



Relatório Final

Esteve presente na reunião de 28/12/17  
Mereceu a seguinte deliberação: Aprovação por unanimidade  
O Chefe de Secção [assinatura]

P-C-1-  
M. Furtado

CONCURSO PÚBLICO PARA A "EMPREITADA DE REABILITAÇÃO DO CENTRO DE ACOLHIMENTO".

----- No dia quatro de dezembro do ano de dois mil e dezassete, pelas dez horas, no salão nobre da Câmara Municipal das Lajes das Flores, em cumprimento do n.º 1 do art.º 148.º do Código dos Contratos Públicos, reuniu-se o júri do concurso público em epígrafe, nomeado por aprovação da Câmara Municipal na reunião ordinária celebrada no dia vinte e nove de junho de dois mil e dezassete, constituído pelos seguintes elementos: -----

----- Presidente: Paulo Alexandre Almeida dos Reis – Presidente da Assembleia Municipal; ---

---- Vogal: Nelson Deodato Valadão Furtado – Técnico Superior – Eng.º Civil; -----

---- Vogal: Márcio Alexandre Nunes Furtado – Assistente Técnico; -----

---- Iniciada a reunião, o júri, começou por referir que procedeu oportunamente à análise das propostas apresentadas, elaborando um relatório preliminar, no qual propunha, a exclusão de todas as propostas apresentadas. -----

Conforme o artigo 147.º do Código dos Contratos Públicos, foi deliberado proceder à audiência prévia, concedendo um prazo de cinco dias para os concorrentes se pronunciarem sobre o teor do relatório preliminar. -----

---- Foram apresentadas observações em fase de audiência prévia pela empresa "Construções Benevides Unipessoal, Lda.", após ponderação das justificações apresentadas, referimos o seguinte: -----

---- Efetivamente o Anexo I do procedimento do concurso não se encontrava completo, verificando-se estarem em falta, as alíneas k) l) e m) do ponto 4 do modelo oficial, pelo que, tendo sido a própria entidade adjudicante a contribuir para o lapso verificado, entende-se relevar o sucedido quanto à proposta concretamente em causa, pelo que, sob este particular, se desconsidera a anteriormente preconizada exclusão da proposta. --

---- Quanto às demais razões invocadas pelo referido concorrente em audiência prévia, vai-se logo adiantando que as mesmas não são de considerar, em atenção ao seguinte: o júri propôs no relatório preliminar a exclusão da proposta do concorrente em causa pelo facto de a mesma estar em desconformidade com o estipulado no art.º 7º/nº 6, subalíneas i) e ii) do Programa do Procedimento (PP). As mencionadas subalíneas do cit. nº 6 do art.º 7º do PP dispõem que os concorrentes haveriam de juntar às suas propostas um plano de trabalhos tal como definido no art.º 361º/1 do CCP e incluindo: (i) identificação do número



P.L.A.

Ata  
de  
Sessão  
Municipal

de frentes de trabalho, sua natureza e locais de execução, a caracterização das interdependências e encadeamentos das diferentes atividades e, em geral, todos os elementos necessários para demonstrar a garantia do cumprimento dos prazos parcelares e do prazo global da empreitada; (ii) diagrama de barras, ilustrando o desenvolvimento das atividades a partir da assinatura do contrato, com escala temporal de uma semana, no qual se assinalem, entre outros, os acontecimentos, discriminados por cada conjunto de trabalhos afins. -----

— O concorrente, em audiência prévia, opôs que “o documento referido faz parte integrante da nossa proposta, embora tenha sido apresentado com as atividades principais (CAPÍTULOS), devido à impossibilidade de, na Ilha das Flores, se fazerem impressões em formatos superiores a A3, sendo que o documento em causa requer o formato A0”. Sem embargo, aproveitou para, em audiência prévia, já juntar o referido documento no mencionado formato A3, como se descortina da resposta do concorrente. Ora, se assim é, manifestamente se comprova que teria sido perfeitamente possível ao concorrente em causa ter apresentado atempadamente a documentação exigida no PP, na forma e termos formais ali expressamente em causa. -----

— Nestes termos, presumindo-se – como o próprio concorrente, de resto, o reconhece – que a proposta não revela a apresentação do documento em causa com os elementos expressamente exigidos pela entidade adjudicante – e nos seus precisos termos –, a proposta merece ser excluída, dado que esses elementos eram de apresentação obrigatória – e, inclusivamente, no caso nem sequer foram dados à concorrência pelas peças do concurso. Os concorrentes teriam sempre de os apresentar e com conteúdo exigido expressamente nas peças concursais. Nesse contexto, é irrelevante a posterior junção do documento em apreço, já contendo – e no formato correto – todos os elementos exigíveis, dado que a entidade adjudicante não o pode considerar, sob pena de violação do princípio da imutabilidade e/ou da estabilidade das propostas, tal como o mesmo é reconhecidamente consagrado pela doutrina e pela jurisprudência. Versa, por exemplo, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 07925/11: -----

— “Aceitar a apresentação de documento exigido a todos os candidatos [leia-se, concorrentes] após o termo do prazo de apresentação de propostas, traduzir-se-ia numa quebra de intangibilidade. -----

— (...) -----



P-L n.  
122  
ofendido

--- O princípio da concorrência é princípio-tronco da contratação pública, sendo o instrumento chave do mercado interno europeu (v. art.º 1º CCP). Implica um amplo recurso ao mercado e seus "players" e o assegurar efetivo e coercivo de uma aplicação pré-contratual sã das regras do jogo, com imparcialidade, igualdade de armas e lisura de armas. Exige a comparabilidade das propostas com um padrão comum, **a intangibilidade ou imutabilidade das propostas** (diferente é a sanção de lapsos manifestos da proposta nos termos do art.º 249º CC, ofensiva ou não), a estabilidade das regras procedimentais e a estabilidade dos concorrentes e candidatos." (sublinhados originais) (destaques nossos).

--- Dispõe o art.º 146º/2, d) do CCP, em sede do referido relatório preliminar a elaborar pelo júri, que este deve propor, fundamentadamente, a exclusão das propostas que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos nos termos do disposto no nº 1 do artigo 57º. Não está vedada a possibilidade de a entidade adjudicante exigir, caso entenda necessário, a apresentação de um documento nos termos daquela norma, cabendo a ela (entidade adjudicante), e só a ela!, ponderar que documentos devem ser exigidos juntamente com a proposta e quais os que são desnecessários. Nesse sentido, aponta a jurisprudência do Tribunal de Contas constante do Acórdão n.º 61/2011, de 28 de setembro de 2011, da Subsecção da 1.ª Secção (**proc. n.º 1266/2011**), nos termos do qual: -----

--- "O artigo 57.º, n.º 1, alínea c), do CCP permite que o programa do procedimento exija que as propostas sejam integradas por documentos "que contenham os termos ou condições, relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule".-----

--- Significa isto que os cadernos de encargos definem determinados aspetos da execução dos contratos que têm de ser obrigatoriamente observados pelas propostas, sem qualquer possibilidade de solução alternativa. Quando assim seja, e nos termos da norma referida, o programa do concurso pode exigir documentos que comprovem essa observância." -----

--- Assim sendo, mantém-se intacta a validade da exigência da apresentação do documento "plano de trabalhos", que não era facultativa, nem alternativa, mas **obrigatória** e nos precisos termos em que deveria também ser densificado o seu respetivo conteúdo. A essencialidade de tal documento foi ponderada em momento anterior, pela entidade adjudicante, a qual, decidiu fazê-la constar das peças do concurso, não



P.L.A.

M. Ventura

estando na disponibilidade do Júri dispensar a apresentação, como parte integrante da proposta, da declaração de vinculação do concorrente a esse parâmetro vinculado do caderno de encargos, não submetido à concorrência. Assim, passou essa exigência a constituir uma circunstância essencial para a validade da proposta, pelo que a ausência, dos elementos em causa, tal como exigidos, implica a exclusão da proposta. -----

---- E, na verdade, diga-se, ainda, que prevendo a lei como efeito jurídico associado ao incumprimento das exigências acima referidas a exclusão da proposta [artigo 146.º, n.º 2, alínea d), conjugado com o artigo 57.º, n.º 1, alínea c), ambos do CCP], deve entender-se pela imperatividade deste regime – neste sentido, vd., igualmente, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 9099/12. **No que toca à obrigatoriedade de apresentação de todos os documentos constantes do artigo 57.º do CCP, a sanção de exclusão da proposta não se aplica, assim, como se depreende claramente, apenas para os casos em que um documento constitutivo da proposta pura e simplesmente não é apresentado. Pelo contrário, deve a proposta ser excluída - mesmo quando todos os documentos obrigatórios foram de facto apresentados - logo que a entidade adjudicante verifica que um desses documentos omite algum dos seus elementos constitutivos e exigidos nas peças do procedimento. Se tal obrigação se considerasse cumprida mediante a simples contabilização dos documentos apresentados, isso poderia implicar que a entidade adjudicante teria de admitir propostas que deixaram de contemplar elementos relevantes para a execução do contrato logo que, na sua análise preliminar, verificasse que o proponente cumpriu formalmente a obrigação de apresentar um documento correspondente a cada um dos itens exigidos no programa do procedimento – mesmo que, afinal, tal documento formal não respondesse ao conteúdo requerido pela entidade adjudicante nem contivesse os elementos exigidos nas peças procedimentais. É por isso que a mesma alínea d) do n.º 2 do artigo 146.º do CCP afasta liminarmente esse entendimento com o esclarecimento de que a omissão que determina a exclusão de uma proposta é aquela que corresponda a um documento "exigido nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57º", que enumera os elementos **substantivos** obrigatoriamente incluídos nos documentos da proposta. -----**

---- As propostas a formalizar pelos concorrentes não correspondem, apenas e tão só, a uma mera e simples declaração *negocial*, nas quais os concorrentes manifestam a sua vontade de contratar, porquanto, a proposta integra ainda os documentos que consubstanciam, expressam, revelam, demonstram, justificam, fundamentam o modo em





PLA  
M. Eutádo

concreto pelo qual o concorrente se propõe executar o contrato, apreensível pelos respetivos atributos.-----

---- Por conseguinte, a causa de exclusão prevista na alínea d) do n.º 2 do artigo 146.º é aplicável sempre que uma proposta deixe de conter i) atributos, isto é, os elementos que permitem a valorização e pontuação da proposta através da aplicação do critério de adjudicação ou – para o que ora concretamente releva, inequivocamente, os - **ii) termos ou condições considerados obrigatórios pela entidade adjudicante, ou seja, os elementos que se destinam somente a confirmar o cumprimento do caderno de encargos e das demais normas aplicáveis.** -----

----- Finalmente, alegou ainda o concorrente, em audiência prévia, que, em sede do art. 72º do CCP, que teria sido possível ao júri ter solicitado esclarecimentos sobre a sua proposta. A questão ora em causa prende-se com o denominado **princípio do inquisitório**. Ora, relativamente a este princípio, importa recordar que a sua **aplicabilidade** não pode deixar de ser **limitada no âmbito dos procedimentos pré-contratuais da contratação pública**, face à intensidade com que outros princípios vigoram, nomeadamente, o princípio da concorrência, da igualdade, da transparência e legalidade, como, aliás, é amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência dominantes – *crf.* o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 13 de Outubro de 2011, proferido no Proc. N.º 7925/11, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt): -----

----- “O princípio do inquisitório é aplicável de forma mitigada e limitada, pois a matéria instrutória está legalmente na esfera de responsabilidade e iniciativa dos interessados, como decorre do princípio da concorrência.” -----

----- Nessa medida, não compete ao Júri colmatar, v.g. através do princípio do inquisitório que fosse, falhas que apenas podem ser imputadas aos concorrentes, conferindo a tais concorrentes a **vantagem** de suprir omissões que resultariam, como resultam, de outro modo, na exclusão da respetiva proposta. -----

----- Cfr. Igualmente, o Acórdão do STA no Processo n.º 1166/11 -11, de 11.04.2012, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt): -----

----- “VI — **Não podendo os esclarecimentos previstos na lei servir para alterar ou suprir omissões da candidatura, designadamente dos documentos que a acompanham**, por maioria de razão ter-se-á de concluir que, **depois de apresentadas, as mesmas não podem ser corrigidas ou completadas através da junção de documentos que a deveriam instruir e que a não acompanharam.**” (destaques e sublinhados nossos) -----



**MUNICÍPIO DE LAJES DAS FLORES**  
**CÂMARA MUNICIPAL**

----- Face a tais circunstâncias, não só estava vedado ao Júri recorrer a um pedido de esclarecimentos no sentido pretendido pelo concorrente, como estava vinculado a dela retirar as devidas e legais consequências. -----

----- Dessa forma, a decisão de exclusão nem sequer é, além do mais, *desproporcionada*, mas sim aplicadora de lei expressa, conforme supra demonstrado. -----

----- Face ao exposto, o júri do procedimento delibera por unanimidade o seguinte: -----

----- De acordo com o n.º 1 do artigo 148.º do Código dos Contratos Públicos, com exceção da primeira questão supra apreciada, manter todo o demais teor e conclusões do relatório preliminar, dando-se por reproduzido, para todos os devidos e legais efeitos, isto é, apontando à exclusão de todas as propostas apresentadas.-----

----- Em cumprimento do n.º 3 do artigo 148.º do Código dos Contratos Públicos, remeter à Câmara Municipal o presente relatório, juntamente com os restantes documentos que compõe o processo de concurso. -----

----- Nos termos do n.º 4 do artigo 148.º do Código dos Contratos Públicos, *cabe ao órgão competente para a decisão de contratar decidir sobre a aprovação de todas as propostas contidas no relatório final, nomeadamente para efeitos de adjudicação.* -----

O Presidente do Júri

O Vogal

O Vogal