



ACÓRDÃO N.º 4/02 - Jan.22 - 1ª S/PL

**RECURSO ORDINÁRIO N.º 54/2001**

(Processo n.º 1 229/01)

## ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 19 de Junho de 2001 foi aprovado o acórdão n.º 120/2001-19.Jun-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato da empreitada de **“Execução das Pistas de Atletismo/Edifício de Apoio ao Complexo Desportivo da Covilhã”** celebrado entre a **Câmara da Covilhã** e a empresa **Certar – Sociedade de Construções, S.A.** pelo valor de **528 973 620\$00**, acrescido de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. c) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a violação do art.º 24º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março porquanto os custos com a montagem e desmontagem do estaleiro não se encontravam autonomizados na proposta do adjudicatário mas antes diluídos nos demais preços unitários. E ainda por que a autarquia já havia merecido, em processo anteriormente visado, uma recomendação no sentido de evitar aquela ilegalidade.

2. Não se conformando com o decidido, o Presidente da Câmara, através de mandatário com procuração forense nos autos, recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a conseqüente concessão do visto.



# Tribunal de Contas

---

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 26 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulou as seguintes conclusões:

*“1ª - O Tribunal não desconhece a pouca gravidade da alegada gravidade constante na proposta de adjudicação e que fundamentou a não concessão do visto, porém, e embora assumo que poderia, naquele caso e naquelas mesmas condições, conceder o visto, não o faz por considerar que já usou de igual prerrogativa em processo anterior.*

*2ª - Nos termos do nº 4 do artigo 44º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, sobejam fundamentos que permitam ao Tribunal, no caso vertente, a concessão do visto, muito para além da técnica contabilística ou da prática estrutural da obra.*

*Assim:*

*3ª - O interesse na prossecução da obra há-de prevalecer sobre a alegada violação da regra do número 3 do artigo 24º do Regime Jurídico das Empreitadas e Obras Públicas.*

*4ª - Para a fundamentação exigida pelo nº 4 do artigo 44º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, há-de o Tribunal ter em conta:*

*a) A gravidade da ilegalidade;*

*b) A importância da obra para a região em que se insere;*

*c) A possibilidade da ocorrência dos previstos efeitos nefastos - alteração do resultado financeiro do contrato.*

*d) O respeito pelos princípios jurídicos fundamentais tais como os princípios da justiça, da imparcialidade e da proporcionalidade.*

*5ª - Quanto à gravidade da ilegalidade, o próprio acórdão, quase de forma expressa, mas sempre tal resulta implícito, acaba por concluir que não existe grande gravidade na alegada ilegalidade. Assim não fosse e não apontaria a possibilidade de utilização da prerrogativa atrás citada e, passando por cima da ilegalidade, proceder à concessão do visto.*



## Tribunal de Contas

---

6ª - Quanto à importância da obra para a região em que se insere, também não parece haver grandes dúvidas do elevado índice da mesma. Em boa verdade, não estamos perante uma qualquer obra de fachada de interesse duvidoso e importância questionável. Trata-se de uma obra que recolhe unanimismo em toda a sociedade civil e política. De inquestionada importância para o crescimento e ritmo da cidade da Covilhã e que se alastra mesmo a toda a Beira Interior e Distrito de Castelo Branco, região despida de infraestruturas do género da vertente.

7ª - Quanto à possibilidade da ocorrência dos previstos efeitos nefastos - alteração do resultado financeiro do contrato: A entidade a quem foi consignada a empreitada, tendo em conta a importância da mesma, achou por bem não inflacionar o custo da mesma com uma verba autónoma para a montagem e desmontagem dos estaleiros, não se tratando de uma omissão, a questão é considerada na globalidade e não jamais reclamada mesmo em caso de revisão de preços.

8ª - De todas as formas: a concessão do visto sempre poderia ser convalidada com a prova da adequação da concessão do visto às regras e princípios aplicáveis ao caso, princípio da justiça, da imparcialidade, da protecção da confiança dos particulares, princípio da igualdade, princípio da proporcionalidade.

9ª - É despropositada a teoria que se pretende passar de que cada Município terá direito a um pequeno despautério que a Câmara Municipal da Covilhã, por assim dizer, "já gastou a sua munição".

10ª - O critério ordenador do citado nº 4 do artigo 44º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas não é um mero critério contabilístico em que cada entidade tem direito, em toda a sua vida institucional, à comissão de uma ilegalidade, mas, isso sim, um critério de razoabilidade em que uma regra pode soçobrar perante um interesse - no caso: a regra do número 3 do artigo 24º do Regime Jurídico das Empreitadas e Obras Públicas pode soçobrar perante um



*conjunto de circunstâncias do tipo da presente, em que, e além do mais, até se pode e deve considerar que o facto de o preço dos estaleiro não ir expresso não importa, como ficou expresso, uma real possibilidade de empolamento em caso de revisão de preços.*

*11ª - A salvaguarda e realização do interesse público, interesse ordenador por excelência, não pode soçobrar perante uma mera irregularidade que, nos termos descritos, e ao invés do receado, até se consubstancia num embaratecimento da empreitada e, assim, numa defesa das contas públicas!*

*12ª - EM TEMPO: Saneamento da irregularidade apontada no Acórdão Recorrido: a Câmara Municipal da Covilhã solicitou ao adjudicatário no contrato vertente, a reformulação da sua proposta, no sentido de dela passar a constar, nos termos exigidos, e para os efeitos do nº 3, do artigo 24º do Regime Jurídico das Empreitadas e Obras Públicas, o preço unitário relativo à montagem e desmontagem do estaleiro, o que esta, de pronto, fez, mantendo o preço global da proposta. “*

**3.** Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu duto parecer no sentido da procedência do recurso e da concessão do visto, *“atenta a alteração factual entretanto operada”*.

**4.** Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

#### **4.1.** Os Factos

Para a decisão do recurso relevam os seguintes factos que se dão como provados nos autos:

- Por anúncio publicado no Diário da República, III série, de 8 de Novembro de 2000 a Câmara Municipal da Covilhã abriu concurso público para a realização da empreitada de “execução das pistas de atletismo/edifício de apoio ao Complexo Desportivo da Covilhã”;



# Tribunal de Contas

---

- De acordo com os itens (1) e (2) do ponto 9.1.2. e ponto 9.1.3. do Caderno de Encargos, o empreiteiro obrigava-se a montar, manter e desmontar um estaleiro necessário à realização da obra, trabalhos considerados preparatórios ou acessórios, cujos encargos deveriam constituir “*um preço contratual unitário*”;
- Porém, o mapa de quantidades anexo ao Caderno de Encargos não prevê em item autónomo a montagem e desmontagem do estaleiro;
- Também a proposta do Adjudicatário não contém em item autónomo os custos da montagem e desmontagem do estaleiro;
- Os custos da montagem e desmontagem do estaleiro estavam diluídos nos diferentes custos unitários que integram a proposta adjudicada;
- Na sequência da recusa do visto e a pedido da autarquia, o adjudicatário apresentou uma reformulação da proposta adjudicada onde, agora, autonomiza os custos com a montagem e desmontagem do estaleiro no valor de 4.000.000\$00, ajusta os demais preços unitários, mantendo o valor global da proposta (528.973.620\$00, mais IVA) - docs. de fls. 29 a 66 dos autos;
- À Câmara Municipal da Covilhã fora visado o processo nº 1 230/00, relativo à realização da empreitada de Construção da Escola Primária do Bairro Municipal, em 19 de Julho de 2000 – antes, portanto, do início do procedimento concursal de que resultou a celebração do contrato em apreço - com a expressa recomendação de em empreitadas futuras ser autonomamente previsto o custo com a montagem e desmontagem do estaleiro;
- Ao contrato em causa foi recusado o visto em 19 de Junho de 2001.

## 4.2. Apreciando.

O recorrente defende a concessão do visto no contrato em questão por duas ordens de razões: (i) haveria fundamentos para a concessão do visto ao abrigo do nº 4 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas – LOPTC); e (ii) a proposta do adjudicatário, mantendo o preço global, foi reformulada no sentido da autonomização dos custos da montagem e desmontagem do estaleiro assim se expurgando a ilegalidade que fundamentou a recusa do visto.

(i) Os fundamentos invocados para a concessão do visto sintetiza-os o recorrente: na reduzida gravidade da ilegalidade apontada; na importância da obra para a região; na quase impossibilidade de ocorrerem os previstos efeitos nefastos; no caso, o respeito por princípios fundamentais como os da justiça, da imparcialidade e da proporcionalidade; e a salvaguarda do interesse público.

Acrescenta que a razoabilidade na interpretação do nº 4 do artº 44º da LOPTC leva a concluir que a regra do nº 3 do artº 24º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, a norma violada, deva soçobrar perante a ocorrência de um conjunto de circunstâncias como as antes indicadas.

Apreciemos, ainda que de forma breve, cada uma das razões invocadas.

Pode, na verdade, dizer-se que o tipo de ilegalidades susceptíveis de fundamentar a recusa do visto nos termos e ao abrigo da al. c) do nº 3 do artº 44º da LOPTC apresentam uma menor gravidade que as previstas nas outras alíneas do mesmo dispositivo legal uma vez que só aquelas permitem, nos termos do nº 4 do citado artigo a concessão do visto, ainda que com recomendações.

Só que não deixam de ser ilegalidades que, por si, implicam a recusa do visto. O que a lei permite é que o julgador, em seu prudente critério e face às circunstâncias concretas, decida pela concessão do visto, que se assumirá sempre como uma excepção e não como regra.

E que circunstâncias invoca o recorrente?

A primeira é a do interesse da obra para a região. Não se porá em causa. Só que tal interesse deve ser prosseguido com o cumprimento e observância das normas legais que disciplinam os procedimentos que a tal conduzem. Isto é, o



## Tribunal de Contas

---

cumprimento da lei, que tem por mister a realização e a defesa do interesse público em sentido amplo (e não em sentido restrito, confinado a uma determinada realização como pretende o recorrente) não pode soçobrar perante interesses, legítimos, de ordem local.

Como segunda circunstância alega o recorrente a improvável e remota possibilidade de ocorrer a alteração do resultado financeiro do contrato pois entende que a diluição dos custos do estaleiro *“não é uma pequena inflação assumida de cada item, na verdade: não acrescenta um tostão que seja a nenhum deles. Não inflaciona o preço total da empreitada mas também não está omissa”*.

A este respeito a proposta revista agora junta aos autos que, sem alterar o seu montante global, autonomiza os custos do estaleiro (4 000 000\$00) reduzindo, para isso, o valor de diversos preços unitários (cite-se, a título de exemplo, o item 1.1. em que na proposta inicial o preço unitário do m<sup>3</sup> de escavação em terreno de qualquer natureza era de 1.069\$00 e na proposta reformulada o custo é de 1.059\$00) vem demonstrar que quem, afinal, *“interpretou mal a questão”* foi o próprio recorrente e não o Tribunal. Os preços unitários estavam efectivamente inflacionados o que, no caso de trabalhos a mais - possibilidade não tão remota quanto o recorrente quer fazer crer - levaria a que se pagasse, por exemplo, o m<sup>3</sup> de escavação a 1.069\$00 quando o que seria realmente devido era um preço de 1.059\$00. Não restam dúvidas que o resultado financeiro seria, a final, alterado e com prejuízo para o erário autárquico.

Tal facto é também revelador que quem verdadeiramente acautelou a observância dos princípios da imparcialidade, da proporcionalidade, da igualdade, do respeito pelos direitos e interesses dos particulares, da protecção da confiança, do interesse público (outro dos argumentos trazidos pelo recorrente em defesa da concessão do visto) e, acrescentamos nós, da correcta aplicação dos dinheiros públicos foi, ao contrário do que defende o recorrente, a decisão de recusa do visto ao contrato nos termos em que o mesmo vinha formulado.



# Tribunal de Contas

---

Pelo que acaba de se expor só pode concluir-se pela improcedência das razões invocadas pelo recorrente para a concessão do visto ao contrato nos termos do n° 4 do art° 44° da LOPTC.

Mas, ainda que procedessem, sempre o Tribunal, atenta a função preventiva, correctiva e, porque não, pedagógica do “visto”, haveria de analisar e avaliar os antecedentes neste domínio. Foi o que fez quando constatou já ter sido anteriormente visado um contrato da mesma autarquia inquinado da mesma ilegalidade e com a adequada recomendação, tendo daí concluído que não tinham sido atingidos quaisquer dos objectivos do “visto” antes enunciados. Não se justificava, pois (e não por razões contabilísticas) usar de novo de uma faculdade que não tinha surtido efeito.

Vejamos, agora, a nova realidade fáctica trazida ao processo ou seja a proposta reformulada já cumpridora do que se dispõe no n° 3 do art° 24° do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março.

Como ficou provado, o recorrente juntou com seu requerimento de interposição do recurso a proposta do adjudicatário reformulada. Nesta, mantendo-se o valor global, estão autonomizados os custos da montagem e desmontagem do estaleiro (4.000.000\$00) e foram, para tal, revistos, por diminuição, vários preços unitários da dita proposta. Em suma, foi sanada a ilegalidade de que enfermava e que fundamentou a recusa do visto ao contrato em apreço.

Esta nova situação, que podia colidir com o princípio da estabilidade consagrado no art° 14° do Decreto-Lei n° 197/99, de 8 de Junho (regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e serviços, aplicável, no que àquele artigo respeita, às empreitadas de obras públicas por força do seu art° 4°), tem suporte no n° 3 deste mesmo artigo que dispõe: *“efectuada a adjudicação, podem ser introduzidas, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta escolhida,*





# Tribunal de Contas

---

*desde que as alterações digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício da entidade adjudicante”.*

É que, nos termos do artº 24º do Decreto-Lei nº 59/99 a montagem e desmontagem do estaleiro constitui um trabalho acessório à empreitada pelo que tudo o que àquele respeite e dele derive há-de ter-se como condição acessória. E também, por tudo o que antes se referiu, tem de concluir-se que a reformulação da proposta resulta em benefício do adjudicatário, ainda que eventualmente diferido.

Assim, apenas por esta nova realidade fáctica, merece provimento o recurso.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em conceder provimento ao recurso, revogando o acórdão recorrido e visar o contrato em questão.

São devidos emolumentos pela concessão do visto [n.º 3 do artº 17º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias .

Lisboa, 22 de Janeiro de 2002.

(RELATOR : Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Lídio de Magalhães)



# Tribunal de Contas

---

O Procurador-Geral Adjunto

(António Cluny)