



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

DECISÃO N.º 1/FP/2009

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 23 de Janeiro de 2009, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato da empreitada do “*Arranjo Urbanístico da Santa – Porto Moniz*”, outorgado, em 30 de Outubro de 2008, entre a Câmara Municipal do Porto Moniz e a firma “*Irmãos Leça de Freitas, Limitada*”, pelo preço de € 1 560 962,87, acrescido de IVA.

I - Os Factos

Com interesse para a decisão a proferir, a análise efectuada ao correlativo processo permite destacar os factos a seguir relatados:

- a) O supra identificado contrato foi celebrado na sequência de concurso público, sujeito ao regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
- b) O mapa de trabalhos exibido no concurso não incluía o capítulo referente aos trabalhos de montagem, construção, desmontagem, demolição e manutenção do estaleiro, cujos custos são da responsabilidade do dono da obra e constituem um preço contratual unitário, por força do disposto no artigo 24.º, n.º 3, do citado Decreto-Lei n.º 59/99.
- c) Confrontado com esta situação, o Presidente da Câmara Municipal juntou os esclarecimentos prestados pela entidade que elaborou o projecto de execução da obra posta a concurso, a admitir que “*no orçamento apresentado pelas empresas o valor do estaleiro esteja incluído em percentagem nos valores unitários*”.
- d) Posteriormente, em resposta ao Despacho n.º 31/FP/2008, de 11 de Dezembro, a mesma entidade adianta que, “*(...) uma vez questionada a Firma Irmãos Leça de Freitas, Ld.ª, sobre o facto de ter ou não considerado o valor do estaleiro na proposta, a Firma confirmou que considerou tal valor na percentagem de 1%, o que corresponde a 15.455,08 euros*”.
- e) Para melhor explicitar a posição da empresa adjudicatária, foi enviado ao Tribunal um ofício contendo as seguintes explicações:

“ (...) a nossa empresa estimou um valor de estaleiro na ordem de 1% sobre o valor da obra e diluiu o mesmo nos valores dos preços unitários (na percentagem de 1%). A Empresa contabilizou a percentagem de 1% (e não outra qualquer percentagem, mais baixa), sobre o valor da obra, porque existe projecto – Plano de Segurança e Saúde e nesse plano está muito bem definido as características do estaleiro para cada frente de trabalho: Balneários para pessoal, espaço para apoio técnico e primeiros socorros, gruas, área de armazenamento e área de produção. Assim os valores serão:

*Valor da obra previsto: ..1.545.507,79 (acrescido de IVA)
Valor do Estaleiro:15.455,08 (acrescido de IVA)
Valor Final:1.560.962,87 (acrescido de IVA).*

Face ao exposto e como o estaleiro foi incluído no orçamento, não contará como erro e omissão do projecto”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

II - O Direito

A matéria de facto exposta evidencia, assim, que, na empreitada do “*Arranjo Urbanístico da Santa – Porto Moniz*”, a Câmara Municipal do Porto Moniz não fez constar das peças patenteadas no concurso os trabalhos relativos ao estaleiro de apoio à obra, tendo o empreiteiro, por sua iniciativa, diluído e contabilizado o respectivo custo nos preços unitários da sua proposta, o que coloca a questão de saber se esta actuação é, ou não, legal à luz do preceituado no artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

No que agora interessa, o citado artigo 24.º, com a epígrafe de “*trabalhos preparatórios ou acessórios*”, começa por referir no n.º 2, alínea a), que constitui obrigação do empreiteiro realizar os trabalhos de construção, montagem, demolição, desmontagem e manutenção do estaleiro que serve de base e de apoio às operações de execução da obra, especificando depois no n.º 3 que os respectivos encargos financeiros “*são da responsabilidade do dono da obra e constituirão um preço contratual autónomo*”.

A este respeito poderá argumentar-se que Administração, incluindo a Autárquica, na formação do contrato de empreitada de obra pública, tem o dever de proporcionar aos potenciais concorrentes um amplo e exacto conhecimento do conteúdo e significado económico-financeiro das obrigações a assumir, cumprindo definir com rigor as responsabilidades inerentes à concepção e execução da obra, ou seja, a natureza, o volume e as características técnicas dos trabalhos, de modo a garantir a consecução do interesse público concreto, bem como criar reais condições de concorrência.

Essas linhas orientadoras norteiam o regime normativo instituído pelo Decreto-Lei n.º 59/99, onde, numa empreitada antecedida de concurso público, tal como sucedeu no caso vertente, as peças escritas do projecto, com a modelação de índole técnica ditada pelo dono da obra, devem igualmente individualizar os trabalhos do estaleiro, a partir dos quais se determinará o valor dos correspondentes encargos financeiros, que constituirá um preço contratual autónomo, em relação aos demais preços unitários da empreitada.

Deste modo, o Município antes de lançar o concurso devia confirmar primeiro os elementos das peças escritas do projecto de execução, a fim de verificar, designadamente, se o mapa de medições havia sido elaborado com o grau de decomposição adequado, no concernente à previsão das espécies e quantidades dos trabalhos necessários à conclusão da obra e de todos aqueles que a sua execução implicasse como preparatórios ou acessórios. Aliás, não faz sentido exigir dos concorrentes que, por iniciativa própria, revejam e rectifiquem o projecto e as suas medições, pois tal não se harmoniza, nem com a sua posição pré-contratual, nem com a ideia de concurso, tal como surge delineada na lei e na doutrina.

Donde decorre que, no plano externo, aquele em que a Administração se relaciona com os particulares, a obra é definida pela natureza e volume dos trabalhos previsto nas peças disponibilizadas no concurso, daí que os concorrentes devam, além do mais, apresentar com as propostas as listas de preços unitários que lhes hajam servido de base, tendo sempre por referência o ordenamento dos mapas-resumo exibidos no procedimento adjudicatório, de onde constam as espécies e quantidades dos trabalhos da obra submetida à concorrência – cfr. os artigos 22.º e 73.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No caso, ponderados os argumentos aduzidos pelo Município, e analisada a documentação que instrui o processo, é ponto assente que o mapa-resumo de quantidades patenteado no concurso é omissivo quanto aos trabalhos de montagem, construção, desmontagem, demolição e manutenção do estaleiro. Por isso, a lista de preços unitários do adjudicatário não indica um valor contratual autónomo para aqueles trabalhos, uma vez que foi elaborada com base na descrição e ordenamento do referido mapa.

No entanto, face a essa omissão, o empreiteiro, sabendo que os encargos respeitantes ao estaleiro são da responsabilidade do dono da obra, tomou a liberdade de prever “*um valor de estaleiro na ordem de 1% sobre o valor da obra, e diluiu o mesmo nos valores dos preços unitários (na percentagem de 1%)*”. É de lembrar que esta técnica, por não corresponder a uma prática transparente, foi há muito tempo abandonada, mais concretamente a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro.

Sejam, porém, quais forem as razões invocadas para a sobrevalorização dos preços unitários do contrato em 1% (a explicação do co-contratante de que o estaleiro não contará como erro ou omissão ou a responsabilização do projectista pela não inclusão dos trabalhos no mapa de quantidades), o certo é que tal maneira de proceder tem efeito contrário ao fim visado pelo legislador no n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

Na verdade, com a autonomização dos custos associados à montagem, manutenção e desmontagem do estaleiro (ou com a sua construção e demolição), visa-se, por um lado, tornar claro qual o montante do correlativo encargo financeiro, e, por outro lado, evitar a situação agora objecto de censura: a diluição desse encargo pelas diversas espécies de trabalhos da empreitada e o empolamento dos respectivos preços unitários.

Sublinhe-se a propósito que, nesta matéria, o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, não só segue no essencial uma linha de continuidade relativamente ao regime no Decreto-Lei n.º 59/99, como também responsabiliza, de forma inovadora, o dono da obra, ao consagrar a nulidade do caderno de encargos quando o projecto que o integra não seja acompanhado de uma descrição dos trabalhos preparatórios ou acessórios previstos no artigo 350.º, onde se incluem na alínea a) os relativos à montagem, construção, manutenção, desmontagem e demolição do estaleiro – ver o artigo 43.º, n.ºs 1, 4 e 8.

Em sede de fiscalização prévia, interessa reter que a sobrevalorização dos preços contratuais, decorrente da violação da norma contida no artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, pode agravar o custo final da empreitada em caso de revisão de preços ou de realização de trabalhos a mais, pelo que estamos perante uma ilegalidade que mostra susceptibilidade para alterar o resultado financeiro do contrato posteriormente celebrado, e é, por isso, reconduzível ao fundamento de recusa do visto enunciado na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Todavia, atenta a circunstância de não se poder dar como adquirida a alteração do resultado financeiro, e o facto de a Câmara do Porto Moniz não ter sido alvo de qualquer recomendação anterior relativamente à norma agora violada, a presente situação justifica que o Tribunal de Contas recorra à faculdade que lhe é concedida pelo n.º 4 daquele artigo



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

44.º de, em decisão fundamentada, conceder o visto ao contrato, com a recomendação ao Município no sentido de evitar cometer no futuro a mesma ilegalidade.

III – Decisão

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores:

1. **Conceder** o visto ao contrato em apreço.
2. **Recomendar** à Câmara Municipal do Porto Moniz que, em futuros procedimentos, autonomize os trabalhos relativos à montagem, construção, manutenção, desmontagem e demolição do estaleiro nas peças que acompanham o projecto, de maneira a permitir a apresentação pelos concorrentes do correspondente preço unitário, tal como resulta dos termos conjugados dos artigos 43.º, n.º 4, e 350.º, alínea a), do Código dos Contratos Públicos.

São devidos emolumentos, no montante de € 1 560,96.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 23 de Janeiro de 2009.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Alberto Fernandes Brás)

O ASSESSOR,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O ASSESSOR,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)

Processo n.º 101/2008 – Câmara Municipal do Porto Moniz.