



**ACÓRDÃO N.º. 24/02**  
**RECURSO ORDINÁRIO N.º. 7/02**

**(PROC.º. N.º. 3853/01)**

## **I - DO RELATÓRIO**

1.º. – Através do Acórdão n.º. 210, de 18/12/01, proferido em subsecção da 1.ª. Secção deste Tribunal foi recusado o visto a um contrato de trabalhos a mais, no valor de 26.005.958\$00 acrescido de IVA, celebrado entre o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo e a construtora San José, S.A., no âmbito da empreitada de “Construção das instalações do Arquivo Distrital de Aveiro”.

A recusa de visto fundamentou-se no facto de se entender directamente violada a norma do art.º. 21 do Decreto-Lei 197/99, de 8/6 o que, porquanto norma financeira, constitui motivo de recusa “ex-vi” do que dispõe o art.º. 44, n.º. 3, parte final da alínea b), da Lei n.º. 98/97, de 26/8.



# Tribunal de Contas

---

2º. – A Direcção do Instituto não se conformou com a decisão anteriormente referida pelo que interpôs o adequado recurso em que formula as seguintes conclusões:

- “1. Foi celebrado em 24 de Novembro de 2000, com autorização do Ministro da Cultura n.º 1/IAN/TT/2000, entre a TORRE DO TOMBO e a CSJ, relativo à Empreitada de Construção das Instalações do Arquivo Distrital de Aveiro.*
- 2. O Ministro da Cultura delegou no Secretário de Estado da Cultura competências no âmbito de assuntos relacionados com a TORRE DO TOMBO.*
- 3. O Secretário de Estado da Cultura, fazendo uso das competências assim delegadas, entendeu autorizar a celebração de um termo adicional ao contrato de empreitada.*
- 4. O Acórdão do Tribunal de Contas ora recorrido veio recusar o visto ao termo adicional ao contrato celebrado, não por considerar violadas as normas referentes à delegação de poderes (sem se abster, no entanto, de as considerar violadas), mas por entender que o dito termo adicional colide, supostamente, com a norma financeira contida no artigo 21º do mesmo diploma.*
- 5. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Agosto, os ministros são competentes para autorizar despesas com contratos como o que se encontra em apreciação nestes autos até ao montante de 750.000 contos, podendo essa competência ser delegada ao abrigo do artigo 27º, do mesmo Decreto-Lei.*



6. *O artigo 27º estatui que apenas não poderá haver delegação de poderes nos casos em que a lei expressamente o proíba, estabelecendo o nº 3 do artigo 28º que as delegações feitas nos secretários de Estado compreendem a competência para autorizar despesas até 375.000 contos nos casos previstos no nº 1 do artigo 17º., podendo, pois, concluir-se que é perfeitamente possível, de um ponto de vista legal, a delegação de poderes operada pelo Ministro da Cultura no Secretário de Estado da Cultura.*
7. *O artigo 21º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, não contém qualquer proibição, expressa ou implícita, de delegação de competências, tendo essa suposta “proibição” sido retirada no Acórdão recorrido por via da interpretação da mesma norma, o que, por definição, é o oposto à exigência legal de proibição expressa.*
8. *Não se admite, por isso, que se considere como proibida a delegação de competências no caso sub Júdice, visto não existir, para esse efeito, qualquer proibição legal expressa, conforme exige o artigo 27º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, ou sequer implícita.*
9. *Mesmo a admitir-se, por hipótese académica, que a proibição de delegação poderia resultar de uma cominação implícita, nunca do artigo 21º se poderia extrair tal regra.*
10. *O artigo 21º não fixa definitivamente a competência de uma autoridade com base num acto por si praticado, determina, sim, uma superior exigência de competência na autorização da despesa, apenas e tão-só quando esta se tornar in comportavelmente mais volumosa por força de determinados “acrescentos”.*



# Tribunal de Contas

---

11. *O artigo 21º só se aplica quando é ultrapassado o limite aí estabelecido, nada influenciando nas regras de competência subsistentes até esse limite de 10%, pois a sua verdadeira ratio é a de impedir que se autorizem despesas que só poderia ser autorizadas por órgãos superiores.*
12. *Por outras palavras: o escopo do artigo é afirmar que o órgão que autorize a despesa verá a sua competência para a prática de outros actos de autorização regulada nos exactos e mesmos termos gerais em que sucedia anteriormente, apenas havendo alteração do regime da competência caso se pretenda autorizar uma despesa que, pela sua natureza e superior montante, deva ser autorizada por outro órgão.*
13. *A interpretação do Acórdão recorrido conduziria, aliás, a resultados inaceitáveis, como, por exemplo, o seguinte: caso o Ministro tivesse procedido à delegação no Secretário de Estado no início do procedimento, por altura da autorização da celebração do próprio contrato, ficaria impedido, de acordo com o descrito no Acórdão, de avocar os seus poderes, já que, de acordo com a orientação do aresto, aquele que autoriza a despesa inicial deverá autorizar todas as despesas subsequentes.*
14. *Conclui-se, assim, que não resulta do artigo 21º, nem expressa nem implicitamente, uma proibição de delegação de competência para autorização de despesas, pelo que a autorização concedida pelo Secretário de Estado ao 1º. Termo Adicional do Contrato de*



*Empreitada, ao abrigo do Despacho n.º 16181/2001, não enferma de qualquer ilegalidade.*

15. *Pelo montante da despesa a autorizar (3,47% em relação ao limite da competência inicial fixada na alínea c) do n.º 1 do artigo 17º), esta podia ser concedida pelo Secretário de Estado, no uso de competências delegadas, sem qualquer impedimento ou obstáculo, já que não foi accionado o mecanismo previsto no artigo 21º, uma vez que nem sequer se verificam os respectivos pressupostos.*
16. *A correcta leitura da norma do artigo 21º passa pela ideia de que a competência é fixada nos termos do artigo 17º., " desde que o respectivo custo total [das alterações] não exceda 10% do limite da competência inicial", o que é o diametralmente oposto de dizer, como é feito no Acórdão recorrido, que a competência apenas se transfere quando " a despesa inicial tiver aumentado por forma a exceder, em 10% ou mais, o limite máximo da competência da entidade que inicialmente fixou a competência.*
17. *O Ministro da cultura não transferiu para o Secretário de Estado da Cultura o exercício de toda a sua competência, visto que, mesmo nas matérias em que delegou ele conserva poderes de exercício que já tinha (como a revogação de actos primários) e adquire, por efeito do próprio mecanismo da delegação, poderes que antes dela não detinha – tais o poder de avocação, o poder de orientação e o poder de fazer cessar a delegação.*
18. *Assim, nem o Secretário de Estado passa a deter todo o exercício da competência do Ministro, nem este fica reduzido a uma mera*



# Tribunal de Contas

---

*titularidade nua, ou de raiz, pois adquire todo um complexo de poderes de superintendência e controlo, que poderá exercer enquanto durar a delegação.*

19. *Assim sendo, não há violação de qualquer norma financeira, já que a existência da delegação não prejudica os propósitos de manter na mesma entidade o controlo da obra e dos seus custos, bem como das inerentes responsabilidades.*

20. *Finalmente, como demonstração adicional da não violação do artigo 21º, nem no que diz respeito às regras de competência, nem no que diz respeito à norma financeira, sublinha-se o facto de este artigo decorrer do principio da separação de poderes entre ordenadores, processadores e pagadores, segundo o qual, como garantia de regularidade, nenhum pagamento poderá ser feito com intervenção de um único tipo de responsáveis envolvidos.*

21. *Assim sucederia se, porventura, o Secretário de Estado fosse um processador pagador de despesa; mas não é esse o caso: o Secretário de Estado intervém apenas e tão-só como ordenador da despesa, nos mesmos e exactos termos em que o Ministro o faria, pelo que é perfeitamente possível, de um ponto de vista legal, a concessão de autorização ao abrigo da delegação de poderes operada.*

Termina, por isso, requerendo a revogação do Acórdão recorrido e consequente concessão do visto.

3º. Em douto parecer, oportunamente apresentado, o M.P. conclui que:



# Tribunal de Contas

---

*"A- Foi legal a delegação de competência feita pelo Ministro da Cultura no Secretário de Estado constante do despacho de 16 181/2001;*

*B - Assim, quando baseado nele, o Secretário de Estado autorizou o contrato para trabalhos a mais referido nos autos, não violou, por via dessa autorização, alguma norma de natureza financeira, tal como a definida no artigo 44º nº 3 b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.*

*Nestes termos e que se entende não ter havido nenhuma violação de norma financeira deve e recurso de merecer provimento, concedendo-se o requerido visto."*

## **II - DOS FACTOS**

Releva para a decisão, a seguinte factualidade:

- 1)- O contrato de empreitada inicial foi celebrado pelo valor de 464 512.627\$00, sem I.V.A., conforme proc. nº. 4451/00;
- 2)- O contrato inicial foi autorizado pelo Ministro da Cultura em 20 de Setembro de 2000;
- 3)- O contrato adicional a que se referem os presentes autos de recurso foi autorizado pelo Secretário de Estado da Cultura em 20 de Setembro de 2001;
- 4)- Valor do contrato adicional é de 26 005 958\$00, a que acresce I.V.A.;



# Tribunal de Contas

---

- 5)- A Autorização referida em 3) foi efectuada ao abrigo do despacho de Delegação de Competências publicado no D.R.II série, de 3/8/01 (Despacho nº. 16 181/2001).
- 6)- Nos termos do nº. 1.1-al. i) o Ministro da Cultura delegou no Secretário de Estado da Cultura "as competências para despachar os assuntos relacionados com..... Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo".

## **III - DO DIREITO**

A questão fundamental, que importa analisar nos presentes autos de recurso prende-se com a interpretação do artº. 21º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/6 que, conforme é sabido, sempre gerou alguma controvérsia interpretativa.

Tal controvérsia, tem sido patente nas decisões da 1ª Secção deste Tribunal pois quer, primeiramente de forma tácita (processos do ano 2000 com os nºs 4593, 4594, 4595, 4596, 4597, 4598, 4599, 4600, 4601 e 4602), se tem admitido entendimento contrário ao agora sufragado jurisprudencialmente quer, mesmo com visto expresse concedido, se decidiu nos processos nºs 1269,1270,1544, 1545, 1546, 1606, 1607, 1608 1609, 1610,1611, 1829,1830, 2054 e 2055, todos do ano de 2001. Tais decisões se não reforçaram a opinião contrária à que foi, legitimamente defendida na decisão impugnada, pelo menos tornam-na plausível.





# Tribunal de Contas

---

Serve o que antecede, para salientar que a controvérsia tem existido e que, no mínimo, a opinião hermenêutica que iremos sufragar não se acolhe em posições pessoais de cariz idiossincrático mas se assume exclusivamente no desejo de alargar argumentativamente o debate relativo a questão jurídica que supomos longe de pacífica ou consolidada a nível da doutrina e mesmo da jurisprudência, independentemente do que a final vier a fazer vencimento.

Afirma-se na decisão recorrida que:

*“A primeira ilação que se pode tirar deste artº é a de que a competência, uma vez fixada em determinado procedimento e atribuída inicialmente a um titular de determinado órgão, não se transfere nunca para um outro de competência mais limitada.*

*E apenas se transfere para titular de órgão com competência mais ampla se, por força dos contratos adicionais, a despesa inicial tiver aumentado por forma a exceder, em 10% ou mais, o limite máximo da competência da entidade que inicialmente autorizou a despesa.*

*O preceito visa claramente estabelecer, como princípio, o de que a competência apurada inicialmente não pode ser retirada por virtude de vicissitudes da obra que originem aumento de despesa. A “ratio” do preceito está assim associada ao objecto de manter na mesma entidade o controlo da obra e dos seus custos e, naturalmente, as inerentes responsabilidades.*



## Tribunal de Contas

---

*Tal preocupação do legislador é, de resto, coerente com outros textos legais que visam preservar a despesa contratual como um todo, até à consumação da obra. À unidade da obra corresponde a unidade da despesa".*

Tais considerações ou "ilações" na feliz expressão utilizada no acórdão sob recurso constituem a essência dos pressupostos lógicos que alicerçam a decisão final de recusa de visto.

Não obstante o respeito que tais conclusões nos merecem, não podemos deixar de as questionar.

Desde logo, a letra da norma que se contém quer no nº 1 quer no nº 2 do artº 21º é absolutamente estranha, no seu sentido gramatical, à problemática da "transferência" da competência inicial atribuída a um órgão, para outro de competência mais limitada.

No nº 1 do artigo 21º a expressão "mantém-se" significa literalmente o contrário de "transferência de competência". A compreensão e justificação deste preceito só se alcança se o conjugarmos sistematicamente com o artº 206º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/6 e com o artº 30º, nº 1 do Código de procedimento administrativo.

O que está em causa no artº 21 do Decreto-Lei nº 197/99, não é primeira e directamente um problema de delegação de poderes mas antes uma questão de fixação de competência para determinado procedimento.



# Tribunal de Contas

---

Por força do que dispõe o já citado artº 206º, se não existisse o artº 21º do Decreto-Lei 197/99, uma vez que a competência se fixa no momento em que se inicia o procedimento " *sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente*" nada impediria que o órgão inicialmente competente o continuasse a ser independentemente do valor global resultante das " alterações, variantes, revisões de preços e contratos adicionais" verificados no decurso da execução ou posteriormente ao início do procedimento. É este o regime geral que decorre do citado art. 30º, nº1 do C.P.A. e que, inexistindo o art. 21º do D.L. 197/99, seria aplicável subsidiariamente ex-vi do art.206º deste diploma legal.

Consequentemente, a primeira ilação juridicamente fundada na leitura sistemática que preconizamos vem antes caracterizar o citado art.21º como norma excepcional ou especial derogatória do referido art. 30º do C.P.A. constituindo, neste particular, uma "*válvula de segurança limitada*" ao funcionamento das regras de competência para autorização de despesas fixadas no art.17º do D.L. 197/99.

A segunda ilação é a de que tal derrogação só é válida no deferimento da competência para a entidade com competência acrescida e não com competência de menor âmbito que a do autor do acto.

Mas se atentarmos, no entanto, no conteúdo gramatical do art.21º infere-se com clareza a excepcionalidade normativamente estabelecida quanto ao



## Tribunal de Contas

---

regime da *"fixação da competência"* regulado no art.30º do C.P.A. se restringiu às alterações resultantes de *"modificações de facto"*, nada regulamentando em contrário ao regime geral de modificações da competência inicialmente fixada com fundamento em *"modificações de direito"*.

Quanto a esta matéria, dispõe o nº2 do art.30º do C.P.A. aplicável *"ex-vi"* do art. 206º do D.L. 197/99 que:

*"2-são igualmente irrelevantes as modificações de direito, excepto se for extinto o órgão a que o procedimento estava afecto, se deixar de ser competente ou se lhe for atribuída a competência de que inicialmente carecesse"*.

A situação fáctica apurada e que vem descrita no ponto II consubstancia tecnicamente um acto de delegação de poderes, geral e abstracto, conforme despacho publicado no D.R. II Série de 3/8/01, logo posterior ao início do procedimento.

*"O acto de delegação, quando respeita ao exercício em abstracto da competência pelo delegado, comporta-se como um acto normativo - ou, fazendo apelo à conhecida classificação da doutrina italiana, como um acto " com conteúdo indirectamente normativo", isto é, um acto que não contendo normas jurídicas, vem dever-se, se destina contudo a tornar aplicáveis normas anteriores -, porque o seu efeito é operar uma "redistribuição" de competência normativamente fixada "* (cfr. Mário Esteves de Oliveira e



# Tribunal de Contas

---

outros, ver Código de Procedimento Administrativo, comentado vol. I pág267, Almedina, Coimbra 1993).

Serve o que vem de expor-se para concluir que " in casu" estamos perante uma alteração da competência inicialmente fixada admissível por força do disposto na parte final do nº2 do art.30º do C.P.A. na medida em que a modificação de direito veio atribuir ao Secretário de Estado da Cultura a competência em tudo quanto se relacionava com o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo. Quanto a este regime, o D.L. 197/99 é omissivo, pelo que a solução do caso tem de ser a do C.P.A. pois não é aplicável o art. 21º do D.L 197/99 às modificações de direito ocorridas posteriormente ao início do procedimento.

É esta situação jurídica agora trazida a juízo que nos leva a concluir pela legalidade do procedimento adoptado.

Acresce que, contrariamente ao que se afirma no Acórdão recorrido, a delegação de poderes não é uma transferência mas uma autorização para o exercício condicionado pelo órgão em quem se delega da mesma competência do delegante.

Por fim, concorda-se com a decisão impugnada que o art 21º do DL. 197/99 seja uma norma financeira, mas temos fundadas dúvidas que, "in casu", fique demonstrado que ocorreu violação directa daquela norma, na medida que ao socorrer-se do elemento teleológico (*ratio legis*) para estabelecer o sentido



# Tribunal de Contas

---

e alcance da norma, obtém como resultado uma interpretação extensiva que não declarativa (ou directa) do preceito (cfr.) Baptista Machado, in Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador pág. 182 1<sup>a</sup> 187, Almedina, Coimbra, 1991).

Pelos motivos expostos, julgamos procedente o recurso interposto e em consequência visa-se o contrato.

## **IV - DECISÃO**

Acordam os juízes que constituem o plenário da 1<sup>a</sup>. Secção em julgar procedente o recurso e, conseqüentemente, conceder o visto ao contrato adicional identificado no ponto I.

São devidos emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 4 de Junho de 2002

Conselheiro Marques Ferreira (relator)

Conselheiro Pinto Almeida

Conselheiro Ribeiro Gonçalves



# Tribunal de Contas

---

Conselheira Adelina de Sá Carvalho

O Procurador-Geral Adjunto

(Dr. Jorge Leal)