



Acórdão nº 18 /05 – 1.FEV.05 – 1ªS/SS

Processo nº 2665/04

A Câmara Municipal de Faro celebrou com a empresa “IMOSUDOS – Construção Civil e Obras Públicas, Lda.” um contrato de empreitada respeitante a “Concepção/Execução de Remodelação e Beneficiação da Escola E.B. 1 do Bom João “pelo valor de 380 227,93€, acrescido de IVA.

É a seguinte a matéria de facto relevante para a decisão:

1. A celebração do contrato foi precedida de concurso público em que a empreitada foi caracterizada como de “concepção/execução de remodelação e beneficiação”;
2. Foi aí considerado como incluído na empreitada o seguinte:
 - a.1) Elaboração e fornecimento dos seguintes projectos de especialidades e infraestruturas:

Projecto de Estabilidade; Projecto de Isolamento e Comportamento Térmico; Projecto de Segurança contra o Risco de Incêndios; Projecto de Electricidade e Infraestruturas Eléctricas; Projecto de Infraestruturas Telefónicas; Projecto de Isolamento Acústico; Rede de



Gás; Projecto de Rede Predial de Abastecimento de Água; Projecto de Drenagem de Esgotos, Projecto de Infraestruturas de Esgotos Pluviais; Rede de Rega e demais projectos resultantes do Arranjo de Espaços Exteriores e Plano de Segurança:

a.2) Natureza, extensão e características gerais da obra: estaleiro, trabalhos preparatórios, movimento de terras, construção civil, instalações técnicas e arranjos exteriores.”

3. Como critérios de adjudicação indicou-se o da “proposta economicamente mais vantajosa”, tendo em conta os seguintes factores:

“ (...) 1. Preço (50%)

2. Solução Técnica da proposta/qualidade dos equipamentos e materiais (40%)

3. Prazo de execução (10%)”.

4. No n.º 21 do programa de concurso e quanto ao factor “solução técnica/qualidade dos equipamentos e materiais”, surge a seguinte descrição:



“A) Solução Técnica

A Solução Técnica apresentada pelo concorrente será avaliada segundo várias vertentes, nomeadamente:

Projectos de execução de especialidades, eficiência e viabilidade, operação e manutenção. Serão beneficiadas soluções que conjuguem os projectos de especialidades com a arquitectura pretendida e que minimizem o impacto visual.

B) Qualidade dos equipamentos e materiais a utilizar na execução da obra

Serão avaliados em função dos certificados de homologação, garantias dadas, assistência, qualidade dos materiais e facilidade de substituição e reparação.”

5. Mas no relatório de análise de propostas, o segundo dos factores aparece tratado da seguinte forma:

“ 2º Critério – Valia técnica da proposta (40%):

Este critério de Adjudicação, com um peso de ponderação 40%, no valor global da avaliação, foi dividido em 5 (cinco) sub-critérios:



Memória Descritiva e Justificativa do modo de execução dos Projectos de Especialidade e da obra,

Mapa de Trabalhos/Lista de Preços Unitários,

Plano de Trabalhos,

Mapa de mão de obra,

Mapa de Equipamentos.

A pontuação atribuída a cada concorrente varia de um ponto a cinco pontos, sendo a pontuação final o resultado da média das pontuações atribuídas para cada um dos sub-critérios. As pontuações atribuídas aos concorrentes foram superiores a três pontos, conforme Anexos 3 e 3 a).”

6. A respectiva comissão analisou este 2.º factor de acordo com os 5 subcritérios acima indicados.
7. Ao concurso apresentaram-se apenas duas empresas ambas admitidas: a adjudicatária e uma outra com uma proposta no valor de 757 791,97€.



Tribunal de Contas

Não obstante a denominação utilizada no lançamento do concurso estamos perante uma empreitada das usualmente denominadas de “concepção/construção”, à semelhança do que ocorreu na espécie versada Acórdão n.º 166/04, que seguiremos de perto.

Tal como se refere no art.º 11.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3, a esta modalidade deve apenas recorrer-se “quando se trate de obras cuja complexidade técnica ou especialização o justifiquem”.

Da simples leitura dos autos e da caracterização da obra extrai-se claramente a ideia de que não estamos perante uma obra que apresente qualquer complexidade ou especialização como, de resto, os próprios serviços camarários o reconhecem (cfr. informação em Anexo 3 ao ofício n.º 224, de 5/1/05).

Temos, assim, que a obra em análise não justificava o lançamento de uma empreitada na modalidade concepção/construção de acordo com o dispositivo legal acima citado que, assim, sai violado, acarretando tal ilegalidade uma injustificada lesão da concorrência.

Na verdade o universo de concorrentes de uma empreitada daquele tipo é sempre mais limitado do que aquele que se apresenta numa empreitada normal.

Reveladora dessa limitação da concorrência é, provavelmente, o facto de apenas se terem apresentado a concurso dois concorrentes.



Tribunal de Contas

Da falta de fixação de adequados parâmetros na obra concursada resulta, naturalmente, uma disparidade nas propostas que pode revelar-se pernicioso para o dono da obra.

Esta disparidade também aparece aqui ilustrada de forma muito vincada na medida em que a proposta não adjudicada oferecia um preço de montante superior ao dobro da que veio a ser objecto de adjudicação.

Por outro lado, ainda que cumpridos rigorosamente os dispositivos legais (nomeadamente a segunda parte do citado n.º 1 do art.º 11.º e o n.º 5 do art.º 62.º, ambos do Dec-Lei n.º 59/99) a comparação das propostas torna-se particularmente exigente e melindrosa.

Exigência e melindre que, normalmente, exigem júris altamente qualificados (cfr., a propósito, Jorge Andrade da Silva, “Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas” 7.ª edição, pág. 60) que só a especial natureza de uma obra pode justificar.

Da difícil comparabilidade das propostas resulta também a inerente dificuldade em fundamentar as escolhas, com os consequentes prejuízos para a transparência dos procedimentos, sendo que, como é sabido, esta transparência é um dos pilares em que assenta a concorrência.



Tribunal de Contas

Por outro lado a escolha da melhor proposta, neste tipo de empreitada, exige um particular cuidado na fixação dos critérios e na sua apreciação, nomeadamente no que toca à sua qualidade.

Ora, no presente concurso os parâmetros de apreciação das propostas foram do mais vulgar que é frequente ver, com um factor de permeio em que se pretendeu misturar a “solução técnica” com “a qualidade de materiais e equipamentos”, e a que se seguiu uma muito descuidada subdivisão em sub-factores que, de resto, nem se adequavam de forma coerente ao respectivo factor, nem se encontravam fixados antecipadamente, aqui ocorrendo a violação do disposto nos art.^{os} 66.^o, n.^o 1, alínea e) e 100.^o, n.^o 2, do mesmo Dec-Lei n.^o 59/99.

As injustificadas limitações da concorrência podem redundar em agravamento do resultado financeiro do contrato.

Esta mesma consequência pode também resultar da escolha de subcritérios inadequados e, sobretudo, da sua fixação extemporânea na medida em que é susceptível de perturbar uma coerente ordenação das propostas.

Está assim constituído o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do n.^o 3 do art.^o 44.^o da Lei n.^o 98/97, de 26/8.

Tendo em conta, no entanto, não estar demonstrada a limitação da concorrência e o efectivo agravamento do resultado financeiro do contrato, bem



Tribunal de Contas

como o disposto no n.º 4 do mesmo art.º 44.º, vai o processo visado com a recomendação, dirigida à Câmara Municipal de Faro, no sentido de:

- a) utilizar os concursos de “concepção-construção” quando ocorrerem os condicionalismos prescritos na lei;
- b) fixar subcritérios de apreciação das propostas em coerência com os critérios a que dizem respeito e inclui-los nos programas de concurso, conforme está estabelecido legalmente.

São devidos emolumentos.

Publique-se na Internet.

Lisboa, 1 de Fevereiro de 2005.

Os Juizes Conselheiros,

(Lídio de Magalhães)

(Adelina Sá Carvalho)

(Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto