



DECISÃO N.º 6/2009 – SRTCA

Processo n.º 34/2009

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empreitada de ampliação do Museu da Graciosa, celebrado em 16 de Março de 2009, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Direcção Regional da Cultura, e Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, SA, pelo preço de 945 202,46 euros, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 10 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto ao critério de adjudicação.
3. O programa do concurso (ponto 21) fixou como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os factores *Valia Técnica da Proposta* (60%), *Condições mais vantajosas de preço* (30%) e *Condições mais vantajosas de prazo* (10%). O primeiro factor – *Valia Técnica da Proposta* – seria apreciado com base nos subfactores *Valor e adequação técnica da proposta evidenciada na memória descritiva e justificativa* (60%) e *Programação proposta e sua adequabilidade às condições locais* (40%).
4. Para a avaliação destes subfactores a comissão de análise estabeleceu, no relatório de análise das propostas, diversos itens.

Para o subfactor *Valor e adequação técnica da proposta evidenciada na memória descritiva e justificativa*, entendeu-se que:

uma Memória Descritiva completa, bem estruturada e adequada à realização desta obra, deveria contemplar 20 itens, considerados fundamentais, tais como: Caracterização da Obra, Planeamento, Meios, Metodologia, Estaleiro, Movimento de Terras, Demolições, Trabalhos de Arquitectura, de Fundações e Estruturas, Rede de Águas, de Esgotos, de Instalações Eléctricas, de Comunicações ITED, de Segurança, da Montagem do Elevador, dos Arranjos Exteriores, da indicação do Prazo, do tratamento adequado dos Sistemas de Gestão da Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho, do Sistema de Gestão da Qualidade e do Sistema de Gestão Ambiental.

Para o subfactor *Programação proposta e sua adequabilidade às condições locais* optou-se por:



classificar as propostas dos concorrentes através dos Planos de Trabalhos apresentados, atribuindo-se-lhes a classificação de 1 a 4 valores, os quais foram compatibilizados com os meios de mão-de-obra e equipamentos que disponibilizam, com base numa listagem das categorias profissionais e máquinas mais significativas, às quais se atribuiu uma classificação de 1 a 3 valores. Neste subcritério, foram consideradas como merecedoras de pontuação máxima, 10 valores, com (4) para o plano de trabalho, (3) para os meios de mão-de-obra e (3) para o equipamento (4+3+3).

5. Questionado¹ sobre a circunstância da avaliação das propostas ter por base itens que não foram considerados no programa do concurso e que só foram dados a conhecer aos concorrentes através da notificação do relatório de análise das propostas, foi alegado o seguinte²:

... não se tratou de, intencionalmente, introduzir quaisquer novos itens de avaliação, mas, sim, e atendendo à subjectividade da avaliação destes subfactores e eventual discricionariedade que à mesma avaliação poderia estar relacionada, procurar, por via de uma grelha, ponderar os subfactores em apreço nas propostas dos concorrentes, cientes que a qualidade e a adequação técnica de uma proposta sujeita a concurso só poderá ser evidenciada pela Memória Descritiva e Justificativa se esta for suficientemente abrangente e tiver em conta a maioria dos pontos porque a obra se vai desenrolar. A grelha introduzida visou, na falta de outra metodologia, inexistente no Programa de Concurso, a ponderação da estrutura e sua adequação à realização da obra, das diferentes memórias descritivas, e por essa via, a sua classificação.

O mesmo método foi seguido para a avaliação e conseqüente classificação do subfactor “*Programação proposta e sua adequabilidade às condições locais*”, tendo-se por esta via optado classificar as propostas dos concorrentes através dos respectivos Planos de Trabalhos apresentados, como ainda dos Planos de Mão-de-Obra e de Equipamentos, de que se elaboraram, para cada um destes, imbuídos do mesmo princípio, uma grelha que os ponderasse, retirando daí a classificação respectiva, obviando assim a qualquer subjectividade.

A razoabilidade da metodologia utilizada poderá ser questionável. Outra qualquer o seria igualmente, por do Programa do Concurso nada constar em conformidade. A presente foi contudo submetida à validação dos concorrentes em fase de audiência prévia, não tendo sido por estes questionada.

6. A empreitada em causa é regulada pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Nos termos do artigo 100.º deste diploma, as propostas «devem ser analisadas em função do critério de adjudicação estabelecido» (n.º 1), impondo-se à comissão de análise a elaboração de um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenadas, para efeitos de adjudicação, «de acordo com o critério de adjudicação e com os factores e eventuais subfactores de apreciação das propostas e respectiva ponderação fixados no programa do concurso» (n.º 2). A exigência constava ainda do artigo 66.º do mesmo diploma, quando obrigava a que

¹ Através do ofício n.º UAT-I 36, de 30 de Março de 2009.

² Cfr. ofício n.º SAI-DRAC/2009/1774, de 15 de Abril de 2009.



no programa do concurso fosse especificado o critério de adjudicação, com indicação dos factores e eventuais subfactores de apreciação das propostas e sua ponderação. A Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, também estipulava, no ponto II do seu Anexo (ponto 21 do programa de concurso tipo), a necessidade previsão do critério de adjudicação com «indicação, em termos percentuais ou numéricos, do grau de importância dos factores ou eventuais subfactores que o compõem, bem como do método e ou fórmula matemática de ponderação dos mesmos factores».

7. A comissão de análise das propostas entendeu proceder à fixação de micro-critérios para densificar os subfactores que intervêm na apreciação do factor *Valia Técnica da Proposta*.

Verificou-se, no entanto, que os micro-critérios fixados pela comissão de análise não foram, por qualquer via, antecipadamente objecto de publicitação. Os concorrentes só tiveram conhecimento dos itens que iriam ser considerados na apreciação dos subfactores *Valor e adequação técnica da proposta evidenciada na memória descritiva e justificativa e Programação proposta e sua adequabilidade às condições locais*, com a notificação do relatório de análise das propostas, para efeitos de audiência prévia.

Aconteceu mesmo que estes itens foram fixados depois de conhecidas as propostas.

Tal prejudicou a transparência do processo de adjudicação, levando os concorrentes a apresentar as suas propostas sem saber em que base seriam avaliadas. Com efeito, caso os itens a apreciar nos referidos subfactores tivessem sido do conhecimento dos concorrentes, poderiam estes ter, eventualmente, melhorado as suas propostas, por forma a corresponder às exigências do júri. Daqui decorre a susceptibilidade do resultado do concurso ter sido afectado.

Acresce referir que os micro-critérios fixados não se mostram adequados à escolha da proposta economicamente mais vantajosa. As exigências da comissão de análise quanto ao conteúdo das propostas foram apenas de forma, não tendo a substância das soluções apresentadas para cada item sido objecto de qualquer apreciação. Deste modo, caso os itens a ponderar pela comissão fossem do conhecimento dos concorrentes, poderiam estes ter facilmente correspondido ao solicitado, sem que isso em nada afectasse a economia da proposta a apresentar.



8. Em conclusão:

- a) Não foram previamente fixados os micro-critérios que intervieram na apreciação dos subfactores *Valor e adequação técnica da proposta evidenciada na memória descritiva e justificativa e Programação proposta e sua adequabilidade às condições locais*, levando a que os concorrentes tivessem apresentado as suas propostas sem saber em que base seriam avaliadas;
- b) Pelo que não foi observado o disposto nos artigos 66.º e 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, bem como no ponto 21 do programa de concurso tipo aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, com prejuízo de princípios essenciais da contratação pública, como os da igualdade, publicidade, imparcialidade, boa fé e estabilidade, então consagrados nos artigos 8.º, 9.º, 11.º, 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;
- c) Donde decorre a susceptibilidade do resultado do concurso ter sido afectado.

9. Nos termos da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto a ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro.

Porém:

- a) Não foi anteriormente formulada ao Serviço qualquer recomendação sobre a matéria;
- b) A sanção do vício implicaria a repetição do procedimento, não sendo seguro que daí resultasse um contrato mais favorável para a entidade adjudicante;
- c) A lei admite que, no caso de ilegalidade que altere ou seja susceptível de alterar o resultado financeiro, o Tribunal possa conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades (n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, conceder o visto ao contrato em referência e recomendar à Direcção Regional da Cultura, relativamente a futuros procedimentos de contratação pública, que:

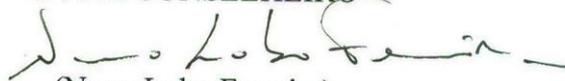
- no caso do critério de adjudicação adoptado ser o da proposta economicamente mais vantajosa, o programa do concurso deve indicar, na íntegra, o modelo de avaliação das propostas, nos termos do disposto na alínea *n*) n.º 1 do artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos.

Emolumentos: € 945,20.

Notifique-se.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 14 de Maio de 2009

O JUIZ CONSELHEIRO



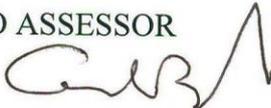
(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR



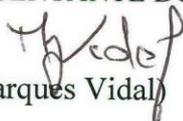
(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR



(Carlos Bedo)

Fui presente
A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO



(Joana Marques Vidal)