



RECURSO ORDINÁRIO Nº 11/2005

(Processo nº 472/2005)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. O Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, estipula no seu artigo 45º que a autorização de trabalhos a mais e de alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra, bem como dos trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro, está condicionada ao limite percentual fixado no seu nº 1, não podendo em caso algum ser autorizado qualquer encargo acumulado durante a execução da empreitada que exceda aqueles 25%.
2. Para efeitos do limite de 25% e do estipulado no nº 4 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, são de considerar, na sua globalidade, os encargos resultantes dos trabalhos a mais realizados.
3. A repartição do valor dos trabalhos a mais tendo em vista a sua não sujeição ao regime dos nºs 1 e 4 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99 consubstancia violação directa da norma financeira, com as consequências previstas na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Lisboa, em 31 de Maio de 2005.

A Juíza Conselheira

(Adelina Sá Carvalho)



ACÓRDÃO Nº 16 /05 – 31 MAIO – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 11/2005

(Processo nº 472/2005)

I – RELATÓRIO

1. O Acórdão nº 69/2005, tirado em Subsecção deste Tribunal em 12 de Abril último, recusou o visto ao 9º contrato adicional referente a trabalhos a mais da empreitada de construção da “1ª Circular Norte – Ligação da EN2/EN16 à EN299 – 1ª Fase”, celebrado pela Câmara Municipal de Viseu em 31 de Janeiro de 2005, com a empresa Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., no valor de €116.397,39, acrescido de IVA.

A recusa de visto teve como fundamento a violação do nº 2 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas por força do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 4º do mesmo diploma; tendo a referida norma inquestionável natureza financeira, a sua violação integra a previsão da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformada com a decisão, a Câmara Municipal de Viseu, pelo seu Presidente, interpôs recurso como a tal a habilita o artigo 96º da Lei nº 98/97.



Tribunal de Contas

De acordo com as suas alegações, que se dão por integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente apresenta as seguintes conclusões:

- Em reunião ordinária realizada a 26 de Agosto, 23 de Setembro e 7 de Outubro de 2002, a Câmara Municipal de Viseu deliberou aprovar o projecto elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico de Viseu, o caderno de encargos e o programa de concurso, e ao mesmo tempo, determinar a abertura de concurso público para a execução de obra pública, concretamente, a “1ª Circular Norte – Ligação da EN 2/EN 16 à EN 229 – 1ª Fase”.
- Na sequência do referido concurso público foi celebrado o contrato “1ª Circular Norte – Ligação da EN 2/EN 16 à EN 229 – 1ª Fase”.
- Este contrato, e, bem assim, os que posteriormente foram celebrados (oito contratos adicionais) durante a execução da obra, mereceram uns, decisão final de visto, outros, declaração de conformidade, devidamente homologada.
- O contrato nº 08/SOM/2005 foi objecto de recusa de visto, nos termos do Acórdão proferido em sessão de subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas, de 12 de Abril de 2005, decisão que, ora, se impugna.
- Considerou o, aliás douto, Acórdão que a Câmara Municipal de Viseu ao ter celebrado o referido contrato e ao ter desanexado e relegado trabalhos que, por si sós, constituem cerca de 11% do contrato inicial, para outro procedimento, deliberadamente repartiu valores, a fim de tornar a proibição legal, constante do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

- A Câmara Municipal de Viseu contesta tal entendimento, alegando que respeitou e respeita o regime relativo ao “controlo de custos de obras públicas”, previsto nos artigos 45º e 46º do Decreto-Lei nº 59/99, porquanto,
- no caso presente, entendeu que, num primeiro momento, poderia e deveria esgotar ou perfazer a percentagem de trabalhos a mais (25%) contida no artigo 45º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, sendo que, e atingido tal limite, deveria então, sim, lançar mão do procedimento legal que ao caso coubesse.
- Concretizou tal entendimento quando celebrou os contratos 08/SOM/2005 e 23/SOM/2005.

Conclui o Recorrente ser, por tais razões, justificada a concessão do visto e a revogação do Acórdão recorrido.

3. Por despacho de 9 do corrente mês, foi o recurso admitido liminarmente, por ser tempestivo e legítimo o seu autor.

4. Sobre o pedido, produziu o ilustre Procurador-Geral Adjunto douto parecer nos termos do nº 1 do artigo 99º da Lei nº 98/97, no qual se conclui no sentido de o recurso não merecer provimento, porquanto, conforme resulta do quadro legal vigente, todos os trabalhos adicionais devem ser considerados unitariamente para os efeitos do limite fixado no artigo 45º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

II – OS FACTOS

1. O Departamento de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos propôs, pela Informação nº 105/2004, de 18 de Novembro, epigrafada “1ª Circular Norte...trabalhos a mais de quantidade não prevista e novo procedimento – Ajuste Directo”:

1.1. A aprovação de **trabalhos a mais de quantidade não prevista** respeitantes a “limpeza, desmatação, desenraizamento, decapagem de terras vegetais, escavação em terreno de qualquer natureza e fornecimento e aplicação de geotextil”, no valor de €104.194,19, bem como de **trabalhos a mais de espécie não prevista**, correspondentes a “fornecimento e execução de barreiras acústicas”, no valor de €12.203,20;

1.2. A abertura de **novo procedimento** para a contratação dos **restantes trabalhos** apurados pelos serviços de topografia e de outros necessários à execução da empreitada, estimados em € 264.007,67 (€188.271,35 para os primeiros, e €75.736,32, para os restantes), trabalhos estes detalhadamente explanados no capítulo II da Informação;

2. À data da entrada do processo relativo a este 9º termo adicional neste Tribunal, oito adicionais tinham sido submetidos a fiscalização prévia (Processos nºs 965/04, 1490/04, 1648/04, 1700/04, 2365/04, 2366/04, 2643/04 e 470/05), os quais perfaziam um encargo global de €345.171,25, mais IVA,



Tribunal de Contas

o qual acrescido do valor do 9º adicional (objecto deste recurso), passaria a ser de € 461.568,64, mais IVA, valor este correspondente a cerca de 20% do encargo inicial da empreitada (€2.382.089,71).

3. A Câmara Municipal autorizou em 29 de Novembro de 2004 (deliberação rectificada na reunião de 13 de Dezembro) os trabalhos a mais propostos pelo DOMAS e referenciados em 1.1., tendo na mesma reunião de 13 de Dezembro aprovado a contratação por ajuste directo dos restantes trabalhos propostos pelos Serviços, no valor de € 264.007,67, mais IVA (cfr. Procº 1101/05).

O contrato adicional foi celebrado em 31 de Janeiro do corrente ano, no valor de €116.397,39, acrescido de IVA.

4. Tendo presente os dados constantes da Informação nº 105/04 e face aos termos em que nesta se propunha a separação dos trabalhos a mais que ultrapassavam já o limite dos 25%, este Tribunal concluiu pela verificação de uma deliberada repartição do valor daqueles trabalhos a fim de tornear a proibição legal de se ultrapassar o limite fixado no nº 1do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99.

III – A LEI

1. Dispõe o nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, aplicável à empreitada em causa, que se considerem “trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato,



Tribunal de Contas

nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, isto desde que verificada qualquer das condições previstas nas alíneas a) e b) da mesma disposição legal.

Também o artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, ao regular o ajuste directo (nº1), incluiu, nos casos em que o recurso a este procedimento é admissível, os trabalhos a mais (por remissão para o artigo 26º), associando-os assim aos demais casos em que, seja qual for o valor estimado do contrato, a lei, a título vincadamente excepcional, permite ao dono da obra adjudicar obras a um empreiteiro sem procedimento concursal prévio (nº 5 do artigo 47º).

2. Em capítulo epigrafado “controlo de custos das obras públicas”, o artigo 45º do Decreto-Lei nº 45/99 estipula que a autorização de trabalhos a mais e de alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra, bem como dos trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro está condicionada ao limite percentual fixado no seu nº 1, não podendo em caso algum ser autorizado qualquer encargo acumulado durante a execução da empreitada que exceda aqueles 25%.

E mais: integrada esta norma no capítulo V do Decreto-Lei nº 59/99, a preocupação de introduzir “uma restrição muito significativa da possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos...instituinto mecanismos de controlo das condições em que tais trabalhos possam ser autorizados” (cfr. alínea 11) do Preâmbulo deste diploma) é de tal forma clara e sistemática que não só (nº 5 do artigo 45º) mandou incluir, no cálculo do



Tribunal de Contas

montante global dos valores acumulados, os custos acrescidos decorrentes do incumprimento pelo dono da obra de disposições legais e regulamentares aplicáveis, como também obriga (nº 4) a submeter a novo procedimento prévio os trabalhos a mais e outros referidos no nº 1 sempre que o respectivo valor exceda aquela percentagem . Tal procedimento, nos termos dos artigos 47º e 48º do mesmo diploma, deverá ser escolhido em função do valor global desses trabalhos.

Conforme se vem assinalando na jurisprudência deste Tribunal, a autonomização de um regime de controlo de custos teve e tem como objectivo evitar derrapagens financeiras nas empreitadas de obras públicas, restringindo fortemente as possibilidades de executar trabalhos que originem aumento de encargos. Na realidade, o que consta do artigo 45º é a elencação das situações de acréscimo de custos que concorrem para o cálculo do limite de 25%, a partir do qual, independentemente da legalidade dessas situações, a sua concretização terá que ser precedida do procedimento adjudicatório que lhe couber, não fazendo qualquer juízo de valor sobre as determinantes dos trabalhos a mais, ou seja, as situações nele elencadas, mesmo obedecendo aos requisitos de legalidade fixados nas normas que objectivamente as regulam, não poderão ser autorizadas por ajuste directo se excederem aquele limite.

Só assim se poderão preservar, quer o objectivo de conter nos limites do aceitável os custos de uma determinada obra, quer a estabilidade do contrato e dos termos nele fixados para a empreitada, na sequência do quadro definido no Projecto, no programa e no caderno de encargos postos a concurso.



Tribunal de Contas

3. Invocando a circunstância de a própria Informação que antecedeu a aprovação deste 9º Adicional referir a existência de outros trabalhos a mais, a ser objecto de “novo procedimento”, o ilustre Recorrente veio afirmar a sua convicção de estar a Câmara a proceder em conformidade com o disposto nos artigos 45º e 46º do Decreto-Lei nº 59/99 ; com efeito, afirma-se no recurso que, se “num primeiro momento, poderia e deveria esgotar ou perfazer o valor acumulado de trabalhos a mais...previsto no artigo 45º, nº 1”, uma vez alcançado aquele limite, “deveria então lançar mão do procedimento que ao caso coubesse”. Deste entendimento resultou que fosse celebrado em 31 de Janeiro o 9º adicional, ora em apreço, e em 8 de Abril último um novo contrato (“adicional”), já em apreciação nesta 1ª Secção do Tribunal de Contas.

Convém, antes de mais, salientar que, no Acórdão recorrido, se fez estricte leitura do conjunto factual que os Serviços da Câmara verteram na sua Informação nº 105/04, da qual resultava evidente que, à data, existia um conjunto de trabalhos a mais já apurados e aceites como necessários pelos representantes da obra, sendo certo que o somatório dos encargos deles resultantes acarretava a ultrapassagem do limite fixado no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, ainda que a opção de incluir no 9º Adicional (ora em apreço) trabalhos a mais no valor de €104.194,19 e €12.203,20 tenha visado pô-los ao abrigo daquele plafond.

Em conclusão, da separação destes trabalhos em dois conjuntos resultou um desdobramento ou repartição de encargos que permitiria, face ao entendimento propugnado no recurso, inserir parte dos trabalhos em causa no regime do nº 1 do artigo 45º.



4. O entendimento sustentado pela Câmara Municipal de Viseu parte, porém, de um pressuposto errado, seja o de que só a partir do momento em que os trabalhos a mais atingem os 25% se avança para outro procedimento concursal, em função do valor dos trabalhos a mais que excedam aquele limite.

Trata-se de leitura redutora dos termos da lei e – convém destacá-lo – violadora do princípio consignado no regime das empreitadas de obras públicas em vigor, de acordo com o qual, na sua globalidade, os custos dos trabalhos a mais – no pressuposto de que estão preenchidos os requisitos do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99 – não podem ultrapassar 25% do valor da empreitada ; se a estimativa dos custos finais dos trabalhos a mais, no seu conjunto, apontar para um valor superior àquele limite, o que a lei impõe é que **todos** os trabalhos a mais (e não apenas os que excedam os 25%) sejam submetidos à concorrência.

A tese do Recorrente levaria a considerar bastante o recurso ao ajuste directo à empresa adjudicatária para efeitos de adjudicação de uma nova tranche de trabalhos a mais, situação que poderia, em teoria, prolongar-se por sucessivos ajustes directos para sucessivas tranches de outros trabalhos, desde que o respectivo valor a isso habilitasse.

Ora, os trabalhos a mais à empreitada de construção da 1ª Circular Norte – 1ª Fase, nos exactos termos em que os conhecemos neste momento, de acordo com o proposto na Informação nº 105/04 e autorizado pela Câmara em 29 de Novembro, perfazem já €725.576,31, mais IVA . Deste encargo global são parte os oito adicionais anteriores que perfazem o valor de €345.171,25, mais IVA, correspondente a 14,49% do valor inicial, e € 380.405,06 correspondentes aos trabalhos autorizados pela Câmara na mencionada sessão de Novembro, os quais, analisados como um todo, perfazem 15,97%,



Tribunal de Contas

percentagem esta que, acrescida à anterior, excede já o limite do nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99; assim, exigindo os trabalhos aprovados naquela sessão e atento o disposto no artigo 48º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, concurso público, seria este o procedimento a adoptar por força do artigo 45º, nº 4, do mesmo diploma, já que, comprovadamente, o valor daqueles trabalhos ultrapassaram o limite de 25% do custo da empreitada inicial.

Nesta linha argumentativa se encontra também o ilustre Representante do Ministério Público junto deste Tribunal quando, pertinentemente, recorda que, de acordo com o conjunto de normas aplicáveis, quaisquer trabalhos adicionais podem e devem ser considerados como um só, “em obediência ao princípio unitário da despesa afecta a certa finalidade”.

5. Face ao exposto e atenta a factualidade apurada, urge concluir pela verificação da repartição do valor de trabalhos a mais na empreitada em apreço, em vista à sua não sujeição ao regime dos nºs 1 e 4 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, o que consubstancia violação directa de norma financeira – artigo 16º, nº 2, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas por força do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 4º do mesmo diploma – com as consequências previstas na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. O Acórdão recorrido não merece, assim, censura.



IV – DECISÃO

Nestes termos e tendo em consideração os elementos de facto e de direito atrás enunciados,

Acordam os Juízes da 1ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso apresentado pelo Exmº Presidente da Câmara Municipal de Viseu, mantendo em consequência a decisão de recusa de visto constante do Acórdão nº 69/2005.

Emolumentos nos termos legais.

Notifique-se.

Lisboa, em 31 de Maio de 2005.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto