



“Transitou em julgado em 24/06/02”

ACÓRDÃO Nº 54/2002-JUN.4-1ªS/SS

Processo nº 871/02

O Instituto de Solidariedade e Segurança Social – Serviço Regional de Lisboa e Vale do Tejo celebrou com a empresa “L. N. Ribeiro Construções, Lda.”, um contrato de empreitada referente à “Remodelação da cozinha e refeitório do Centro de Apoio Social de Lisboa” pelo valor de 405 642,82 euros (81 324 083\$00) a que acresce o IVA.

De acordo com o programa do concurso público que precedeu a adjudicação (cfr. nº 11) foram indicados como factores a “valia técnica da proposta” (com ponderação de 45%), o “preço” (40%) e o “prazo de execução” (15%).

No decurso dos trabalhos da comissão de análise de propostas – e conforme consta do respectivo relatório – a análise da “valia técnica da proposta” foram consideradas “as seguintes características” de cada uma das propostas (com o respectivo “peso”): alvarás (10%); planos de trabalhos (15%); plano de mão de obra (15%); plano de equipamento a afectar à obra (15%); memória descritiva (10%); recursos humanos (10%); listas de obras executadas e certificadas de boa execução (15%) e plano de pagamentos (5%).

Foram admitidas a concurso 9 propostas com preços que oscilaram entre 78 512 218\$00 e 97 000 000\$00 tendo a adjudicação vindo a recair na proposta da já citada empresa, com quem foi celebrado o contrato *sub judice*.



Tribunal de Contas

Por ocasião do estudo do processo foram os serviços questionados sobre a legalidade da consideração de “items” como “recursos humanos” e “lista de obras executadas e certificadas de boa execução” que se reportam à avaliação da capacidade dos concorrentes e não ao mérito das propostas.

Na sua resposta o Instituto veio recordar, além do mais, que o estabelecimento em causa exerce a sua actividade sobre um “misto de valências que vai desde os jovens em risco, terceira idade e outras problemáticas diversas que se enquadram na área da psiquiatria, dos sem-abrigo, todas elas com carências sociais graves e que por isso obrigam a um regime de semi-internamento”. E acrescentam: “(...) esta situação tem-nos obrigado desde sempre a ter em atenção a selecção das empresas com quem trabalhamos principalmente a avaliação dos recursos humanos que nos são propostos e ainda a sua experiência na execução de obras de organismos congéneres”, salientando que “(...) estes factores contribuem para uma avaliação técnica das propostas apresentadas tanto mais que a experiência tem-nos trazido alguns problemas quando estes factores não são tidos em consideração”.

No diploma que actualmente rege as empreitadas de obras públicas – Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março – a avaliação dos concorrentes é claramente distinta da análise das propostas (cfr., em especial, art^{os} 98º e 100º do referido diploma).

E tal separação aparece enfatizada ao dizer-se – como o fazem, respectivamente, o nº 4 do primeiro daqueles artigos e o nº 3 do segundo – que “os concorrentes considerados aptos passam à fase seguinte em condições de igualdade” e que, na análise das propostas não poderá ser tida em consideração, “directa ou indirectamente, a aptidão dos concorrentes já avaliada nos termos do artº 98º”.

Ora o “item” alvarás (denominação tradicional do que são hoje os certificados contendo autorizações de trabalhos – cfr. Dec-Lei nº 61/99, de 2 de Março) não se



Tribunal de Contas

reporta, de todo em todo, à qualidade das propostas mas apenas à habilitação dos concorrentes, como é mais do que óbvio. E, como é igualmente óbvio, o empreiteiro tem que possuir as autorizações necessárias e suficientes que o habilitem para a execução da obra concursada, sendo totalmente inadequado (para além de ilegal) estabelecer a concorrência em torno do maior número de autorizações detidas...

O mesmo se diga, “mutatis mutandis”, sobre outros “items” de ordem curricular que foram tidos em conta, nomeadamente quanto a recursos humanos e lista de obras que, de acordo com o disposto no artº 67º, nº 1, als. n) e q), se reportam à avaliação da capacidade técnica – cfr. nº 5 do mesmo artigo – sendo certo ainda que, no que à última das alíneas citadas diz respeito, aí se referem técnicos “a afectar à obra”.

Poderemos talvez dizer, quando confrontados com as razões trazidas ao processo pelo Instituto, que a legislação em vigor – porventura dominada excessivamente por preocupações de garantir a transparência e a concorrência dos procedimentos – estabelece um espartilho que não permite ao dono da obra a ponderação dos factores adequados à escolha mais acertada.

Mas esse é um condicionamento a que, vigorando entre nós um estrito princípio da legalidade, não poderemos furta-nos.

E, de qualquer forma, sempre poderá a Administração, quando for caso disso, utilizar os caminhos que a própria legislação eventualmente permita, nomeadamente o disposto no artº 122º do diploma a que nos vimos referindo.



Tribunal de Contas

Tem vindo este Tribunal a entender que a indevida consideração de atributos relativos à avaliação dos concorrentes em sede de análise das propostas, interferindo na respectiva classificação, pode levar à adjudicação de propostas mais onerosas, agravando assim o resultado financeiro do contrato, com o que se acha adquirido o fundamento de recusa de visto a que se refere o artº 44º, nº 3, al. c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

No entanto, tendo em conta as circunstâncias do caso e o facto de a consideração dos três aludidos “items” não ter influenciado o apuramento da proposta vencedora, vai o processo visado, ao abrigo do disposto no nº 4 do mesmo artigo, com a recomendação, dirigida ao Serviço Regional de Lisboa e Vale do Tejo do Instituto da Solidariedade e da Segurança Social, de observar o estrito cumprimento da lei no que diz respeito à avaliação das propostas nos concursos de empreitadas de obras públicas.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 4 de Junho de 2002.

Os Juizes Conselheiros,

(Lídio de Magalhães)

(Ribeiro Gonçalves)

(Pinto de Almeida)



Tribunal de Contas

(O Procurador-Geral Adjunto)