



DECISÃO N.º 4/2009 – SRTCA

Processo n.º 14/2009

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empreitada de construção do Pólo Escolar das Lajes das Flores, celebrado a 6 de Fevereiro de 2009, entre o Município das Lajes das Flores e Castanheira & Soares, L.^{da}, pelo preço de 2 669 027,58 euros, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 8 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto ao modelo de avaliação das propostas adoptado no programa do concurso e quanto à necessidade de elaboração do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1, relevam os seguintes:
 - a) Por deliberação da Câmara Municipal das Lajes das Flores, de 1 de Setembro de 2008, foi autorizada a abertura do concurso público e aprovado o projecto;
 - b) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 19 de Setembro de 2008, proferido no uso de competências delegadas, foi aprovado o programa do procedimento e o caderno de encargos;
 - c) O projecto de execução integrado no caderno de encargos não foi acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição;
 - d) No ponto 20 do programa do procedimento determinou-se que a adjudicação seria efectuada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os factores *preço* (70%), *prazo de execução* (20%) e *prazo de garantia da obra* (10%). Estabeleceu-se, ainda, o seguinte:
 - 1.1 – *Melhor Preço* 70%. Por cada 2.500,00 euros acima do preço mais baixo, desconta 1% em relação ao melhor preço.
 - 2.1 – *Prazo de construção* - 20%. Por cada semana a mais que o melhor prazo, perdem 1% em relação ao melhor prazo de execução.
 - 3.1 – *Prazo de garantia da obra* - 10%. Por cada seis meses a menos do melhor prazo, perde 1% em relação ao melhor prazo de garantia.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2009 (Processo n.º 14/2009)

e) O júri do procedimento procedeu à análise das propostas e à aplicação do critério de adjudicação, tendo elaborado um relatório preliminar do qual se destacam os seguintes quadros, relativos ao conteúdo das propostas apresentadas e à aplicação dos factores do critério de adjudicação:

Concorrentes	Preço (euros)	Prazo (meses)	Garantias		
			Estrutura	Não estrutura	Equipamentos
Grupo Marques	3.067.953,25	11	10	5	2
Somague-Ediçor	2.878.907,48	7	12	5	2
Edifer Construções	2.926.453,40	9	10	5	2
Construtora do Tâmega	2.970.000,00	10	10	5	2
Lena /CMM	2.849.987,70	10	10	7	2
Tecnovia Açores	2.889.946,48	10	10	5	2
Castanheira & Soares	2.669.027,58	8	10	5	2

Concorrentes	Preço	Prazo	Garantias	Pontuação
Grupo Marques	0	3	6	9
Somague-Ediçor	0	20	10	30
Edifer Construções	0	11	6	17
Construtora do Tâmega	0	7	6	13
Lena /CMM	0	7	10	17
Tecnovia Açores	0	7	6	13
Castanheira & Soares	70	16	6	92

f) Questionado sobre o modelo de avaliação das propostas adoptado no programa do concurso, por se afigurar que «o mesmo contraria o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do CCP, uma vez que a sua aplicação implica a utilização dos atributos propostos pelos concorrentes, para além dos da proposta a avaliar»¹, o Senhor Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores, veio alegar que a «Câmara Municipal cometeu erros, nomeadamente de interpretação ... sobretudo em função do facto de a presente empreitada ter sido lançada num momento de transição entre o anterior regime jurídico de empreitada de obras públicas e o regime do Código dos Contratos Públicos (CCP) – daí, também, o programa do concurso ter sido ponderado com base na prática de procedimentos anteriormente relacionados com o DL n.º 59/99, de 1/3, tendo sido adoptado um modelo de avaliação que era usualmente praticado e que nunca an-

¹ Ofício n.º UAT-I 74, de 4 de Março de 2009.



tes havia merecido especial contestação por parte dos concorrentes em situações semelhantes»².

g) Por outro lado, sobre a falta do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, foi referido ser entendimento de «que os elementos em causa (alínea c/ do n.º 8 do artigo 43.º do CCP) não seriam imediatamente, exigíveis face à natureza dos trabalhos da empreitada».

h) Posteriormente foi apresentado um plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, bem como uma declaração do adjudicatário sobre a forma como pretende dar cumprimento às instruções do referido plano³.

4. Quando o critério de adjudicação adoptado for o da proposta economicamente mais vantajosa, o n.º 4 do artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), determina que:

4 - Na elaboração do modelo de avaliação das propostas não podem ser utilizados quaisquer dados que dependam, directa ou indirectamente, dos atributos das propostas a apresentar, com excepção dos da proposta a avaliar.

A disposição deve ser entendida «no sentido de proibir que, no programa de concurso, sejam definidas as pontuações a atribuir a cada proposta em função das características de uma outra, por exemplo, fórmulas de avaliação de preço que definam a pontuação a atribuir em função da aproximação ou afastamento de cada uma das propostas da proposta de preço mais baixo (até porque se sabe que tais formas de avaliação tendem, em muitos casos, a facilitar o conluio)»⁴.

Conforme decorre da matéria de facto, no modelo de avaliação das propostas adoptado foram considerados os factores *preço*, *prazo de execução* e *prazo de garantia da obra*.

Considera-se que a escolha destes factores é perfeitamente adequada, sendo de salientar que se tratam de factores credíveis, claramente apreensíveis pelos interessados e de aplicação fácil e objectiva.

² Ofício n.º CG/03-202-268/09, de 9 de Março de 2009.

³ Documentos enviados a coberto do ofício n.º CG/03-254-271/09, de 21 de Março de 2009

⁴ MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, «O concurso público no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 207.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2009 (Processo n.º 14/2009)

Todavia, para a atribuição da pontuação nos referidos factores foram indicados, como parâmetros de referência, respectivamente, o «preço mais baixo», o «melhor prazo de execução», e o «melhor prazo de garantia» proposto no concurso.

Neste aspecto preciso, o modelo de avaliação das propostas falha. Isto porque remete para atributos das propostas que viessem a ser apresentadas, não observando, nesta medida, o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do CCP, que proíbe tal prática.

A inobservância da norma é susceptível de alterar o resultado do concurso, na medida em que um modelo concebido, como exige o citado n.º 4 do artigo 139.º do CCP, de forma a que a avaliação de cada proposta se faça sem a referência a dados que dependam das características das outras propostas, poderia implicar uma diferente ordenação das propostas.

5. Sobre a necessidade de, em sede de obras públicas, se proceder à elaboração de um plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, dispõe o n.º 1 do artigo 43.º do CCP que o caderno de encargos do procedimento deve ser integrado pelo projecto de execução da obra, o qual, nos termos da alínea *f*) do n.º 5, deve ser acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável.

O Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de Março, que estabelece o regime das operações de gestão de resíduos resultantes de obras ou demolições de edifícios ou de derrocadas⁵, exige que nas empreitadas de obras públicas o projecto de execução seja acompanhado de um plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição (n.º 1 do artigo 10.º), cujo conteúdo se encontra regulado no n.º 2 do seu artigo 10.º.

Deste modo, como está em causa a construção de um edifício (Pólo Escolar das Lajes das Flores), é inquestionável que o projecto de execução da obra que integrou o caderno de encargos do concurso público deveria ter sido acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.

Tal não aconteceu.

⁵ Diploma aplicável na Região Autónoma dos Açores, por força do seu artigo 24.º



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2009 (Processo n.º 14/2009)

No entanto, conforme resulta da matéria de facto, o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição foi posteriormente elaborado⁶, ainda antes da consignação, ficando o empreiteiro sujeito ao seu cumprimento no decurso da obra.

6. Em conclusão:

- a) Na elaboração do modelo de avaliação das propostas foram utilizados dados que dependem directamente dos atributos das propostas apresentadas pelos concorrentes, contrariando o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do CCP, o que é susceptível de afectar o resultado financeiro do contrato;
- b) O projecto de execução da obra que integrou o caderno de encargos do concurso público não foi acompanhado do respectivo plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos exigidos pela alínea *f*) do n.º 5 do artigo 43.º do CCP e artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de Março, tendo tal elemento, no entanto, sido elaborado posteriormente, ainda a tempo de ser aplicado desde o início da obra.

7. 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) Este foi o primeiro procedimento desencadeado pela entidade adjudicante ao abrigo do CCP, não tendo a mesma, conseqüentemente, sido destinatária de anterior recomendação sobre a matéria;
- b) Na sua resposta, o Serviço demonstrou ter agora compreendido o alcance do regime legal;
- c) Apesar do projecto de execução da obra que integrou o caderno de encargos do concurso público não ter sido acompanhado do plano de prevenção e gestão de

⁶ Embora o seu conteúdo não respeite integralmente as exigências do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de Março.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2009 (Processo n.º 14/2009)

resíduos de construção e demolição, tal elemento foi posteriormente elaborado, ficando o empreiteiro vinculado ao seu cumprimento durante a execução da obra;

- d) 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)

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 Câmara Municipal das Lajes das Flores, relativamente a futuros procedimentos de contratação pública, que:

- no caso do critério de adjudicação adoptado ser o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas deve observar o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos, de forma a que a avaliação de cada proposta seja feita sem a referência a dados que dependam dos atributos das outras propostas.
- os projectos de execução de obras públicas passem a incluir os respectivos planos de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, com o conteúdo legalmente definido, nos termos do disposto na alínea *f*) do n.º 5 do artigo 43.º do CCP e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de Março.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Emolumentos: € 2 669,03.

Notifique-se.


Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 26 de Janeiro de 2009

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)