 de Julho de 2001, foram autorizados novos trabalhos a mais no valor de 102.000\$00, objecto de um 3º Adicional em relação ao qual ocorreu visto tácito.

5. O valor percentual dos trabalhos a mais decorrentes dos três adicionais é de 24,07% relativamente ao valor do contrato inicial.

6. Ao contrato referente ao 2º Adicional foi recusado o visto nos termos e com os fundamentos do Acórdão nº 179/2001 – 1ª S/SS, de 6 de Novembro, deste Tribunal, conforme enunciado em I.1.

7. A Senhora Presidente da Câmara da Guarda, em 20 de Novembro de 2001, veio requerer esclarecimento sobre o sentido da qualificação do contrato como “ajuste directo”, o que deu lugar ao Acórdão nº 204/2001 – 1ª S/SS, de 4 de Dezembro, que concluiu pela inexistência de qualquer



Tribunal de Contas

obscuridade ou ambiguidade do Acórdão nº 179/2001 que carecesse de esclarecimento, indeferindo, em consequência, o requerimento.

8. Os factos apresentados pela Câmara em sede deste Recurso são, em resumo, os seguintes:

8.1. No decurso de reuniões com o Governo Central e com responsáveis pela tutela do Ministério da Administração Interna, a Câmara, já quando decorria a obra, tomou conhecimento da construção de novas instalações para a PSP, o que levaria a abandonar a previsão, existente quando da elaboração do projecto de obra, de que no edifício da Escola continuaria a manter-se uma sala de formação e uma pequena oficina de apoio ao parque auto da PSP.

A existência de novas instalações para a PSP acarretou, por “razões de planeamento, adequação do investimento e boa gestão dos dinheiros públicos”, conforme esclarece a Autarquia, a reformulação do projecto inicial de modo a adequar aquele espaço a auditório da escola.

8.2. Já depois de elaborado o projecto da obra e quando estava em curso a execução da empreitada, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 295/2000, de 14 de Novembro, sobre o ruído, de que decorrem condicionalismos mais rigorosos e exigentes para o processo construtivo das escolas, isto sem prejuízo de, à data do projecto inicial, existir já regulamentação sobre condições construtivas, em matéria de acústica, entretanto alteradas.

III – O DIREITO



Tribunal de Contas

1. Dispunha o nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro – aplicável à data da abertura do concurso para a empreitada de remodelação da Escola Augusto Gil e, em consequência, aos respectivos adicionais – que trabalhos a mais são aqueles cuja espécie ou quantidade não foram incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tornem **necessários na sequência de uma circunstância imprevista** à execução da obra, desde que esses trabalhos **não possam ser técnica ou economicamente separados** do contrato da empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes, ou quando tais trabalhos, ainda que **separáveis** da execução do contrato inicial, **sejam estritamente necessários** ao seu acabamento.

Nestes termos e fora deste quadro legal condicionante, os trabalhos realizados sem concurso público ou outro procedimento prévio adequado integravam a figura do ajuste directo a que se refere o artigo 52º do Decreto-Lei nº 405/93, de acordo com o qual esse ajuste directo só podia ocorrer ou por força do valor estimado da empreitada (alínea e) do nº 2, aditada pelo Decreto-Lei nº 104/95, de 19 de Maio) ou nos casos previstos nas alíneas a) a d) do mesmo nº 2.

O que cabe em sede deste recurso é assim, face aos factos carreados para o processo, reavaliar da adequação dos trabalhos objecto deste Adicional às exigências do atrás mencionado artigo 26º, nº1.

2. Antes de mais a questão do auditório.

Neste caso, o que ocorreu de novo, já quando a empreitada estava em curso, foi a decisão do Ministério da Administração Interna de construir um quartel para a PSP na Guarda, o que tornou desnecessário continuar a recorrer



Tribunal de Contas

a um espaço dentro da Escola para utilização por parte daquele corpo de segurança.

Tal decisão traduziu uma ocorrência totalmente estranha à autarquia e posterior à elaboração do projecto e ao concurso que lhe sucedeu, não sendo então previsível para o dono da obra a circunstância de, na decorrência da prevista saída da PSP das instalações da Escola, o espaço correspondente vir a merecer outro destino, este incluído já no âmbito de intervenção deste estabelecimento de ensino.

Termos em que se afiguram, neste caso, preenchidos os requisitos do nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 405/93, designadamente no que respeita à previsão da alínea a) desse mesmo nº 1.

3. De seguida e face à invocação do Decreto-Lei nº nº 292/2000, de 14 de Novembro, como outra das circunstâncias supervenientes justificativas dos trabalhos a mais, estes impostos pelas novas regras construtivas para escolas, nomeadamente quanto a ruídos, interessa salientar que, como aliás o reconheceu a autarquia, à data do processo prévio ao contrato de empreitada de remodelação desta escola, outorgado em 9 de Agosto de 1999, vigorava o Decreto-Lei nº 251/87, de 24 de Junho, que aprovou o Regulamento Geral sobre o Ruído.

Nele se previa um capítulo, o III, sobre “*requisitos técnico-funcionais dos edifícios*”, cujo artigo 7º obrigava, nos processos de autorização de construção ou utilização de **novos edifícios escolares**, ao cumprimento dos **requisitos** nele previstos quer quanto ao isolamento sonoro das paredes exteriores, quer quanto ao índice de isolamento sonoro para os sons de percussão entre compartimentos do edifício, quer ainda no que respeita aos valores médios do tempo de reverberação (nºs 1 a 3).



Tribunal de Contas

O Decreto-Lei nº 292/2000 aprovou o Regime Legal sobre a poluição sonora, em substituição do Regulamento Geral do Ruído instituído pelo Decreto-Lei nº 251/87; no artigo 1º deste novo Regime Legal define-se o respectivo objecto e âmbito de aplicação nestes termos:

- O objecto é a **prevenção do ruído** e o **controlo da poluição sonora** (nº 1);
- O âmbito é o **ruído de vizinhança** e as **actividades ruidosas, permanentes e temporárias susceptíveis de causar incomodidade**, incluindo-se nessas actividades a **execução de obras de construção civil** (alínea g) do nº 2).

No seu artigo 3º, o mesmo Regulamento define (alíneas a) e b) do nº 3) actividades ruidosas como as que são susceptíveis de produzir ruído nocivo ou incomodativo para os que habitem, trabalhem ou permaneçam nas imediações do local onde decorrem, sendo estas actividades qualificadas de temporárias quando – como no caso de obras de construção civil – não constituindo um acto isolado, assumam carácter não permanente.

De acordo com o artigo 4º, epígrafado de “instrumentos de planeamento territorial”, a elaboração, alteração e revisão dos planos municipais de ordenamento do território deve apoiar-se em informação acústica adequada” (nº 4), mais se proibindo (nº 6) o licenciamento ou autorização de novas construções para fins habitacionais e **a construção de novas escolas** ou hospitais em zonas sensíveis, que são definidas na alínea g) do nº 3 do artigo 3º, como áreas vocacionadas para usos habitacionais bem como para escolas, hospitais, espaços de recreio e lazer e outros equipamentos colectivos utilizados pelas populações como locais de recolhimento.

Também no artigo 12º, relativo ao ruído no interior dos edifícios, se faz referência às exigências específicas enunciadas no nº 3 do artigo 8º do



Tribunal de Contas

Regulamento, sobre actividades ruidosas permanentes, quando no interior do edifício sejam exercidas actividades que requeiram concentração e sossego.

Mas será este Regime Legal sobre Poluição Sonora aplicável ao caso concreto, atento o disposto no seu artigo 1º e demais disposições invocadas? Entendemos que não. Com efeito, o artigo 4º do Decreto-Lei nº 292/2000, que o instituiu, remete para “disposições legais e regulamentares aplicáveis” os **requisitos acústicos dos edifícios** (nº 1), **mantendo em vigor** (nº 2), até ao início da vigência dos novos requisitos, os que constavam dos **artigos 6º a 9º do Regulamento aprovado pelo Decreto-Lei nº 251/87**, nos quais se encontra abrangido o atrás citado **artigo 7º**.

Assim sendo e não tendo tão pouco explicitado a ilustre Recorrente quais as disposições do novo Regime Legal sobre Poluição Sonora que determinaram trabalhos a mais, que não fossem os já exigidos pelo Decreto-Lei nº 251/87, em vigor quando da elaboração do projecto, não se encontra no invocado Regulamento matéria determinante do requisito legal da existência de “circunstância imprevista à obra”.

4. Seria, no entanto, indispensável invocar o Decreto-Lei nº 292/2000 para fundamentar o outro tipo de trabalhos a mais objecto do Adicional, ou seja, os decorrentes das adaptações e alterações introduzidas no projecto no respeitante ao sótão da Escola?

A resposta é negativa. Neste caso, o elemento determinante dos trabalhos a mais levados a cabo foi a comunicação recebida do Ministério da Educação, pelo Instituto de Inovação Educativa, de que a Escola Augusto Gil tinha sido seleccionada para receber uma Biblioteca escolar. Ora, tal comunicação foi transmitida à Câmara Municipal da Guarda por ofício de 28 de Maio de 2001, deste constava que a verba correspondente à aquisição do mobiliário,



Tribunal de Contas

equipamento e fundos documentais seria transferida para o município, cabendo a este **assegurar as obras de adaptação dos espaços**.

Existiu, portanto, também neste caso, circunstância alheia à Câmara e não susceptível de ser prevista quando da elaboração do projecto da obra, a qual terá justificado a realização de trabalhos a mais no sótão nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei nº 405/93, trabalhos estes susceptíveis de serem inseridos na previsão ou da alínea a) ou da alínea b) do nº 1 desta disposição legal.

IV – DECISÃO

Face aos fundamentos expostos e corridos que estão os vistos legais, acordam os Juízes da 1ª Secção em dar provimento ao recurso, concedendo em consequência o visto ao contrato adicional referenciado em I.

São devidos emolumentos.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 5 de Novembro de 2002.

(RELATOR: Cons^a. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. José Luís Pinto Almeida)

(Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves)

Fui presente

(PGA: Dr. Jorge Leal)



Tribunal de Contas
