



# Tribunal de Contas

---

**Mantido pelo Acórdão nº 27/02, de  
18/06/02, proferido no recurso nº 14/02**

## ACORDÃO Nº 15 /2002-26.Fev-1ªS/SS

**Proc. Nº 4 464/01**

1. A **Câmara Municipal de Aveiro** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato da empreitada de **“Construção da Unidade de Saúde de Santa Joana”**, celebrado com o consórcio designado por **“Vigapro, Construção e Manutenção Industrial, Lda./Cabral & Filhos, S.A.”**, pelo preço de **140 220 711\$00**, acrescido de IVA.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

- Por anúncio publicado no Diário da República, III série, de 12 de Fevereiro de 2001 a **Câmara Municipal de Aveiro** lançou concurso público para a realização da **empreitada de “Construção da Unidade de Saúde de Santa Joana”**;
- Na alínea c) do nº 3 do referido anúncio fixa-se como preço base do concurso o montante de 82 300 000\$00, excluído o IVA;
- Ao concurso apresentaram-se três concorrentes com propostas que variavam entre 140.220.711\$00 e 199.071.708\$00, tendo sido todos eles admitidos;
- A empreitada veio a ser adjudicada ao consórcio designado por **“Vigapro, Construção e Manutenção Industrial, Lda./Cabral & Filhos, S.A.”**, pelo preço de 140 220 711\$00, acrescido de IVA, ou seja, 70,37% superior ao preço base;

3. Questionada a autarquia sobre a possibilidade legal da adjudicação face ao disposto no artº 107º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, respondeu através do ofício nº 1672, de 6/2/2002, onde se lê:

*“1. A “densificação” do conceito “... consideravelmente superior ao preço base do concurso” contida na invocada alínea b) do nº 1 do artº 107º do DL nº 59/99, de 02/03 (e o referido ponto 22 do programa de concurso) cabe ao dono da obra, já que é este quem, conhecedor de todo o*



## **Tribunal de Contas**

---

*desenrolar do procedimento e suas vicissitudes, poderá ajuizar se a proposta mais conveniente é ou não consideravelmente elevada face aos pressupostos de onde partiu e os objectivos a alcançar. Essa densificação deve ser feita caso a caso, ponderando-se elementos como a razoabilidade do preço base do concurso ao tempo em que foi autorizada a sua abertura, conjunturas de mercado que eventualmente influenciaram os valores constantes das propostas que vieram a ser apresentadas e sua justificação, verba orçamental prevista para a assunção do encargo resultante do procedimento, eficácia do objectivo a alcançar, melhor prossecução do interesse público subjacente à abertura do concurso, etc.*

*Ora, na obra em apreço ponderou-se o seguinte:*

- a) - apesar da proposta a adjudicar (do concorrente n° 2 "Vigapro, Lda") ser superior em 70,37 % ao preço base do concurso, era no entanto a proposta mais baixa no leque das três propostas apresentadas a concurso: a proposta do concorrente n° 1 "Manuel Valente & Pinheiro, Lda" tinha o valor de 199.354.324\$00; e a proposta do concorrente n° 3 "Antero, Santos & Santos, Lda" o valor de 176.795.668\$00. Tal facto fez logicamente inferir ao Dono da Obra que em eventual concurso público que novamente se lançasse não apareceriam propostas inferiores à proposta alvo da presente adjudicação, para além de tal importar encargos financeiros acrescidos e atraso considerável no início da execução da obra;*
- b) - Conforme a própria Comissão de Análise das Propostas reconhece no ponto 2.3 do seu Relatório Técnico, sob a epígrafe "Base de Licitação ", o preço base do presente concurso encontra-se desajustado, para baixo, na realidade;*
- c) - A obra que se pretende executar - Unidade de Saúde de Santa Joana - é um equipamento há muito esperado que se destina a colmatar necessidades prementes e inadiáveis duma população carenciada da prestação de serviços médicos;*
- d) - O Dono da Obra - Câmara Municipal de Aveiro - dispõe de verba orçamental inscrita para assumir o encargo advindo da adjudicação;*
- e) - Face a tudo o exposto nas alíneas antecedentes, foi entendido que à melhor forma de alcançar a realização do interesse público seria efectuar essa adjudicação."*

**4.** O artº 107º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março determina que "o dono da obra não pode adjudicar a empreitada:



## Tribunal de Contas

---

- a) .....
- b) *Quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso;*
- c) ....."

5. Como se vê, a norma acabada de transcrever tem natureza imperativa.

Porém, nem sempre assim foi. Naquelas circunstâncias, o Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto estipulava, no artº 95º, al. c), que *"o dono da obra pode não adjudicar a empreitada"* e o Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, no artº 99º, nº 1, que *"o dono da obra não pode adjudicar a empreitada"*, admitindo, porém, a parte final da própria al. b) uma ressalva – *"salvo se o interesse público prosseguido o determinar"*.

Ora, esta evolução restritiva dos sucessivos preceitos legais, que, de uma admissibilidade de não adjudicação passa para uma proibição de adjudicação mas com excepções, até à actual proibição absoluta de adjudicação, não consente qualquer justificação que possibilite a adjudicação de uma empreitada por preço consideravelmente superior ao preço base do concurso. Mesmo a desadequação deste. Ou o interesse e relevância da obra em causa.

E esta imperatividade consagrada no artº 107º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, compreende-se e impõe-se pela relevância externa do preço base dos concursos, sobretudo quanto aos potenciais concorrentes que, conhecedores do disposto naquele preceito legal, se sentem limitados e condicionados pelo preço base, sob pena de inutilidade da sua proposta caso esta só possa ser de valor consideravelmente superior àquele.

Resta agora saber se um desvio de mais 70,37% da proposta adjudicada em relação ao preço base é ou não consideravelmente superior.

Este Tribunal tem vindo a entender que as propostas são de preço consideravelmente superior ao preço base do concurso quando o desvio exceda outros limites permitidos ou tolerados pela lei e que não de servir de baliza para àquele dar conteúdo. É o caso dos trabalhos a mais permitidos (dentro de condicionalismos legais apertados) nas empreitadas, cujo limite máximo permitido está fixado em 25% do valor do contrato inicial (cfr. artº 45º do mesmo Decreto-Lei).



# Tribunal de Contas

---

É a jurisprudência que flui, entre outros, dos acórdãos nºs 86/00-12.Dez-1ªS/SS, 89/00-19.Dez-1ªS/SS, 13 e 14/01-23.Jan-1ªS/SS e 18/01-30.Jan-1ªS/SS, lavrados nos processos nºs 3922/00, 3600/00, 4121/00, 4510/00 e 4176/00, respectivamente e ainda no acórdão nº 29/00-21.Nov-1ªS/PL, lavrado nos autos de Recurso Ordinário nº 29/2000 e no acórdão nº 18/01-Mar.27-1ªS/PL, lavrado nos autos de Recurso Ordinário nº 14/2001 e publicado no Diário da República, II série, de 21 de Abril de 2001.

Mas, para além disto, um desvio para mais de 70,37% não pode, mesmo perante o senso comum, de deixar de ser tido por consideravelmente superior.

Assim, verifica-se a violação directa do artº 107º, nº 1, al. b), que tem, inquestionavelmente, natureza financeira.

## 6. Concluindo.

Nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto a violação directa de normas financeiras constitui fundamento da recusa do visto.

Assim, pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato.

São devidos emolumentos (nº 3 do artº 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 26 de Fevereiro de 2002.

## Os Juizes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Lídio de Magalhães)

(Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(António Cluny)