



“Transitou em julgado em 11/11/02”

ACÓRDÃO Nº 83 /2002 – 22.Out-1ªS/SS

Proc. Nº 2 121/02

1. O **Instituto Português do Património Cultural - IPPAR** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de prestação de serviços para a **“Elaboração do Projecto para a Reabilitação da Igreja e Mosteiro de Santo André de Rendufe”**, celebrado com a firma **“António Portugal & Manuel M. Reis – Arquitectos Associados, Lda.”**, pelo preço de **326.488,65 €**, 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 26 de Junho de 2001 o **IPPAR** lançou concurso público para **trabalhos de concepção - Projecto para a Reabilitação da Igreja e Mosteiro de Santo André de Rendufe**;
- Do conteúdo deste anúncio merece destaque o que se dispõe nos nºs 2, 9 e 11, a saber:
  - Nº 2 – *“O objecto deste Concurso consiste na selecção da equipa projectista para o desenvolvimento do Projecto de reabilitação do Conjunto Edificado e respectivos Arranjos Exteriores.”*
  - Nº 9 – *“Aos trabalhos classificados nos três primeiros lugares, serão atribuídos os seguintes prémios:  
1º Prémio - 750.000\$00  
2º Prémio - 500.000\$00  
3º Prémio - 250.000\$00”*
  - Nº 11 – *“O concorrente classificado em primeiro lugar adquire direito à celebração de contrato para a elaboração do Projecto”.*



## Tribunal de Contas

---

- Ao concurso apresentaram propostas quatro concorrentes tendo sido todos admitidos:
- A adjudicação, autorizada por despacho de Sua Excelência o Ministro da Cultura de 27 de Maio de 2002, foi feita ao concorrente **“António Portugal & Manuel M. Reis – Arquitectos Associados, Lda.”**, pelo preço de **326.488,65 €**, acrescida de IVA.

3. Atento a que o valor da adjudicação obrigava à realização prévia de concurso público internacional e na falta de elementos no processo que esclarecessem e justificassem a opção pela realização de concurso público, em sessão diária de visto foi o contrato devolvido ao IPPAR solicitando-se-lhe esclarecimentos sobre se *“foi ou não feita e aprovada previamente à abertura do concurso uma estimativa do custo do projecto.”*

*É que, nos termos do n.º 3 do art.º 165.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6 tal estimativa é indispensável para a escolha do tipo de procedimento a adoptar quando se preveja a subsequente celebração do contrato de prestação de serviço, como foi o caso (cfr. n.º 11 do anúncio).*

*Isto porque, perante o valor da adjudicação (326.488,65 €), o procedimento a adoptar no caso deveria ter sido o concurso público internacional”.*

A esta questão respondeu o IPPAR pelo ofício n.º 11 118, de 2/10/02, donde se transcreve:

“...

*c) Em Trabalhos de Concepção para Reabilitação de Monumentos é extremamente complexa a elaboração de uma estimativa de custo do Projecto, uma vez que este valor decorre da aplicação da tabela de Honorários e metodologias de intervenção que podem apontar para custos de obra muito díspares.*

*d) Considerou-se, ainda assim, que seria possível encontrar no leque de respostas esperado, uma proposta que articulasse de uma forma clara um elevado rigor ao nível da compreensão e valorização do Monumento, com um custo de obra racional e rondando os € 2.000.000,00, o que conduziria a um encargo com a elaboração do Projecto inferior a € 200.000,00.*



## Tribunal de Contas

---

e) É de referir que no presente caso, foram recebidas apenas quatro propostas, um número bastante inferior à média de respostas dadas em Concursos Públicos para Trabalhos de Conceção. Ainda assim, e apesar do reduzido número de participações, as estimativas apresentadas pelos concorrentes apresentam variações bastante significativas como se pode ver:

1º Concorrente — € 3.149.908,72 (631.500.000\$00)

2º Concorrente — € 736.390,30 (147.633.000\$00)

3º Concorrente — € 2.387.790,43 (478.709.000\$00)

4º Concorrente— € 3.392.324,50 (680.100.000\$00)

f) Pode assim concluir-se que 50% dos concorrentes apresentaram estimativas para o valor da obra que conduziram a um valor de honorários abaixo dos € 200.000,00. Se o número de participantes tivesse sido (como se desejava) superior, é muito provável que a proposta vencedora tivesse um valor de honorários abaixo dos € 200.000,00.

### 3- CONCLUSÃO

- a) Como se disse acima, a reduzida participação não é normal num Concurso que este Instituto considera bastante aliciante, quer pelo Programa, quer pelo grau de liberdade conceptual que permitia.
- b) A decisão do Júri de hierarquizar em 1º lugar uma proposta que apresenta uma estimativa de € 3.392.234,50 está devidamente fundamentada no relatório do Júri, tendo sido posteriormente acertada em sede de verificação da proposta de honorários para um valor de € 3.110.004,89.
- c) A proposta escolhida é de reconhecida qualidade, revelando, mais uma vez, a exemplaridade de algumas intervenções levadas a cabo por este Instituto e reconhecidas nacional e internacionalmente.
- d) Ao lançar este Concurso, o Instituto procurou que aquele tivesse uma participação tão alargada quanto possível, na convicção que o valor dos honorários seria inferior a € 200.000,00."



# Tribunal de Contas

---

## 4. Apreciando.

O Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (de ora em diante os artigos referidos sem indicação de diploma legal pertencem a este Decreto-Lei), que aprovou o regime da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços, dedica aos trabalhos de concepção – são deste tipo os trabalhos objecto do contrato em apreço – um capítulo específico, o XI, que integra os artºs 164º a 179º.

Sobre a escolha do tipo de procedimento a adoptar para a execução de trabalhos de concepção manda o artº 165º aplicar o regime geral previsto no capítulo III do mesmo diploma legal, acrescentando, porém, duas especificidades acerca do valor a considerar para a determinação do tipo de procedimento a seguir. Assim, no nº 2 dispõe:

*"Para efeitos de escolha do procedimento, o valor a considerar é o total dos prémios de participação e de outros pagamentos a que os concorrentes tenham direito."*

E o nº 3:

*"Quando no procedimento se preveja a subsequente adjudicação do respectivo contrato de prestação de serviços, ao valor apurado nos termos do número anterior acresce o valor estimado desse contrato."*

Daqui resulta que, antes do lançamento de um qualquer procedimento adjudicatório, deve ser feita uma estimativa dos custos do serviço a contratar. Estimativa séria, objectiva, realista e tão rigorosa quanto possível.

Nos termos das disposições legais acabadas de transcrever e para o caso em apreciação (em que além do pagamento do prémio se previa a adjudicação da elaboração do projecto), tal estimativa era indispensável e determinante para a escolha do tipo legal de procedimento a adoptar.

Mas ela era ainda fundamental em outras perspectivas.

Desde logo, era importante atenta a natureza do próprio concurso. O concurso, público no caso, encerra uma dupla natureza. É, por um lado, um convite aos particulares para que contratem com o Estado e, por outro, a divulgação das condições em que o Estado está disposto a contratar. Nesta última vertente a estimativa de custos assume particular relevo na



## Tribunal de Contas

---

medida em que ela significa para os potenciais concorrentes a indicação dos limites financeiros em que as suas propostas se devem conter. No caso concreto seria a indicação do montante que o IPPAR tinha disponível para a realização em causa pelo que a solução (projecto) a apresentar deveria confinar-se àquele montante financeiro.

Depois, era importante para efeitos de adjudicação, que segundo o nº 1 do artº 55º deve ser feita à proposta *"economicamente mais vantajosa"*. Sem uma estimativa séria dos custos não é possível avaliar das vantagens económicas da proposta, já que estas devem ser medidas não só pela relação custo/benefício mas também pela comparação entre o valor estimado ou previsto e o preço pretendido pelo co-contratante.

A este propósito, regista-se que entre os critérios de adjudicação não há nenhum que leve, directa ou indirectamente, em consideração o preço da adjudicação da prestação dos serviços em causa (cfr. nº 7 da Anúncio).

Mas, mais importante ainda. É indispensável para uma correcta gestão e execução orçamental, designadamente com vista à prossecução da economia, eficiência e eficácia. Se se tiver presente que a autorização da adjudicação é simultaneamente a autorização de uma despesa (cfr. artº 54º), facilmente se compreende a relevância da estimativa de custos de um projecto (tanto em sentido amplo como restrito) posto a concurso. Para efeito de cabimento, de optimização do orçamento, de cumprimento dos objectivos traçados ou da realização dos projectos planeados e orçamentados. Só numa situação de recursos ilimitados e que não fossem provenientes dos contribuintes é que se poderia equacionar um procedimento que não se preocupasse, à partida, com o valor a pagar a final.

Como se constata dos factos referidos em **2.** e da resposta ao pedido de esclarecimento formulado por este Tribunal, o IPPAR não deu, no procedimento concursal em questão, cumprimento ao preceituado no nº 3 do artº 165º acima citado.

Perante esta ilegalidade e na falta da estimativa, séria, dos custos do contrato o único valor possível de ser tomado em conta para determinar o tipo de procedimento a adoptar é o valor da adjudicação, tornando-se irrelevante a *"convicção (por ser apenas convicção) que o valor dos honorários seria inferior a € 200.000,00"* agora confessada pelo IPPAR na conclusão d) do ofício acima transcrito.



# Tribunal de Contas

---

Ora, de acordo com aquele valor e face ao disposto na al. b) do nº 1 do artº 191º, artº 194º e anexo V a adjudicação em causa deveria ter sido precedida de concurso público internacional o que, não se tendo verificado, significa a preterição de um elemento essencial em todo o procedimento adjudicatório, o que, nos termos dos artºs 133º e 185º do Código do Procedimento Administrativo, acarreta a respectiva nulidade bem como do contrato subsequente (o em apreço).

Ora, nos termos da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, a nulidade constitui fundamento para a recusa do visto.

A relevância que a estimativa de custos do contrato, prevista no nº 3 do artº 165º, tem para a correcta gestão e execução orçamental, como antes deixámos dito, confere àquela norma natureza financeira. A violação de normas financeiras é, nos termos da alínea b) do citado artº 44º da Lei nº 98/97, também fundamento para a recusa do visto.

## 5. Concluindo.

Pelo que antecede, 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, 22 de Outubro de 2002.

## Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Adelina de Sá Carvalho)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)