



ACÓRDÃO Nº 18 /02 – 19.Mar - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 12/02

(Processo nº 4 630/01)

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 29 de Janeiro de 2002, foi proferido o acórdão de subsecção nº 6/2002, que recusou o visto ao “Contrato de Empreitada para construção da Unidade de Saúde de Tramagal do Centro de Saúde de Abrantes”, celebrado, em 19 de Dezembro de 2001, entre a Administração de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (Sub-Região de Santarém) e a empresa “Planotejo Cooperativa Ribatejana de Construção Civil, CRL, pelo valor de 127.626.555\$00, sem IVA.
2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto na alínea b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (violação directa de norma financeira – artº 107º nº 1 al. b) do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março).
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Coordenador Sub-Regional, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
 - a) O custo real da obra a concurso seria de 125.374.768\$00, conforme projecto aprovado;
 - b) Com a intenção de poupança de recursos financeiros, inserida na política de redução da despesa pública, a Sub-Região decidiu “cortar” naquele valor e lançou a obra pelo preço base de 96.000 contos;



Tribunal de Contas

- c) Visava com tal procedimento conseguir que os concorrentes apresentassem propostas cujo preço não ultrapassasse o custo estimado no projecto.
- d) A proposta vencedora apresentou um preço que é apenas 2.251.787\$00 superior ao custo estimado do projecto que constituirá o real preço base do concurso.
- e) A Sub-Região candidatou a obra a financiamento comunitário (Feder - Medida 3.19 -Eixo -Prioritário 3 - QCA III);
- f) Atenta a possibilidade de financiamento da obra e o pequeno desvio em relação ao real custo estimado da obra previsto no projecto, decidiu pela adjudicação à concorrente Planotejo;
- g) A adjudicação efectuada nestes termos não prejudica, antes salvaguarda, o princípio da prossecução do interesse público;
- h) Interesse público que, no caso, se consubstancia na vertente financeira traduzida no aproveitamento do financiamento comunitário e na poupança de qualquer montante que possa, a título de indemnização, ser reclamado pelo empreiteiro e acrescidos custos com lançamento de novo concurso e na vertente da prestação de cuidados de saúde decorrente do atraso na construção do equipamento em causa;
- i) O procedimento adoptado de redução do preço base do concurso e posterior adjudicação, nas circunstâncias concretas não constitui violação directa de norma financeira, designadamente do artº 107º nº 1 al. b) do Dec. Lei nº 59/99;
- j) Também não constitui ilegalidade que tenha reflexos no resultado financeiro, alterando-o de modo significativo;



Tribunal de Contas

- k) De qualquer modo, e sem conceder, se se entender que a fixação nas presentes circunstâncias do preço base do concurso constituiria ilegalidade, a mesma não reveste gravidade pois não há vestígio de que possa ter sido alterado o resultado financeiro.
- l) Assim sendo, ainda que esta Sub-Região não esteja isento de responsabilidade, o certo é que o douto acórdão recorrido assentou em premissas de facto que não correspondiam à inteira verdade dos factos;
- m) Padece, assim, o douto acórdão de erro sobre os seus pressupostos de facto, pois no circunstancialismo concreto do caso em apreço, não houve violação de norma financeira, designadamente do artº 107º nº 1 al. b) do Dec. Lei nº 59/99;
- n) Nem se mostrou que todo o procedimento enferma de ilegalidade que ponha em causa o resultado financeiro do concurso;
- o) Mas mesmo que assim se não entenda essa eventual ilegalidade não tem qualquer reflexo no resultado financeiro do concurso;
- p) Deste modo, o douto Acórdão recorrido violou as disposições conjugadas do artºs 107º nº 1 al. b) do Dec. Lei nº 59/99 e artº 44º nº 3 al. b) (parte final) da Lei nº 98/97;
- q) Deve ser substituído por outro que, reconhecendo violação daquelas normas conceda visto ao contrato em apreço;
- r) Mas mesmo que assim se entenda que houve ilegalidade, não reveste a mesma gravidade que não permita a concessão de visto com recomendações.

É o que esta Sub-Região pelas razões expostas e mais ainda pelo que se espera do douto Suprimento de V.



Exa., esperamos que se decida conforme é de Direito e Justiça.

4. O recurso foi admitido liminarmente e foram cumpridas as demais formalidades legais. Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu duto parecer no sentido de ser mantida a decisão.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o “Contrato de Empreitada para Construção da Unidade de Saúde de Tramagal do Centro de Saúde de Abrantes”, celebrado, em 19 de Dezembro de 2001, entre a Administração de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (Sub-Região de Santarém) e a empresa “Planotejo Cooperativa Ribatejana de Construção Civil, CRL, pelo valor de 127.626.555\$00, sem IVA.
2. O contrato referido no nº anterior foi precedido de concurso público, tendo sido indicado o preço base de 96.000.000\$00.
3. Agora, em sede de recurso, o recorrente vem dizer que o dono da obra havia estimado o seu custo em 125.374.768\$00 e que ao publicitar custo diferente e inferior o fez numa perspectiva de poupança de recursos, tendo em conta a própria política de contenção da despesa pública estabelecida pelo Governo.
4. Diz ainda o recorrente que candidatara a obra a financiamento comunitário, que se afigurava não se poder perder, pelo que foi decidido efectuar a adjudicação.



Tribunal de Contas

5. Ao contrato em apreço foi recusado o visto, por este Tribunal, em sessão de subsecção de 29 de Janeiro de 2002 (acórdão nº 6/2002).

III. O DIREITO

Conforme resulta do que já ficou dito a recusa do visto ao contrato teve por fundamento a violação do disposto no artº 107º nº 1 al. b) do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, em virtude da adjudicação ter sido feita por valor consideravelmente superior ao preço base do concurso.

De facto, a adjudicação foi feita por 127.626.555\$00 e o preço base do concurso era de 96.000.000\$00, pelo que o valor daquela excedeu em quase 33% o preço base.

E, conforme é dito no acórdão recorrido, a referida disposição (contrariamente ao que sucedia anteriormente) não permite qualquer discricionariedade na decisão de adjudicar quando o preço oferecido seja consideravelmente superior ao preço base.

No mesmo acórdão procuram evidenciar-se os fundamentos que terão levado o legislador a fazer esta opção e que terão sido, designadamente, os seguintes:

- A verosimilhança do preço base indicado nos concursos é um elemento de correcção do procedimento concursal sem o qual fica em crise a sua própria fidedignidade e até mesmo a realização do princípio da concorrência;
- O preço base anunciado é um ponto fundamental da oferta que o dono da obra lança à concorrência e daí que os potenciais concorrentes devam poder confiar em que o valor da adjudicação não será muito diferente daquele que é anunciado e têm também de estar



Tribunal de Contas

certos de que a obra lhes não será adjudicada se apenas puderem oferecer um preço excessivo quando comparado com o preço base anunciado;

- Finalmente, visa-se a realização da disciplina financeira pública - o que confere ao referido preceito legal natureza indiscutivelmente financeira - fazendo com que os custos das obras não excedam desmesuradamente quanto se encontra planeado e previsto pelos órgãos competentes das pessoas colectivas públicas.

Quanto a saber se no caso sub judice a referida discrepância entre o preço base e o valor da adjudicação preenche o conceito indeterminado de "consideravelmente superior", no acórdão recorrido alude-se à jurisprudência deste Tribunal que tem entendido que deve considerar-se "consideravelmente superior" toda a discrepância que exceda outros desvios permitidos ou tolerados pela lei, designadamente o de 25% relativo aos chamados "trabalhos a mais", a que alude o artº 45º do mesmo diploma legal. É referido ainda, e em nosso modo de ver com razão, que um preço quase 33% superior é, mesmo para o senso comum, um preço consideravelmente superior.

E chegados aqui é de referir que o acórdão recorrido, quer no que diz respeito à decisão quer quanto aos fundamentos da mesma, integra-se perfeitamente naquilo que tem sido jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março.

Porém, o recorrente discorda do mesmo e vem agora acrescentar mais duas razões, a saber:

- O custo da obra havia sido estimado em 125.374.768\$00 e ao fazer-se constar, nos documentos do concurso, custo diferente e inferior, tal foi feito numa perspectiva de poupança de recursos, tendo em conta a



Tribunal de Contas

própria política de contenção da despesa pública estabelecida pelo Governo;

- A obra foi candidatada a financiamento comunitário, que se afigurava não se poder perder, pelo que foi decidido efectuar a adjudicação.

Passando a apreciar estes argumentos do recorrente temos a dizer o seguinte:

- Quanto ao 1º é sabido que os fins nem sempre justificam os meios. E este é, manifestamente, um desses casos. Sendo certo que nem os fins alegados pelo recorrente foram atingidos. Ou seja o recorrente diz que tentaram “convencer” os concorrentes de que o custo da obra era inferior para assim conseguirem propostas de valor mais baixo. Mas a verdade é que não conseguiram tal desiderato e a tentativa que fizeram para o conseguir é condenável em todos os aspectos. O recorrente devia saber que a contratação pública (como, aliás, qualquer contratação ou negociação) deve reger-se de harmonia com os princípios fundamentais de direito, designadamente os da igualdade, da imparcialidade, da concorrência, da publicidade, de transparência e da boa-fé, conforme é referido no douto parecer do Exmo. Magistrado do Ministério Público. Por outro lado e conforme também é dito no referido parecer, perante o irrealismo do preço base efectivamente publicitado pode ter acontecido que outros concorrentes e melhores propostas não tivessem surgido. E não é preciso mais desenvolvimentos para se concluir que não só o argumento é completamente improcedente como o procedimento é condenável.
- Quanto ao 2º argumento (candidatura da obra ao financiamento comunitário), o mesmo é completamente inócuo. Não se contesta a candidatura da obra a tais financiamentos, mas o que é certo e evidente é que tal candidatura não apaga nem diminui a ilegalidade



Tribunal de Contas

ou ilegalidades que possam existir. E, no caso, como se disse e é referido no acórdão recorrido, existiu ilegalidade que fundamenta a recusa do visto.

Concluindo, o recurso é totalmente improcedente. A ilegalidade apontada integra o fundamento de recusa do visto previsto no artº 44º nº 3 al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, pelo que desde logo fica afastada a possibilidade de uso da faculdade prevista no nº 4 da mesma disposição legal.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter, na íntegra, o douto acórdão recorrido.

São devidos emolumentos – artº 16º nº 1 al. b) do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 19 de Março de 2002.

(RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Marques Ferreira)

(O Procurador-Geral Adjunto)