



“Transitou em julgado em 28/10/02”

## ACÓRDÃO Nº 80 /02- 08.Out - 1ª Secção/SS

Proc. Nº 1775/02

1. A Câmara Municipal de Torres Novas submeteu à fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de “Concepção/Construção da Via Circular Interior de Torres Novas – Troço entre o Largo General Humberto Delgado e a Avenida Dr. João Martins de Azevedo”, celebrado com a empresa “Construtora do Lena, S.A.”, pelo valor de 2.398.050,55€, a que acresce o IVA.
2. Dos dados carreados para o processo, releva a seguinte factualidade:
  - 2.1. O contrato em apreço surgiu como o culminar do procedimento administrativo concursal que seguiu a tramitação própria, o concurso público, realizado nos termos do artigo 80º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, tendo sido o respectivo anúncio publicitado no Diário da República, n.º 189, III S, de 16 de Agosto de 2001.
  - 2.2. O respectivo anúncio não inclui qualquer menção ao preço base, referindo o Programa (nº 12) que «o valor para efeito do contrato não é declarado».
  - 2.3. Do programa do concurso constava (nº 8) que a empreitada era por “preço global”, nela se exigindo (8.5) que a proposta de preço fosse acompanhada pela lista de preços unitários.



## Tribunal de Contas

---

3. Confrontado com as omissões em causa, respondeu o Exmo. Presidente da Câmara que *"Não foi indicado preço base uma vez que a Câmara dispunha de um estudo prévio elaborado pelo GAT, do qual constam os traçados em planta e em perfil longitudinal, assim como a indicação do desenvolvimento do viaduto. Tratando-se o concurso de uma concepção/construção, obviamente que o valor da obra viria a ser muito aleatório, dependente da solução que cada concorrente viesse a encontrar, nomeadamente da solução que cada concorrente encontrasse para a concepção/construção do viaduto."* Não se configurou assim correcto fixar uma base de licitação, já que não foi posta a concurso uma única solução técnica.

4. Sobre a questão em controvérsia, acha-se já fixado entendimento jurisprudencial, assente em vários Acórdãos no sentido da indispensabilidade da publicitação do preço-base ou do valor estimado da obra.

Na verdade, no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 Março, com as alterações introduzidas pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro, são várias as referências à imperatividade de a Administração explicitar o custo estimado da obra, por essa via se auto-condicionando no que respeita ao respectivo encargo final; é o que se retira de uma leitura conjugada dos artigos 48º (em que se refere o *"valor estimado"* do contrato, *"o preço base"* do concurso e o *"custo provável"* dos trabalhos), 83º, 107º, 122º, 129º, 132º, 134º e 136º.

Regista-se, antes de mais, que no artigo 48º, onde se faz depender a escolha do procedimento a seguir do **valor estimado** do contrato (nºs 1 e 2), se curou de distinguir os conceitos, considerando que tal valor



## Tribunal de Contas

---

estimado é, nas empreitadas por preço global, o **preço-base** do concurso e, nos restantes tipos de empreitada, o **custo provável dos trabalhos estimado sobre as medições do projecto**.

Tal distinção decorre da natureza das empreitadas por preço global (artigo 9º), por um lado, e das características das empreitadas por série de preços (artigo 18º) ou por percentagem (artigo 39º), por outro.

Esta ainda que subtil “graduação” conceptual encontra-se espelhada também no Anexo IV ao Decreto-Lei nº 59/99, referente a “Modelos de anúncios”, cujo Modelo nº 2 (nº3) refere que deste anúncio deve constar o “**preço base do concurso, quando declarado**”, nele se incluindo ainda uma anotação (1) que se limita a referir que, quando se trate de empreitada por percentagem, se deverá indicar o **valor máximo** dos trabalhos a realizar, o que até é compreensível, já que, nesta empreitada, o empreiteiro assume a obrigação de executar a obra por preço correspondente ao seu custo, acrescido de uma percentagem (nº 1 do artigo 39º).

Foi na Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro, que aprovou os programas e os cadernos de encargos tipo a adoptar nas empreitadas de obras públicas, que o legislador veio aprofundar um pouco os referidos conceitos; assim, na Secção I, ponto II, nº 14, prevê, nos itens a incluir no Programa, o “**valor para efeito do concurso**”, o qual, de acordo com a anotação (7), é o **preço base**, nas empreitadas por preço global, e o **custo provável** dos trabalhos estimado sobre as medições do projecto, na empreitada por série de preços, nada se dizendo sobre as empreitadas por percentagem, talvez por se considerar a questão



# Tribunal de Contas

---

resolvida pela atrás citada anotação (1) ao Modelo nº 2 do Anexo IV ao Decreto-Lei nº 59/99.

Dir-se-á, assim, que da Administração Pública é esperada uma esforçada interpretação integrada destes vários conceitos, até porque, como atrás se assinalou, do preço base decorrem consequências da maior importância no quadro legal em vigor, como sejam as restrições ao poder de adjudicar (cfr. artigos 105º e 107º do Decreto-Lei nº 59/99).

No caso concreto, está-se perante um concurso público aberto nos termos do artigo 11º do Decreto-Lei nº 59/99, que dispõe no seu nº 1 que *“quando se trate de obras cuja complexidade técnica ou especialização o justifiquem, o dono da obra posta a concurso poderá solicitar aos concorrentes a apresentação do projecto-base, devendo para o efeito distinguir, com suficiente previsão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao de programa base, os objectivos que deseje atingir, especificando os aspectos que considere vinculativos”*.

Mais se determina, no nº 2, que *“escolhido no concurso um projecto base, servirá este para a elaboração do projecto de execução”*, do que decorrerá como que uma *“paragem”* a meio do concurso para escolha do projecto-base por parte do dono da obra e elaboração do projecto de execução pelo adjudicatário. Esta leitura aparece reforçada pelo nº 1 do artigo 78º, respeitante à forma de apresentação das propostas relativas ao projecto da autoria do concorrente, o que terá lugar nos termos do estipulado na lei, no programa do concurso e no caderno de encargos.

Estas disposições sobre contratos de concepção-construção não aliviam nem dispensam, contudo as obrigações decorrentes da lei para o



## Tribunal de Contas

---

procedimento do concurso público; não se pode, enquanto o legislador não for sensível às especiais circunstâncias deste tipo de contrato – que pressupõe antes de mais “complexidade técnica” ou “especialização” da obra – reflectidas na resposta do Exmo. Presidente da Câmara, ou seja a natureza aleatória do valor da obra por depender da solução que os concorrentes viessem a encontrar, deixar de reconfirmar que a inclusão, no anúncio e no programa do concurso, do valor estimado dos trabalhos objecto do contrato é obrigatória.

Tal obrigatoriedade, como detalhadamente se explicou, decorre expressamente da lei; mas não só, já que, como o vem identificando de forma inequívoca e clara a jurisprudência deste Tribunal, a estipulação de um preço base ou de um valor estimado assume a maior importância noutras duas perspectivas cuja envolvente ultrapassa a mera lógica do procedimento: a necessidade desse elemento para uma boa e eficaz gestão financeira e a natureza jurídica do concurso público “de per si”.

Com efeito, na primeira, a exigência de uma estimativa de custos situa-se como vértice de uma correcta execução orçamental e medida preventiva de uma gestão potencialmente despesista, servindo de base a uma avaliação da capacidade financeira do serviço pagador cujo fundamento há-de ser o cabimento (mais precisamente, a suficiência de verba) e garantindo uma tomada de decisões que, em tempo, evite derrapagens ou excessos financeiros.

Quanto à natureza jurídica do concurso público vem sendo entendimento doutrinal que este comporta uma dupla natureza, a de proposta contratual e a de convite à contratação, que, constituindo embora realidades jurídicas autónomas, se acham interligadas; uma abrangerá as regras processuais disciplinadoras do concurso público, a



## Tribunal de Contas

---

outra uma proposta contratual da espécie oferta ao público, integrando a abertura de um concurso e um convite à contratação como culminar do concurso lançado.

Daí decorre que as condições e regras que enformam a actuação da Administração Pública, no âmbito do desencadeamento e desenvolvimento do procedimento, devem ser levadas, em toda a sua clareza, ao conhecimento dos seus destinatários, em ordem à sua autovinculação aos princípios gerais de que aquela não pode abdicar, fundamentalmente os da transparência, igualdade, concorrência e publicidade, consagrados nos artigos 8º a 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

3. Retomando o caso concreto em apreço, o concurso público aberto pela Câmara Municipal de Torres Novas para a concepção/construção da Via Circular Interior foi qualificado como de preço global, pelo que, indiscutivelmente, deveria ter sido fixado um preço base, nos termos conjugados dos artigos 9º, 10º e 11º, nºs 1 e 2, 48º, nº 3, alínea a) e Anexo IV, Modelo 2, nº 2, do Decreto-Lei nº 59/99, bem como da Portaria nº 104/2001, ponto II, nº 14.

Assinala-se, em reforço desta factualidade, que o Programa do Concurso e o Caderno de Encargos foram elaborados pelo GAT – Gabinete de Apoio Técnico, sediado em Torres Novas, o qual propôs que o tipo de empreitada fosse por preço global, acarretando, por essa via, a exigência da fixação de um preço-base (o que não fez).

Ora, nos documentos elaborados pelo GAT, optou-se por não incluir qualquer referência àquele preço-base ou a qualquer valor estimado.



# Tribunal de Contas

---

Em consequência, a Câmara, ao não estipular um preço base para o concurso, violou as normas legais atrás citadas; tal ilegalidade é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, de acordo com o artigo 44º, nº 3, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto.

Contudo, reconhecendo-se a falta de clareza do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, pode o Tribunal de Contas usar da prerrogativa de conceder o visto com recomendações no sentido de se evitar no futuro tal ilegalidade, como o prevê o nº 4 do mesmo artigo 44º da Lei nº 98/97.

#### 4. Termos em que, em conclusão:

Acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em conceder o visto ao contrato em apreço, com a recomendação de que, em futuros concursos, se tenha em especial atenção a definição e publicitação do valor estimado do contrato, fixando o preço base ou o custo provável dos trabalhos, de acordo com a modalidade do concurso e o tipo de empreitada que vierem a ser adoptados.

São devidos emolumentos.

Diligências legais.

Lisboa, em 8 de Outubro de 2002.

Os Juizes Conselheiros,

Adelina de Sá Carvalho



# Tribunal de Contas

---

Adelino Ribeiro Gonçalves

Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto

Jorge da Cruz Leal