

Transitou em julgado em 14/10/2014

# ACÓRDÃO N.º 32/2014 - 23/09/2014 - 1ª SECÇÃO/SS

# PROCESSO N.º 1203/2014

# I. RELATÓRIO

**O Município de Torres Novas** remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada para recuperação do Convento do Carmo, celebrado entre aquela edilidade e a Sociedade *"Lena Engenharia e Construções, S.A."*, e pelo montante de € 3.420.000,00.

# II. Os Factos

Para além da factualidade referida em I., consideram-se assentes, com relevância, para a decisão em curso, a materialidade seguinte:

1.

O contrato em causa foi outorgado na sequência de uma deliberação tomada pelo Município em 30.08.2013, que também autorizou a abertura do procedimento por concurso público e cuja publicação teve lugar em D.R. de 12.09.2013, tendo o preço-base sido fixado em € 3.800.000,00, acrescido de *IVA*.

2.

a.

De acordo com o ponto 16 do Programa do Procedimento, o critério de adjudicação assenta na proposta economicamente mais vantajosa, mas em conformidade com os fatores e ponderações, a saber:

 Fator G – garantia do cumprimento do prazo contratual, a avaliar pelo programa de trabalhos – 40%; ■ Fator P – valor do encargo total da empreitada – 60%;

b.

Ainda segundo o ponto 16.1, do Programa do Concurso, na avaliação do fator G, a pontuação do programa de trabalhos será a seguinte:

- 10, caso apresente um programa de trabalhos muito detalhado, com identificação das precedências e do caminho crítico, demonstração cabal da viabilidade do seu cumprimento e estratégia da construção bem delineada;
- 8, se for apresentado um programa de trabalhos detalhado, com identificação das precedências e do caminho crítico, demonstração razoável da viabilidade do seu cumprimento e estratégia de construção bem delineada;
- 6, caso apresente um programa de trabalhos pouco detalhado, sem identificação das precedências e/ou do caminho crítico, demonstração razoável da viabilidade do seu cumprimento e estratégia de construção com algumas falhas;
- 4, em caso de apresentação de um programa de trabalhos insuficientemente detalhado, sem identificação das precedências e/ou do caminho crítico, demostração insuficiente da viabilidade do seu cumprimento e estratégia de construção com falhas.

C.

Ainda nos termos do Programa do concurso [vd. ponto 16].

O fator P [valor do encargo total da empreitada] será calculado mediante as expressões seguintes:

■ Para o intervalo de Vp/Vb entre 0,90 [inclusive] e 1 – P=-20 (Vp/Vb)+28;

Para o intervalo de Vp/vb inferior a 0,90 – P=90/(-20 (Vp/Vb)+28;

E, esclarecendo, **Vb** corresponde ao preço-base da empreitada, corrigido do valor dos erros e omissões reconhecidos e aceites, **Vp** reporta-se ao valor da proposta que se pretende classificar e **P** corresponde à pontuação a atribuir à proposta que se pretende classificar.

### d.

Ainda segundo o ponto 16, do Programa do Concurso, no domínio da classificação do fator G poderão ser atribuídas pontuações intermédias [5, 7 e 9] relativamente aos atributos a avaliar, que corresponderão a uma pior ou melhor "performance" face ao descritor e no sentido superior ou inferior.

# 3.

No ponto 16.3, do Programa de Procedimento estipula-se que, no caso de a melhor classificação ser comum a duas ou mais propostas prevalecerá a que tenha obtido pontuação mais favorável no fator G, sendo que, a subsistir o empate, este será suprido pela data/hora de entrega na plataforma eletrónica.

#### 4.

Considera-se que o preço total resultante de uma proposta é anormalmente baixo quando seja 40% ou mais inferior ao preço-base.

# 5.

Terminado o prazo para a apresentação das propostas, o júri elaborou o Relatório Preliminar [vd. fls. 6 e segs.], tendo admitido dez concorrentes e ordenando-os pela ordem de colocação na plataforma eletrónica conforme quadro que seque:

Ordem de apresentação das propostas	Firmas concorrentes	Proposta	Prazo de execução da obra (dias)
1	Lena Engenharia e Construções, S.A.	3.420.000,00€	180
3	Obrecol - Obras e Construções, S.A.	3.420.000,00€	180
4	ENCOBARRA – Engenharia, S.A.	3.420.000,00€	180

6	CARI Construtores, S.A.	3.420.000,00€	180
7	Costa & Carvalho, S.A.	2.870.000,00€	180
9	Habitâmega, Construtores, S.A.	2.280.000,01€	180
11	FERREIRA – Construções, S.A.	3.420.000,00€	180
12	EcoEdifica –Ambiente e Construções, S.A.	3.028.273,98€	180
13	Construções Europa Ar-Lindo, S.A.	3.420.000,00€	180
14	CONSTRUTORA UDRA, Lda	3.420.000,06€	180

# 6.

Analisadas as propostas à luz do critério de adjudicação previsto no Programa do Procedimento e acima indicado, o júri, ainda em sede de Relatório Preliminar, elaborou, também, um quadro [5] demonstrativo das classificações das propostas apresentadas e admitidas e, ainda, da respetiva ordenação, apresentando-o como segue:

Ordem de apresentação das propostas	Firmas concorrentes	Proposta	G (Pontuação)	P (Pontuação)	V (Pontuação)	Ordenação
1	Lena Engenharia e Construções, S.A.	3.420.000,00€	10,00	10,00	10,00	1
6	CARI Construtores, S.A.	3.420.000,00€	10,00	10,00	10,00	1
13	Construções Europa Ar-Lindo, S.A.	3.420.000,00€	10,00	10,00	10,00	1
3	Obrecol - Obras e Construções, S.A.	3.420.000,00€	9,00	10,00	9,60	4
4	ENCOBARRA – Engenharia, S.A.	3.420.000,00€	7,00	10,00	8,80	5
11	FERREIRA – Construções, S.A.	3.420.000,00€	7,00	10,00	8,80	5
14	CONSTRUTORA UDRA, Lda	3.420.000,06€	7,00	10,00	8,80	7
12	EcoEdifica –Ambiente e Construções, S.A.	3.028.273,98€	10,00	7,46	8,48	8
7	Costa & Carvalho, S.A.	2.870.000,00€	7,00	6,98	6,99	9
9	Habitâmega, Construtores, S.A.	2.280.000,01€	8,00	5,63	6,58	10

### 7.

Realizada a audiência prévia [vd. art.º 147.º, do C.C.P.], o júri do Procedimento elaborou Relatório Final de Análise das Propostas, o qual mantém o teor e as conclusões do Relatório Preliminar, sugerindo, ainda, a adjudicação da obra à firma "Lena Engenharia e Construções, S.A.", e pelo valor de € 3.420.000,00.

8.

Mediante deliberação, tomada em 05.03.2014, a Câmara Municipal de Torres Novas aprovou o Relatório Final elaborado pelo júri do Procedimento e, subsequentemente, adjudicou a empreitada da obra de "Recuperação do Convento do Carmo" à firma "Lena Engenharia e Construções, S.A", pelo valor de € 3.420.000,00, acrescido de IVA, e com um prazo de execução de 180 dias.

9.

Interpelado o Município de Torres Novas no sentido de esclarecer a razão ou razões da adoção de uma fórmula de avaliação que, no respeitante ao fator "*Preço*" penaliza as propostas com preço mais baixo e viabiliza, apenas, a graduação ajustada das propostas de preço igual ou superior a 90% do preço-base, aquela entidade adiantou o seguinte:

*(…)* 

Quando da organização do procedimento, as preocupações subjacentes ao estabelecimento do critério de adjudicação prenderam-se com a concretização efetiva da empreitada, em termos de boa execução da obra e término do prazo contratado, pelas seguintes razões:

- Trata-se de uma obra comunitária, com fundos já aprovados e retidos no PO
  Mais Centro, havendo o compromisso de ter a obra fechada até Abril de 2015,
  não sendo por isso possível considerar potenciais atrasos na execução da
  empreitada, sob pena de devolução dos fundos concedidos;
- Fruto do acima exposto, obriga a que ocorra uma execução eficaz do cronograma em curso, sem que para o efeito seja comprometida a qualidade da execução. Ao ser uma obra comunitária ela é sucessivamente fiscalizada e auditada, não sendo admissível erros de execução ou quebras de qualidade associadas.
- A actual conjuntura da actividade da construção civil no mercado nacional, com reflexos no concelho, nomeadamente falências e abandonos de obra, em que muitos dos casos correspondiam a propostas cuja valorização estava



muito próxima do preço anormalmente baixo, pelo que, se teve especial cuidado na elaboração do critério de avaliação do factor preço.

- A empresa que a vier a executar esta empreitada não pode, à partida, indiciar problemas de sustentabilidade que ponham em causa a execução efectiva da mesma. Se tal viesse a ocorrer, o Município não concretizaria a obra por incapacidade financeira e teria de devolver os fundos concedidos, o que orçamentalmente seria incomportável.

Deste modo, considerou-se que seria no máximo aceitável que as propostas pudessem desvalorizar até 10% sobre este preço, introduzindo um ponto de equilíbrio onde estimulando o funcionamento da concorrência e assegurando o critério de economicidade e transparência se salvaguarda a indispensabilidade de concretização em tempo útil da empreitada e assegurava a concretização efectiva da mesma.

# III. O DIREITO

A materialidade junta ao processo, no confronto com a legislação aplicável, obriga a que ergamos, para apreciação, as seguintes questões:

- Do modelo de avaliação de propostas em geral e o Código dos Contratos Públicos;
- Do modelo de avaliação das propostas adotado, respetiva conformação legal
   e [in]observância dos princípios da contratação pública;
- Das ilegalidades e o Visto.

Do modelo de avaliação das propostas em geral. Breve enquadramento normativo.

Mod. TC 1999.001

Considerada a normação contida nos art.ºs 74.º, 75.º, 132.º e 139.º, do Código dos Contratos Públicos, e os demais princípios que emergem do art.º 1.º, n.º 4, de igual diploma legal, é imperioso afirmar que o modelo de avaliação das propostas constitui a pedra angular e essencial do procedimento tendente à formação dos contratos [exceciona-se o procedimento referente ao ajuste direto – vd. art.º 115.º, do *C.C.P.*] em que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa.

Por outro lado, e repousando, ainda, na textura das citadas normas, o modelo de avaliação, a prever no âmbito do Programa do Procedimento, deverá propiciar uma avaliação fundamentada, seja no que concerne a matéria em que a apreciação é juridicamente vinculada, seja em domínios onde a atividade discricionária da Administração é operável.

Acresce que o modelo de avaliação das propostas, para além de dever assegurar a observância dos princípios da contratação pública e da atividade administrativa em geral [transparência, igualdade e concorrência], perfilar-se-á, obrigatoriamente, como intangível [em nome do princípio da estabilidade objetiva, uma vez definido o modelo de avaliação, esse manter-se-á inalterável no decurso da pendência do procedimento que tende à formação do contrato].

Do exposto, e ainda sustentados nas regras que integram os citados art.ºs 75.º, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, dos do Código dos Contratos Públicos, resulta que o modelo de avaliação, a integrar no Programa de Procedimento, conterá a elencagem e densificação de fatores e eventuais subfactores de avaliação considerados indispensáveis à boa estruturação do critério de adjudicação, sendo que estes deverão reportar-se a aspetos do contrato a celebrar e serem submetidos à concorrência mediante o caderno de encargos.

O modelo de avaliação deverá ser ainda integrado por certa e rigorosa valoração dos coeficientes de ponderação dos fatores e subfactores indicados e por escalas de pontuação dos fatores e/ou subfactores [tais escalas deverão assumir

uma expressão matemática ou materializar-se num conjunto ordenado de atributos diversos passíveis de integrar a execução do contrato].

Do afirmado resulta, afinal, que a melhor e legal definição do critério de adjudicação a prever no Programa do Concurso, para além de pressupor coerência entre os elementos que substanciam o modelo de avaliação, exigirá que os fatores se diferenciem entre si e sejam complementares [deverão, também, incidir sobre atributos a apresentar em sede de propostas] e que os subfactores expressem um desenvolvimento lógico dos fatores, obrigará a que os coeficientes de ponderação atribuídos a fatores e subfactores se articulem, de modo progressivo, e que as escalas de pontuação assumam um desenvolvimento proporcional por forma a permitir a valoração de todas as propostas e a respetiva diferenciação, e, em suma, pressuporá que os fatores, subfactores e escalas de pontuação não contrariam a essência do critério de adjudicação eleito, o qual, «in casu», se traduz em "proposta economicamente mais vantajosa".

#### 10.1.

Complementando o exposto em 10., deste acórdão, importa sublinhar que a contratação pública apoia-se, hoje, num acervo principialista que, como é sabido, se concretiza na transparência, igualdade e concorrência.

E estes princípios, porque vinculantes, modelam o regime da contratação pública, que, como é sabido, persegue a salvaguarda do interesse público, finalidade primeira do procedimento, concursal ou não.

Tal dimensão principialista tem, mesmo, consagração legal, conforme se infere do art.º 1.º, n.º 4, do *C.C.P.* .

#### 10.2.

Por outro lado, no âmbito da contratação pública, o procedimento tem por escopo a escolha de um co-contratante e, inerentemente, uma proposta que satisfaça as



necessidades públicas em condições económico-financeiras tidas por adequadas e vantajosas para a entidade adjudicante [vd., neste sentido, o art.º 74.º, do *C.C.P.*].

Uma escolha que, realce-se, deverá processar-se em ambiente de subordinação aos citados princípios, assegurando-se, entre o mais, o direito de todos os operadores económicos ao mercado dos contratos públicos em condições de igualdade.

Ao estabelecer os dois critérios possíveis de adjudicação em procedimento de contratação pública [o do preço mais baixo e o da proposta economicamente mais vantajosa], o legislador, no art.º 74.º, do *C.C.P.*, evidencia o objetivo primeiro do procedimento tendente à contratação pública e que se traduz, afinal, no encontro de uma proposta que assegure uma vantagem económica para a entidade adjudicante.

### 10.3.

«In casu», o Município de Torres Novas suporta a adjudicação em critério reportado à proposta economicamente mais vantajosa [vd. ponto 16.1, do programa do concurso] para a entidade adjudicante.

Neste contexto, embora caiba à entidade adjudicante a definição de um modelo de avaliação das propostas e, sequentemente, o modo de ponderação das múltiplas dimensões da execução do contrato submetidas à concorrência, impõe-se àquela a obrigação estrita de o fazer, com o objetivo de escolher a proposta economicamente mais vantajosa [vd., a propósito, o disposto nos art.ºs 42.º, n.ºs 3 e 4, 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º, todos do *C.C.P.*]¹.

O critério e objetivo descritos, que, como é sabido, vinculam a entidade adjudicante, para além de obrigarem a assegurar a efetivação do princípio da concorrência nos fatores escolhidos, impõem, ainda, que o modelo de avaliação viabilize a avaliação das vantagens económicas sobrevindas à concretização daquele princípio.

Mod. TC 1999.001

Neste sentido, o Acórdão n.º 27/2013, de 05.11, 1.ª S/SS.

E, lembremos, aqui, o princípio da economia [vd. art.º 42.º, n.º 6, da *L.E.O.*], o qual obriga, de um lado, a que a necessidade pública seja satisfeita com o menor custo possível, e, do outro, que qualquer despesa pública se acolha a tal princípio.

Os modelos de avaliação das propostas deverão, pois, constituir meios de estimulação do funcionamento da concorrência e vias de encontro de escolhas assentes em critérios de economicidade.

Do modelo de avaliação de propostas adotado.

# 10.4.

De acordo com a factualidade fixada em II., deste acórdão, e melhor resulta do ponto 16, do Programa do Concurso, o critério de adjudicação, assente na proposta economicamente mais vantajosa, densifica-se na avaliação dos fatores, a saber:

- Fator "Preço", com uma ponderação de 60%;
- Fator "Garantia do cumprimento do prazo contratual", com uma ponderação de 40%.

A aplicação da fórmula matemática adotada [vd. II 2.c)], deste acórdão] para a avaliação do fator "preço" conduziu, no entanto, a resultados que, desde logo, colocam em causa a bondade daquela.

Com efeito, consultado o Relatório Preliminar elaborado pelo júri, depois convertido em Relatório Final e sem menção de alguma alteração no domínio da avaliação do fator "preço", verifica-se, com relevo, o seguinte:

 Às propostas com valor igual a 90% do preço-base [€ 3.420.000,00] foi atribuída a mesma pontuação [10 pontos], sendo que a proposta da firma adjudicatária se inclui neste grupo; Às propostas de valor inferior a 90% do preço-base [as propostas apresentadas pelas empresas "EcoEdifica, Ambiente e Construções, S.A.", "Costa & Carvalho, S.A." e "Habitâmega, Construções, S.A.", com os valores de €3.028.273,98, €2.870.000,00 e €2.280.000,01, respetivamente] obtiveram pontuação global bem inferior a 10 pontos [as concorrentes EcoEdifica, Costa & Carvalho, S.A. e Habitâmega foram pontuadas com 8,48, 6,99 e 6,58 pontos, respetivamente].

Importa, ainda, assinalar, e particularizando, que a empresa "EcoEdifica, Ambiente e Construções, S.A.", no tocante ao fator "garantia do cumprimento do prazo contratual", obteve uma pontuação de 10 pontos [pontuação também atribuída, nesta parte, à empresa adjudicatária], sendo que, no respeitante ao fator "preço", lhe foi atribuída uma pontuação de 7,46, pese embora, e como já salientámos, a sua proposta fosse de € 3.028.273,98, ou seja, inferior em € 391.726,02 à apresentada pela firma adjudicatária [Lena, Engenharia e Construções, S.A.] e que, como é sabido, se cifra em € 3.420.000,00.

É, assim, manifesto que o modelo de avaliação adotado e, mui particularmente, a fórmula matemática utilizada e prevista no Programa do Concurso, penaliza as propostas com preço mais baixo e privilegia, em matéria de pontuação, as propostas de preço igual a 90% do preço-base [€ 3.420.000,00]. Ou seja, à medida que os valores das propostas se distanciam, para menos, do preço-base, menor pontuação alcançam.

# 10.5.

A autarquia em causa, quando, em sede própria, se pronunciou sobre a fórmula matemática adotada para pontuação das propostas em presença, não abordou a [i]legalidade da mesma. Limitou-se, tão-só, a adiantar que, "no máximo, seria aceitável que as propostas pudessem desvalorizar até 10% sobre este preço, introduzindo um ponto de equilíbrio onde estimulando o funcionamento da concorrência e assegurando o critério de economicidade e transparência se



salvaguarda a indispensabilidade de concretização em tempo útil da empreitada e se assegura a concretização efetiva da mesma".

Conquanto se nos afigure legítima a preocupação da autarquia, sempre entendemos que a fórmula adotada e, mais latamente, o modelo de avaliação utilizado se mostram inadequados ao fim para que foram concebidos e que, como já se escreveu, se identifica com a escolha de uma proposta que se revele economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante.

Desde logo, porque o modelo de avaliação utilizado [onde se inclui a referida fórmula matemática], ao conduzir a uma desvalorização crescente e efetiva das propostas com valor inferior a € 3.420.000,00 [que corresponde a 90% do preço-base] e ao privilegiar, no plano da pontuação, as propostas cujo valor seja igual a 90% do preço-base [€ 3.800.000,00], impediu, de um lado a escolha de proposta que assegurasse a necessidade pública mediante o menor custo e, do outro, desincentivou a apresentação de propostas de montante inferior àquele montante - € 3.420.000,00 [coincidentemente, verifica-se que das 10 propostas admitidas apenas três não exibem o valor de € 3.420.000,00.

Como é sabido, o funcionamento da concorrência no domínio do fator "preço" opera, em regra, mediante a fixação de um valor máximo, cabendo aos concorrentes "competir" entre si no sentido de apresentarem o preço mais baixo possível. E, acrescente-se, o princípio da economia atrás enunciado e definido concretiza-se, obviamente, na valorização de tal "competição", donde não deixará de emergir a proposta economicamente mais vantajosa.

Daí que, ao lançar mão daquele modelo de avaliação para o fator "preço", a entidade adjudicante – o Município de Torres Novas – desincentivou, na prática, o apelo à concorrência e, simultaneamente, desvalorizou o objetivo a atingir com o mencionado princípio da economia.

### IV

# DAS ILEGALIDADES.

### 11.

Percorrido o exposto em III., deste acórdão, dúvidas não restam de que o procedimento se mostra enformado por uma regra atinente ao modelo de avaliação das propostas para o fator "preço" [inclui a fórmula matemática indicada e adotada no Programa do Concurso] que, por não assegurar a escolha da proposta economicamente mais vantajosa para o adjudicante e obstar à observância do princípio da concorrência, viola o disposto nos art.ºs 74.º, n.º 1 e 1.º, n.º 4, do *C.C.P.*.

A violação de tais normas, porque obsta, ainda, à adequada realização da despesa pública e, consequentemente, à devida utilização dos fundos públicos, induz, por outro lado, o incumprimento do preceituado nos art.ºs 42.º, n.º 6 e 47.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de 20.08, com as sucessivas alterações].

A inobservância do princípio e das normas acima referidas [art.ºs 74.º, n.º 1 e 1.º, n.º 4, do *C.C.P.*, e 42.º, n.º 6 e 47.º, n.º 2, da *L.E.O.*], porque influenciaram a ordenação das propostas e, naturalmente, o encontro da proposta a adjudicar, é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato. Ou seja, caso não ocorresse a violação da normação referida, era expectável a obtenção de um resultado que melhor garantisse a proteção dos interesses financeiros públicos.

### Do Visto.

#### 12.

Segundo o art.º 44.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08., constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique:



Nulidade;

 Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras;

Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

As ilegalidades evidenciadas e a inobservância dos princípios enunciados não constituem nulidade, por não subsunção à previsão do art.º 133.º, do *C.P.A.*, que elença os atos administrativos sancionados com tal forma de invalidade.

Também não se perfilam encargos sem cabimentação em verba orçamental própria.

Porém, e como acima afirmámos, as ilegalidades evidenciadas e a inobservância dos princípios enunciados são suscetíveis de conduzir à alteração do resultado financeiro do contrato em apreço.

Salienta-se, também, que a densificação da expressão "ilegalidade que possa alterar o respetivo resultado financeiro" se basta com o simples risco de que da ilegalidade cometida possa advir a alteração do correspondente resultado financeiro. Entendimento que, de resto, se apoia em jurisprudência amplamente firmada neste Tribunal de Contas.

Ocorre, pois, fundamento para a recusa do Visto.

# V. DECISÃO.

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1:ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao presente contrato.

**Emolumentos legais [**vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05**]**.

Registe e notifique. Lisboa, 23 de Setembro de 2014 Os Juízes Conselheiros, (Alberto Fernandes Brás - Relator) (Helena Maria Abreu Lopes) (José António Mouraz Lopes) Fui presente, (Nélia M.ª Magalhães de Moura) (Procuradora-Geral Adjunta)