



Mantido pelo acórdão n.º 49/2006, de 27/07/06, proferido no recurso n.º 25/06

## ACÓRDÃO Nº 89 /06-14MAR2006-1ª S/SS

### P. nº 92/06

1. A **Câmara Municipal de Mértola** remeteu para efeitos de fiscalização prévia o terceiro adicional ao contrato da empreitada celebrado entre aquela Câmara e a **MIMOGAL – Construções Civas, S.A.** pelo montante de **€ 73.616,17**, acrescido de IVA, denominado de **“Construção do Cemitério de Mértola, Iluminação Exterior da Ermida de Nossa Senhora das Neves, Acesso e Zona Envolvente, incluindo iluminação pública”**;

2. Para além do referido em 1., relevam ainda para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

**A)** O contrato da empreitada inicial foi celebrado pelo valor de € 833.045,48, sem IVA, e foi visado em sessão diária de visto de 13.12.01 (proc. n.º 4157/01), valor rectificado em 3 de Maio de 2002 para **€850.791,21**;

**B)** Posteriormente, foram celebrados dois adicionais ao contrato inicial, nos valores, respectivamente, de 108.973,77 € e 8.858,06 €;

**C)** Os adicionais a que se refere a alínea que antecede, foram visados, em s.d.v, respectivamente, em 23.12.02 (proc. n.º 2 571/02) e em 6.04.04 (proc. n.º 565/04);



## Tribunal de Contas

D) O presente contrato adicional, foi adjudicado através do procedimento denominado de “ajuste directo”;

E) De acordo com o alegado pelo Município, os trabalhos objecto do presente adicional reportam-se a:

<b>Descrição</b>	<b>Trabalhos a mais contratuais</b>	<b>Trabalhos a mais não contratuais</b>
Arranjos exteriores envolvente da capela		1.781,73 €
Capela		1.225,77 €
Betões	39.321,59 €	
Capela instalação eléctrica		1.445,01 €
Alvenarias	1.170,99 €	
Rede de Águas, Esgotos e Trincheiras Filtrantes	4.079,64 €	
Rede de Drenagem de Águas Pluviais		3.229,80 €
Revestimentos/Pavimentos/Pinturas Capela	1.303,49 €	
Capela do cemitério (instalação eléctrica)	472,67 €	
Muros das caixas de enterramento		14.120,14 €
Reajustamentos ao projecto de acesso ao cemitério		3.503,43 €
Acertos de quantidades	1.961,91 €	



## Tribunal de Contas

---

Sub –Total	48.310,29 €	25.305,88 €
<b>Total</b>	<b>73.616,17 €</b>	

F) Os trabalhos objecto do presente adicional fundamentam-se na informação nº 337/05 de 20 de Julho de 2005, cujo teor se transcreve:

*“No decurso da execução e acompanhamento dos trabalhos relativos à empreitada em epígrafe, verificou-se que os levantamentos que serviram de base à execução dos projectos do caminho de acesso e zona envolvente do cemitério tinham sido efectuados em referenciais diferentes, com coordenadas arbitrárias independentes.*

*Ao tentar estabelecer-se uma interligação entre os dois projectos, de forma a poder utilizar-se o mesmo referencial para ambos, constatou-se a existência de diferenças substanciais entre as cotas altimétricas no interior do cemitério e as mesmas cotas no exterior do mesmo. Concluiu-se ainda que as diferenças de cotas encontradas resultariam também dos ajustes entre as inclinações dos pavimentos no interior do cemitério, aquando do início dos trabalhos da empreitada e que foram objecto da Informação DSUAP nº 65/2002.*

*Nesse sentido, verificou-se a necessidade de proceder a reajustamentos no traçado do caminho de acesso e zona envolvente, com reflexos quer a nível planimétrico, quer a nível altimétrico, surgindo a necessidade de alterar as quantidades de trabalhos inicialmente previstas para os*



## Tribunal de Contas

---

*movimentos de terras e pavimentação, bem como se verificou também a necessidade de efectuar algum reajustamento na rede de recolha e drenagem de águas pluviais na zona envolvente ao cemitério, uma vez que o projecto inicial apresentava algumas deficiências e omissões a esse nível, designadamente em termos de tubagem e de caixas de visita.*

*Assim, tendo a fiscalização municipal procedido aos reajustamentos necessários e anteriormente referidos, mantendo a filosofia inicial de projecto ao nível dos materiais utilizados, foi elaborado um estudo do qual resultaram as peças desenhadas que se anexam à presente informação.*

***Para efeitos do controle de custos da empreitada, efectuada a análise conjunta das espécies de trabalhos e respectivas quantidades a executar no âmbito do estudo efectuado para o caminho de acesso e zona envolvente ao cemitério com o mapa de trabalhos contratado, verifica-se que os trabalhos respeitantes à pavimentação, arranjos exteriores e iluminação pública da zona envolvente ao cemitério não podem ser considerados no âmbito da presente empreitada, uma vez que excedem os limites legalmente permitidos para trabalhos a mais, pelo que os mesmos deverão ser considerados de forma independente, estimando-se um custo para os mesmos no valor de € 127.140,00 (Iva não incluído), conforme mapa de trabalhos e***



***estimativa orçamental em anexo à presente informação.***” (as palavras evidenciadas são nossas);

- E) Notificado o Município para que esclarecesse o Tribunal sobre a necessidade de serem executados trabalhos a mais no valor de € 127.140,00, s/lva, e da possibilidade legal da sua separação da empreitada inicial com o fundamento de que os mesmos ultrapassam o limite de 25%, fixado no nº1 do artº 45º do DL nº 59/99 de 2 de Março, pelo mesmo foi dito o que, se transcreve:

*“(...) A fiscalização municipal procedeu à elaboração da estimativa global de trabalhos necessários à conclusão da obra.*

*Efectuada aquela quantificação total de trabalhos e correspondentes valores, e como resulta da informação DOPE nº 337 de 20 de Julho de 2005, constatou – se que o total obtido excedia o limite fixado no nº1 do artº 45º do Dec-Lei nº 59/99 de 2 de Março.*

*Deste modo, considerando o disposto nos nº 1 e 4 do artº 45º do Dec-Lei 59/99 de 2 de Março e tendo em atenção o estipulado no artº 26º quanto à “Execução de Trabalhos a Mais”, designadamente o disposto no nº 1 daquele preceito, a fiscalização municipal da obra, **procedeu à identificação dos trabalhos que eram estritamente necessários à execução da empreitada e daqueles que embora sendo necessários à conclusão da obra poderiam ser autonomizados da empreitada sem impossibilitar a sua***



**conclusão e garantindo a entrada em funcionamento do cemitério cuja construção é o objecto do contrato de empreitada.**

*Desta criteriosa análise resultaram os mapas anexos à informação DOPE nº 337, de 20 de Julho de 2005 (que se repetem como anexos 1 e 2), designadamente:*

- 1. Estimativa Global Final de trabalhos Contratuais e Não Contratuais (**Anexo 1**)*
- 2. Pavimentação, Arranjos Exteriores e Iluminação Pública da Zona Envolvente ao Cemitério (**Anexo 2**)*

*Assim:*

- Nos mapas do **Anexo 1** (Estimativa Global Final de Trabalhos Contratuais e Não contratuais) estão identificados os trabalhos que são os imprescindíveis realizar para permitir a entrada em funcionamento da obra. Neles estão discriminados os trabalhos cujas quantidades excederam as respectivas previsões contratadas (erros por defeito) e aqueles que sendo necessários estavam omissos nas medições contratadas, os quais se traduzem respectivamente em trabalhos a mais de espécie contratual e de espécie não contratual, sendo maioritários os primeiros (166.142,12 € em 191.448,00 €, valores s/lva) (Quadro 1).*
- **Nos mapas do Anexo 2** (Pavimentação, Arranjos Exteriores e Iluminação Pública da Zona Envolvente ao Cemitério, no valor estimado de 127.140,00 € (s/lva) **estão identificados e quantificados os trabalhos que, embora necessários à conclusão da obra, foram***



***autonomizados, separados da execução do contrato da empreitada, sem impossibilitarem a entrada em funcionamento do cemitério cuja construção é a finalidade do contrato da empreitada.***

*Não obstante a proposta de aprovação destes trabalhos, porque independentemente de quando e em que regime serão executados devem ser previamente aprovados, os mesmos não serão realizados no âmbito da empreitada em curso, conforme se refere na informação nº 337, antes mencionados. (...)*” (as palavras evidenciadas são nossas)

- F)** Notificado o Município para que esclarecesse o Tribunal sobre se já procedeu à abertura de concurso público nos termos da alínea b) do nº 2 do artº 48º do DL nº 59/99, para a realização dos trabalhos, pelo mesmo foi dito o seguinte:

*“(...) A Autarquia não procedeu ainda à abertura do concurso para realização dos trabalhos de Pavimentação, Arranjos Exteriores Iluminação Pública da zona Envolvente ao Cemitério no valor estimado, de 127.140,00, s/lva.(...)”*

- G)** Notificado o Município para que esclarecesse concretamente quais as circunstâncias imprevistas que surgiram após o lançamento da obra e que justificaram a realização dos mesmos, bem como, a sua não inclusão no contrato inicial a fim de poderem ser enquadráveis no conceito do artº 26º do DL nº 59/99, de 2 de Março, pelo mesmo foi dito o que, se transcreve:

*“(...) Salienda – se que os mapas da Estimativa Global Final de Trabalhos Contratuais e Não Contratuais (Anexo 1)*



## Tribunal de Contas

---

*referem – se à estimativa global, pelo que integram quantidades de trabalhos e correspondentes montantes que já foram objecto de informações e aprovações anteriores como melhor se explica nos quadros 1 e 2.*

*Como se conclui do quadro 2, o valor de trabalhos a mais objecto do contrato em apreço é de 73.616,17, s/lva, e respeitam àqueles cujas quantidades excederam as respectivas previsões contratadas (erros por defeito) e aos que estavam omissos nas medições contratadas mas cuja construção se verificou necessária de forma a permitirem a conclusão da empreitada e entrada em funcionamento do cemitério, cuja construção é a finalidade do contrato da empreitada.*

*Realça – se que os trabalhos a mais propostos são maioritariamente de espécie contratual (48.310,29 € em 73.616,17 € valores s/lva). No que concerne à tipologia os mais significativos integram – se nas categorias “Betões (muros e caixas de enterramento)”, “Redes de Águas, Esgotos e Trincheiras Filtrantes”, “Rede de Drenagem de Águas Pluviais” e “Movimentos de Terras (acesso ao cemitério).”*



## 3. O DIREITO

**3.1. Do fraccionamento da despesa com eventual objectivo de a entidade adjudicante se subtrair ao regime legal para autorização da despesa** (artigos 45.º, n.º 1, do DL 59/99, e 16.º, n.º 2, do DL 197/99, de 8/6, aplicável às empreitadas “ex vi” da alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma).

**Da matéria de facto dada como assente resulta o seguinte:**

1. O valor estimado deste adicional somado ao valor dos anteriores adicionais, visados em s.d.v., corresponde a 22,50% do valor do contrato inicial;
2. Os trabalhos respeitantes à pavimentação, arranjos exteriores e iluminação pública da zona envolvente ao cemitério, são trabalhos necessários à execução da empreitada inicial;
3. Estes trabalhos têm o valor estimado de 127.140, 00, sem IVA, e correspondem a 14,94% do valor da empreitada inicial;
4. Apesar do facto referido em 2., tais trabalhos não foram incluídos no presente adicional;



## Tribunal de Contas

---

5. Se os referidos trabalhos fossem incluídos no presente adicional, o valor acumulado dos “trabalhos a mais” excederia 25% do valor do contrato inicial (22,50% + 14,94% = 37,44%);
6. A entidade adjudicante, conhecedora de que não podia autorizar a realização de trabalhos a mais, através de ajuste directo, caso o seu valor acumulado excedesse 25% do contrato inicial (art.º 45.º, n.º 1, do DL 59/99, de 2/3), desanexou os trabalhos referidos em 1., por forma a que os mesmos sejam adjudicados autonomamente;
7. Se os trabalhos referidos em 2. não tivessem sido desanexados do presente adicional, este, nos termos dos artigos 45.º, n.º 4, e 48.º, n.º 2, alínea a), ambos do DL 59/99, de 2/3, teria que ser adjudicado através de concurso público (73.616,17 € + 127.140,00€ = 200.756,17);
8. Ou seja, a entidade adjudicante procedeu, claramente, ao fraccionamento de despesa com o objectivo claro de a subtrair ao regime legal previsto no art.º 45.º, n.º1, do DL 59/99, de 2/3;
9. O fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto da despesa é proibido por lei – vide art.º 16.º, n.º 2, do DL 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas públicas por força do disposto no art.º 4.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma legal;
10. **Mostra-se, assim, directamente violado o referido preceito;**



# Tribunal de Contas

---

11. A mencionada norma, porque relativa à realização de despesa, tem uma inquestionável natureza financeira;
12. **A violação directa de uma norma de natureza financeira constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º, da Lei 98/97, de 26/8.**

## 4. DECISÃO

Termos em que, com fundamento no art. 44.º, n.º. 3, al. b), da Lei n.º. 98/97, de 26/8, se decide recusar o visto ao contrato supra identificado.

São devidos emolumentos (n.º. 3 do art. 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º. 66/96, de 31 de Maio)

Lisboa, 14 de Março de 2006

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)



# Tribunal de Contas

---

(Lídio de Magalhães)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto