



**RECURSO ORDINÁRIO Nº 33/02**

**(Processo nº 1595/02)**

ACÓRDÃO Nº 1/03 – 22JAN – 1ª S/PL

**SUMÁRIO**

1. A fiscalização dos trabalhos das empreitadas é, nos termos dos artigos 178º a 184º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, desenvolvida pelos representantes do dono da obra, por este designados para o efeito, sendo os respectivos encargos da responsabilidade deste último e nunca do adjudicatário.

2. Assim sendo, a previsão no Caderno de Encargos da obrigação, para o empreiteiro, de fornecer um veículo para utilização da fiscalização, quer tenha os seus custos expressamente previstos na proposta ou diluídos nos encargos da obra, constitui fundamento para recusa do visto ao contrato, atento o disposto nas alíneas b) e c) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

3. A deliberação, por parte do dono da obra, de, após ser notificado da recusa de visto, expurgar do contrato os custos respeitantes ao fornecimento do referido veículo, reduzindo em consequência os encargos da empreitada e alterando em conformidade o contrato, afasta a aplicação da alínea c) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, mas, porque tal solução não eliminou a diluição desses custos nos vários itens da proposta, continua potenciada uma alteração dos resultados financeiros finais da obra se ocorrerem trabalhos a mais ou revisão de preços, pelo que a concessão de visto, em sede de recurso, é feita com a recomendação de, no futuro, a Câmara assegurar o rigoroso cumprimento do estabelecido no Decreto-Lei nº 59/99.

Lisboa, em 22 de Janeiro de 2003.

O Juiz Conselheiro

Consª. Adelina de Sá Carvalho



ACÓRDÃO Nº 1/03 – 22JAN – 1ª S/PL

## **RECURSO ORDINÁRIO Nº 33/02**

**(Processo nº 1595/02)**

### **I. RELATÓRIO**

1. O Acórdão nº 90/02, de 19 de Novembro, tirado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, recusou o visto ao contrato de empreitada de **“Beneficiação da Ligação Gândara – Sobreiral – Maladão – Covais – Urgueira – EN 17”**, celebrado entre a Câmara Municipal de Arganil e a empresa CA – Construtora do Alva, SA, no valor de € 1.576.411,50, sem IVA.

A recusa do visto teve os seguintes fundamentos:

- de acordo com o nº 1 do artigo 178º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, integrado no capítulo VI do título IV deste diploma, “a execução dos trabalhos será fiscalizada pelos representantes do dono da obra que este, (...) para tal efeito designe”;
- assim sendo, a fiscalização é feita no interesse do dono da obra, ao qual cabe efectivá-la ou por elementos dos seus serviços ou por via da contratação de empresa especializada, decorrendo desta regra, como corolário, que os encargos a satisfazer com a fiscalização são da responsabilidade directa do dono da obra;
- atento ainda o disposto nos artigos 180º e 182º do Decreto-Lei nº 59/99, não é possível impor ao empreiteiro obrigações como as que o contrato previa (cedência de um veículo todo terreno, com 5 lugares e a gasóleo, pelo período que mediasse entre o auto de consignação e o de recepção



# Tribunal de Contas

---

- provisória da obra, bem como seguros e despesas de conservação e manutenção);
- os custos correspondentes a este veículo, estimados pela autarquia em valor não inferior a 1.500 contos (€ 7.481,96), não estavam autonomizados na proposta do adjudicatário, pelo que era de concluir que se encontravam diluídos nos preços unitários;
  - face ao exposto, a ilegalidade verificada alterava, por sobrevalorização, o resultado financeiro do contrato, a que acrescia o facto de, dado que o empreiteiro prestou declaração em que dava a cláusula do caderno de encargos questionada como não escrita, se suscitarem por essa via pagamentos indevidos, com o que se violava directamente normas financeiras (nº 2 do artigo 59º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e POCAL aprovado pelo Decreto-Lei nº 54/99, de 22 de Fevereiro);
  - as ilegalidades que alterem o resultado financeiro dos contratos e a violação directa de normas financeiras constituem fundamento de recusa de visto, com decorre respectivamente das alíneas c) e b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97.

**2.** O ilustre Presidente da Câmara Municipal de Arganil, notificado do Acórdão nº 90/02, interpôs recurso nos termos do artigo 96º da Lei nº 98/97, alegando que, *“atento o princípio da boa gestão financeira e tendo em conta a economia, eficácia e eficiência na Administração da coisa pública, bem como na medida em que a disponibilização da viatura pelo empreiteiro, destinada a ser utilizada pela direcção e fiscalização da obra, estritamente durante o exercício dessa actividade e no perímetro da mesma, não se destinava a ser incorporada ou a complementar a obra pública em questão”*, a Câmara decidiu:

- 2.1 Reduzir o preço/valor da proposta** do adjudicatário como consequência de se retirar a disponibilização da viatura;



# Tribunal de Contas

---

- 2.2 **Analisar todas as propostas admitidas, retirando das mesmas o valor correspondente à disponibilização da viatura**, com o intuito de verificar se, desta análise, resultaria alteração da ordem das propostas;
- 2.3 Dando cumprimento aos princípios da concorrência, igualdade e imparcialidade, **tomar como referência** o valor médio resultante da renda de um contrato de aluguer de longa duração ou de leasing, para uma viatura com aquelas características, acrescido dos encargos com seguro, conservação e financiamento, **no montante mensal de € 550**, multiplicado por 12, o que fez € 6.600, valor que, assinala-se, é inferior aos custos inicialmente estimados pela autarquia em €7.481,96;
- 2.4 **Elaborar quadro síntese das propostas** de que resultou que, retirando aquele valor, **a proposta da empresa CA continuava a ser economicamente mais vantajosa**;
- 2.5 **Adjudicar** a empreitada à empresa CA – Construtora do Alva, SA, pelo valor de € 1.569.811,50, dando-se sem efeito o ponto 18.2 do caderno de encargos.

Face a esta deliberação, entende a Câmara que, uma vez expurgada a cláusula de que resultavam as ilegalidades que determinaram a recusa do visto, os fundamentos para esta se já não verificam, fundamento este em que se apoia para, como vem sendo entendimento do Tribunal (Acórdão nº 25/02, 11 Jun, 1ª S/PL), requerer que, em sede de recurso, se conheça destes novos elementos para a decisão, concedendo provimento ao recurso.

**3.** Por despacho de 20 de Dezembro último, foi o recurso admitido liminarmente, por ser tempestivo e legítimo o seu autor.

**4.** Sobre o pedido, emitiu o ilustre Procurador-Geral Adjunto douto parecer, nos termos do nº 1 do artigo 99º da Lei nº 98/97, no sentido de ser dado provimento ao recurso, assinalando, com grande pertinência, a aceitação pela Câmara Municipal de Arganil da doutrina expressa no acórdão recorrido e a



# Tribunal de Contas

---

consequente remoção dos obstáculos impeditivos do visto, os quais, com evidente economia de meios, poderiam ter sido logo tidos em consideração quando da fase do contraditório.

## II. OS FACTOS

1. Por anúncio de 20 de Julho de 2001, a Câmara Municipal de Arganil publicitou a abertura de um concurso público de empreitada para a beneficiação da ligação Gândara – Sobreiral – Maladão – Covais – Urgueira – EN 17, cujo, Caderno de Encargos previa, no seu ponto 18.2, que *“o empreiteiro obriga-se a ceder à fiscalização, para esse fim e todo o acompanhamento necessário, um veículo todo terreno, com capacidade de 5 lugares, a gasóleo, para o período que mediar entre o auto de consignação e o auto de recepção provisória da obra.*

*O veículo deverá encontrar-se em perfeito estado de conservação, sendo encargos do empreiteiro de normas regulamentares e legais, seguros e despesas de conservação e manutenção, sendo entregue toda a documentação necessária à sua utilização”.*

Esta cláusula integrava-se no Ponto 18 do CE, relativo a “Instalações e Equipamento da Fiscalização” e traduzia-se na transferência para o empreiteiro de encargos com a fiscalização que são da responsabilidade do dono da obra, o que alterava, aumentando-o, o resultado financeiro do contrato.

2. Confrontada com esta questão, a Autarquia veio esclarecer que nenhuma das propostas, incluindo a da empresa graduada em 1º lugar, incluía qualquer valor respeitante ao veículo, juntando declaração escrita do adjudicatário onde se dava por não escrito o ponto 18.2 das cláusulas do CE.

Porém, tal declaração só veio agravar a situação, já que, não envolvendo a correspondente redução no preço da empreitada, o empreiteiro se teria exonerado de uma obrigação, continuando, porém, a ser por ela pago, como se a tivesse cumprido, do que decorreriam, a final, pagamentos indevidos.



# Tribunal de Contas

---

3. Existindo, assim, no processo e no acto de adjudicação que o concluiu, ilegalidade de que resultava alteração do resultado financeiro do contrato, bem como violação de norma financeira, foi o visto recusado nos termos e com os fundamentos referidos em 1.

## III – O DIREITO

1. Determina o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, em matéria de fiscalização dos trabalhos de empreitada (Capítulo VI do Título IV), que “a execução dos trabalhos será fiscalizada pelos representantes do dono da obra que este, por si ou com acordo das entidades participantes, para tal efeito designe” (nº 1 do artigo 178º).

Compete, assim, ao dono da obra efectivar essa fiscalização, ou por pessoal seu, ou por técnicos contratados para o efeito, normalmente de empresas especializadas, cabendo-lhe em consequência os encargos daí decorrentes.

Este regime assegura – como bem se assinalou no Acórdão recorrido – que a relação entre fiscalizador e fiscalização, embora assente numa base de cooperação, se desenvolva com a garantia da total independência do fiscal, sem o que seriam postos em crise quer o exercício das competências que o artigo 180º do mesmo diploma prevê para a entidade fiscalizadora, quer os modos de actuação a que se refere o artigo 182º.

Acresce que, como decorre do artigo 1º do Decreto-Lei nº 59/99, a cláusula do CE aqui questionada não integra o conceito de empreitada.

2. Atentas as ilegalidades decorrentes da factualidade atrás apontada, verificaram-se, assim, factos determinantes da aplicação das alíneas b) e c) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

3. Está-se, agora, em sede de recurso, perante a circunstância de a Câmara Municipal de Arganil ter expurgado, após conhecimento dos fundamentos da



# Tribunal de Contas

---

recusa do visto, a obrigação do adjudicatário fornecer a viatura em causa, do que decorreu alteração do valor final do contrato de acordo com um cálculo de custos justificados pela Câmara em valores correntes no mercado de aluguer deste tipo de viaturas.

A autarquia veio ainda demonstrar ter aplicado, a todas as propostas apresentadas, o valor abatido aos custos da proposta da empresa adjudicatária, do que decorreu a manutenção da lista de graduação inicial, o que fez em detrimento de retirar, das várias parcelas dos encargos da obra, os custos diluídos decorrentes da previsão inicial do caderno de encargos.

Conclui-se, nestes termos, que a ilegalidade do contrato, decorrente do clausulado do Caderno de Encargos, se encontra parcialmente sanada com a eliminação da referida cláusula e a dedução do custo da viatura, não se configurando agora verificada violação de norma financeira inviabilizadora da concessão do visto.

Porém, a diluição de encargos nos vários itens da proposta pode ampliar, no caso de trabalhos a mais a preços contratuais ou de revisão de preços, o resultado financeiro do contrato, pelo que sempre seria invocável a alínea c) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

## **IV – DECISÃO**

Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

Tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal ser possível conhecer, em sede de recurso, de novos elementos relevantes para a decisão; no caso em apreço, sendo esta a situação verificada, é de manter este entendimento.

Assim sendo e pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção, em Plenário, em dar provimento ao recurso interposto pelo Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Arganil, concedendo, no uso da faculdade que lhes é conferida pelo nº 4 do artigo 44º da Lei nº 98/97, o visto ao contrato em apreço, ao



# Tribunal de Contas

---

qual foi fixado pelas partes o valor de € 1.569.811,50, acrescido de IVA, com a recomendação à Câmara de que deve observar estritamente as disposições da lei de que decorre o princípio de acordo com o qual os custos decorrentes da fiscalização são da exclusiva responsabilidade do dono da obra.

São devidos emolumentos.

Notifique.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2003.

Os Juízes Conselheiros

RELATOR: Cons<sup>a</sup> Adelina de Sá Carvalho

Cons. Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente

PGA: Dr. António Cluny