



**Transitado em julgado em 31/04/03**

**ACÓRDÃO Nº25 /03 – 11 Mar – 1ª S/SS**

**Processo nº 3026/02**

**1.** A **Câmara Municipal de Sintra** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o **contrato de empreitada de “Reparação e Beneficiação de arruamentos e colectores na Freguesia de Agualva”**, no valor de **€340.331,85**, sem IVA, celebrado com a empresa SANESTRAS – Empreiteiros de Obras Públicas e Particulares, SA.

Dos elementos constantes dos autos, foi possível apurar a seguinte factualidade:

→ pelo Despacho de 4 de Fevereiro de 2002, o Exmo. Presidente da Câmara de Sintra autorizou a abertura de concurso público para a empreitada em referência;

→ pelo Anúncio publicitado no Diário da República, III Série, de 10 de Abril de 2002, foi lançado o concurso público para esta empreitada, dele constando, no ponto 11 al. e) que a qualificação dos concorrentes seria feita através da avaliação da **capacidade económica, financeira e técnica** avaliada de acordo com indicadores e condições definidas no programa do concurso;

→ de acordo com o Programa do concurso, ponto 19.3, a capacidade financeira e económica dos concorrentes seria avaliada com base no quadro de referência constante da Portaria em vigor, publicada ao abrigo do artigo 8º do Decreto-Lei nº 61/99, de 2 de Março, não podendo ser excluído nenhum concorrente que, no mínimo, apresentasse cumulativamente os valores do quartil inferior previstos nessa Portaria;

→ ao concurso candidataram-se catorze empresas, em relação a onze das quais a Comissão de Abertura das Propostas considerou, em 10.07.02, terem



## Tribunal de Contas

---

demonstrado aptidão para a execução da obra nos termos do nº 4 do artigo 98º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;

→ foram excluídas três empresas, uma porque apresentava dois rácios inferiores ao valor de referência, na média dos 3 anos em análise, outra porque não apresentava elementos que permitissem elaborar a respectiva análise económica e financeira e uma terceira porque nenhuma das obras por si executadas atingiu o valor exigido no Programa de concurso;

→ a Comissão de Análise das Propostas, no seu relatório de 29 de Julho, deliberou **propor a adjudicação** da empreitada à empresa SANESTRADAS, SA, pela quantia de €340.331,85, acrescida de IVA, por esta ter apresentado a proposta mais vantajosa atentos os critérios definidos no Programa do concurso: valia técnica da proposta (55%) e preço (45%);

→ em sede de audiência prévia, não se verificaram quaisquer reclamações, pelo que a adjudicação teve lugar em 28 de Agosto, por despacho do Senhor Presidente da Câmara dessa data, no exercício dos poderes que lhe foram delegados pelo Executivo camarário em 15 de Janeiro de 2002;

→ a consignação da obra teve lugar em 2 de Dezembro de 2002.

**2.** Confrontada a Câmara com a circunstância de, indevidamente, ter sido aplicada a Portaria nº 608/01, de 20 de Junho, à avaliação da capacidade económica e financeira dos concorrentes, e não a Portaria nº 1454/2001, de 28 de Dezembro, em vigor quando foi aberto o concurso, e tendo-lhe sido solicitada a demonstração, face a esta última, de quais os resultados a que se chegaria naquela avaliação, foi esclarecido pela autarquia (nota interna de 31 de Janeiro último) que “a análise efectuada ao abrigo desta portaria produziu os mesmos resultados ... da análise efectuada ao abrigo da Portaria nº 608/01”, tendo o enquadramento feito no processo decorrido de lapso.

Porém, de acordo com os elementos fornecidos pelos Serviços da Câmara, duas das empresas admitidas, incluindo a adjudicatária, não preenchiam o quartil mínimo de “cobertura do imobilizado” previsto na Portaria nº 1451/01, o que punha em crise



## Tribunal de Contas

---

a verificação do requisito de capacidade económica e financeira, do que resultaria ilegalidade que alterava o resultado financeiro do concurso e do contrato.

Confrontado o Exmo. Presidente da Câmara com esta questão, veio este esclarecer que “o Decreto-Lei n.º 61/99, rectificado pela Portaria n.º 104/2001, refere que não podem ser excluídos concorrentes que, no mínimo, apresentem cumulativamente os valores do quartil inferior presentes na Portaria n.º 1454/2001, de 28.12”; como os factores de exclusão não são referidos, é entendimento da Câmara que esses ficavam ao critério do dono da obra e são determinados internamente, daí decorrendo que, “para todo e qualquer concurso, deveriam ser aceites os concorrentes que apresentassem no mínimo dois rácios médios iguais ou superiores ao quartil inferior presente na portaria, uma vez que um rácio inferior à portaria, num dos anos ... poderá não demonstrar a verdadeira capacidade actual do concorrente”.

“Relativamente ao concorrente em questão” – mais se informa – “verifica-se que, reportando a nossa análise ao último ano analisado, todos os rácios de 2000 são superiores aos valores referidos na portaria”, com esta metodologia se defendendo os interesses da autarquia.

**3.** Dispõe o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que estabelece o regime do contrato administrativo de empreitada de obras públicas, na sua Secção VII do Capítulo III, artigo 98.º, que a Comissão de Abertura do concurso deverá **avaliar a capacidade financeira, económica e técnica** dos concorrentes, tendo em conta os elementos de referência solicitados no anúncio; finda essa verificação, a Comissão **deve excluir** os concorrentes que **não demonstrem aptidão para a execução da obra**, só os aptos passando à fase seguinte, ou seja, à da análise das propostas, a cargo da competente Comissão.

O Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, relativo ao ingresso e permanência na actividade de empreitada de obras públicas, dispõe no seu artigo 8.º que a **capacidade financeira e económica** dos empreiteiros é **demonstrada** em função de vários itens (alíneas a) a d) do n.º 1), com relevância para o do **equilíbrio financeiro** (al. d) do n.º 1), tendo em conta, nomeadamente, o conjunto de



## Tribunal de Contas

---

**indicadores** de liquidez geral, autonomia financeira e grau de cobertura do imobilizado.

O mesmo artigo 8º, no seu nº 4, remete para **portaria** a definição e os valores de referência dos **indicadores financeiros** enunciados na alínea d) do nº 1.

Diversas portarias foram-se sucedendo e revogando sucessivamente, entre as quais a Portaria 608/2001, de 20 de Junho, usada pela Comissão de Abertura neste concurso mas que já não vigorava à data da sua abertura, por entretanto ter sido substituída pela Portaria 1454/2001, de 28 de Dezembro.

Dado que o quadro destes indicadores não apareciam já, como na Portaria anterior, desagregados por 3 anos, a Portaria nº 509/2002, de 30 de Abril, veio esclarecer que os valores de referência dos três indicadores têm em conta a evolução dos três últimos exercícios (à data 1998, 1999 e 2000) e são calculados através da média desses anos; esta Portaria vigorava já quando a Comissão de Abertura das Propostas seleccionou as 11 empresas qualificadas para a fase de análise das propostas.

Os valores de referência fixados pela Portaria 1454/2001 são, no que respeita ao quartil inferior, de 103,85 para a liquidez geral, de 9,85 para a autonomia financeira e de 115,69 para o grau de cobertura do imobilizado, valores estes correspondentes à média dos três últimos exercícios.

Face a este quadro legal, nada permite concluir, como o fez o ilustre Autarca, que o Decreto-Lei nº 61/99 “refere que não podem ser excluídos concorrentes”; o que ele define nos seus artigos 5º, 6º, 7º e também no 8º, a que atrás se fez referência, são as **condições e requisitos para ingresso e permanência na actividade**, enunciando-os como “idoneidade”, “**capacidade técnica**” e “**capacidade económica e financeira**”. São estes dois factores que são objecto de avaliação, em sede de concurso, na fase da qualificação dos concorrentes.

É, assim, **no artigo 98º do Decreto-Lei nº 59/99**, nº 3, que se define em que se deve basear a **exclusão** dos concorrentes, a qual deve ocorrer quando estes **não demonstrem aptidão, face aos itens verificados**, para a execução da obra a concurso.

Invocar, para o efeito, que os factores de exclusão ficam ao critério do dono da obra é esquecer a total interligação entre os normativos destes dois diplomas legais



## Tribunal de Contas

---

que facultam à Comissão de Abertura elementos objectivos e quantificáveis de ponderação e avaliação dos concorrentes, tendo em vista a sua passagem, ou não, à fase de apreciação das suas propostas, esta já a cabo da Comissão de Análise, e sobretudo a prevalência do regime do Decreto-Lei n.º 59/99.

A Câmara não contesta que a empresa adjudicatária não preenchia o quartil inferior no indicador “cobertura do imobilizado” (115,69), por atingir apenas 1,00, com o impacto daí decorrente na avaliação da sua capacidade económica e financeira, do que poderia ter resultado a sua exclusão nessa fase. A explicação que avança para a opção tomada, aliás assente num quadro regulador já revogado, surge sustentada na invocação de normas consignadas nos diplomas em vigor, mas tão só numa preocupação de encontrar as soluções que melhor sirvam o interesse da Autarquia.

Porém, tais soluções têm de ter suporte firme na lei, o que não decorre do caso em apreço, já que a empresa a que foi adjudicada a empreitada não teria sido, à evidência, classificada em primeiro lugar se não tivesse sido qualificada e admitida à fase de análise das propostas.

**4.** Da factualidade enunciada, é possível concluir pela violação do artigo 8.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4 do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, e do artigo 98.º, n.ºs 1, 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 Março. Com efeito, como se conclui dos autos, duas empresas viram as suas candidaturas ao concurso aceites, quando, à luz dos valores de referência constantes da portaria aplicável, não preenchiam os requisitos mínimos da componente “equilíbrio financeiro” (alínea d) do n.º 1 daquele artigo 8.º) demonstrativa da capacidade económica e financeira exigida por lei (artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 59/99). E mais: uma dessas empresas é a adjudicatária, de onde decorre, em consequência, ilegalidade que poderá pôr em causa o resultado financeiro do contrato, já que, como decorre dos factos atrás enunciados, se a empresa classificada em primeiro lugar não tivesse sido admitida, a adjudicação teria sido feita à empresa classificada em segundo lugar, a qual, propondo embora um preço superior em €23.301,79, obteve melhor classificação no parâmetro “valia técnica da proposta”, do qual o Programa do Concurso fixou, para definição do critério de adjudicação, uma pontuação de 55%.



## Tribunal de Contas

---

5. Nestes termos e em conclusão, a terem sido correctamente aplicados os dispositivos atrás invocados, o resultado do concurso teria sido por certo diferente e outra a proposta objecto da adjudicação, tendo-se verificado, em consequência, alteração do resultado financeiro do concurso e do contrato.

De acordo com o que dispõe a alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa de visto a desconformidade dos actos e contratos com a lei em vigor que configure ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro.

Dispõe, contudo, o n.º 4 do mesmo artigo 44.º que, nestes casos, o Tribunal pode, em decisão fundamentada, conceder o visto e fazer recomendações no sentido de serem supridas ou evitadas no futuro tais ilegalidades.

Vários aspectos no processo justificam que o Tribunal use dessa faculdade no caso em apreço. Antes de mais, a circunstância de, à luz da Portaria n.º 1454/01, de 28 de Dezembro, na versão da Portaria n.º 509/02, a ponderação dos vários indicadores da liquidez geral poder levar à admissão dos concorrentes, o que se admite como provável face às considerações produzidas pelo ilustre Autarca, mas não se encontra demonstrado nos autos nem consta do Relatório da Comissão de Abertura, que aliás, as não teve sequer em conta.

Milita também a favor do visto com recomendações o facto de, da deficiente interpretação dos dispositivos legais em causa, não ter resultado redução do universo de candidatos, sendo também certo que o que separa a valia técnica da proposta da empresa classificada em 2.º lugar em relação à da adjudicatária são apenas 0,25 pontos, sendo a diferença de custos (para menos, no que à SANESTRADAS respeita) de € 23.301,79, o que retira impacto aos desvios verificados.

Tudo ponderado e ainda que o conceito de “alteração do resultado financeiro” não esteja exclusiva ou directamente associado ao facto de as propostas serem mais baratas (como no caso) ou mais caras, envolvendo antes a ponderação da relação preço/qualidade face às características e objecto da empreitada, o que só pode ser aferido com segurança no termo dos trabalhos contratados, entende-se ser justificado, no caso em apreço, o accionamento da prerrogativa do n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97.

Formatada: Avanço:Primeira  
linha: 1 cm, Espaço Antes: 6  
pto, Sem marcas nem  
numeração



# Tribunal de Contas

## 6. Concluindo,

Face a aos fundamentos expostos, acordam os Juizes da 1ª Seccção deste Tribunal, em Subseccção, em:

7.1. Visar o contrato em apreço;

7.2. Recomendar à Câmara Municipal de Sintra o cumprimento rigoroso, em futuros processos de empreitada, do que legalmente se encontra estipulado em matéria de admissão ou exclusão de candidatos, bem como de avaliação da capacidade económica e financeira dos empreiteiros, como elementos de demonstração da aptidão exigida aos concorrentes para execução da obra posta a concurso (cf. artigo 98º, nº 1, 3 e 4 do DL 59/99, de 2 de Março, e artigo 8º, nº 1, alínea d) e nº 4 do DL nº 61/99, de 2 de Março, complementado pela Portaria que, em cada momento, se encontre em vigor).

São devidos emolumentos.

Lisboa, em 11 de Março de 2003.

Os Juizes Conselheiros,

Adelina de Sá Carvalho – RELATOR

José Luis Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto

Eliminado: ¶  
¶  
¶  
Formatada: Espaço Antes: 0  
pto