

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0917/21.9BEPRT	27 de janeiro de 2022	Cláudio Ramos Monteiro

DESCRITORES

Contratação pública > Contencioso pré-contratual > Análise de propostas > Avaliação de propostas > Plano de trabalhos

SUMÁRIO

I - A alínea f) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) não consente que se subverta a ordem lógica das operações de análise e avaliação das propostas de um concurso público, transformando em fundamento de exclusão das mesmas aquilo que é um fator da sua avaliação.

II - A mera insuficiência do plano de trabalhos apresentado com a proposta para a realização de uma empreitada de obras públicas não viola o n.º 1 do artigo 361.º do CCP, e não constitui um fundamento de exclusão da proposta, quando aquele plano corresponda a um aspeto da execução do contrato submetido à concorrência.

TEXTO INTEGRAL

ACORDAM NA SECÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

I. Relatório

1. A....., LDA. - identificada nos autos – recorreu para este Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do artigo 150.º do CPTA, do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCAN), de 10 de setembro de 2021, que negou provimento ao recurso que havia interposto da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) do Porto, Juízo de Contratos Públicos, de 18 de maio de 2021, que julgou procedente a ação de contencioso pré-contratual proposta contra a UNIVERSIDADE DO PORTO por B....., LDA., e anulou o ato de adjudicação à Recorrente do concurso público para execução da «Empreitada de Requalificação das Instalações do Museu de História Natural e da Ciência no Edifício Histórico da Reitoria».

2. Nas suas alegações, a Recorrente formulou, quanto ao mérito do recurso, as seguintes conclusões:

« (...)

C) No caso concreto o Tribunal a quo entendeu que quanto à apresentação dos documentos do plano de trabalhos (plano de mão-de-obra, plano de equipamentos e plano de pagamentos) da proposta da Contra-interessada nos termos do art.º 12.º, n.º 1, al. e), do Programa de Concurso e o Caderno de Encargos se aplicam os art.ºs 57.º, n.º 2, al. b), 43.º, 361.º, n.º 1, todos do CCP, quanto à verificação da causa de exclusão prevista no art.º 70.º, n.º 2, al. f), do CCP.

D) O artigo 12.º do Programa de Concurso contempla exigências quanto aos documentos.

E) O artigo 15.º do Programa de Concurso, além dos fundamentos de exclusão, refere o critério de adjudicação e factores de ponderação da avaliação.

F) Quanto ao Caderno de Encargos não encontramos quaisquer exigências ao nível do detalhe quanto aos documentos da proposta Plano de Trabalhos, Equipamentos e Mão-de-obra (cfr. art.º 12.º, n.º 1, al. e), do Programa do Concurso).

G) O art.º 12.º, n.º 1, al. e), do Programa de Concurso não prevê mais nenhuma exigência quanto ao detalhe do referido documento da proposta.

H) Assim, conforme é mencionado na Sentença, nenhuma exigência resulta do Programa de Concurso e do Caderno de Encargos quanto ao nível de detalhe do Plano de trabalhos, Equipamentos e Mão-de-obra. Aliás, a citada Sentença refere, no essencial que tais elementos constavam da proposta da Contra-interessada, aqui Recorrente.

I) A Recorrente apresentou assim a sua proposta com os documentos conforme referido o art.º 12.º, n.º 1, al. e), do Programa do Concurso exigia apenas os documentos “Programa de Trabalhos, incluindo Plano de Trabalhos, Plano de Mão-de-obra e Plano de Equipamentos”.

J) Resulta nos termos do art.º 15.º, n.º 1, do Programa de Concurso que são fundamentos de exclusão as propostas que não contenham os elementos exigidos pelo art.º 12.º da mesma peça do procedimento e quanto contiverem condições divergentes das estabelecidas no Caderno de Encargos.

K) Tanto a Sentença como o Acórdão não referem em momento algum que a

proposta da Recorrente não tenha apresentado os elementos previstos no art.º 12.º do Programa do Concurso ou que tenha apresentado condições contrárias ao Caderno de Encargos.

L) Nos termos do art.º 15.º, nºs 2 e 3, do Programa do Concurso encontram-se previstos quais os coeficientes de ponderação na avaliação. Portanto, em conformidade com o supracitado art.º do Programa do Concurso, com o descritor da pontuação no subfactor Plano de Trabalhos a pontuação é atribuída em função da desconformidade, maior ou menor conformidade do Plano de Trabalhos com a obra.

M) O Programa do Procedimento no artigo 12.º, tal como de resto o art. 57.º, n.º 2 al. b) do CCP, exigia um Programa de Trabalhos, incluindo Plano de Trabalhos, Plano de Mão de Obra e Plano de Equipamentos, documentos que foram apresentados pela Recorrente.

N) Tendo a Recorrente apresentado os documentos da sua proposta nos termos do art.º 12.º, n.º 1, al. e), do Programa do Concurso, não se enquadra em nenhum dos fundamentos de exclusão do art.º 15.º, n.º 1, do Programa do Concurso.

O) O art.º 15.º, nºs 2 e 3 do Programa do Concurso contempla apenas fundamento para avaliação e respectiva atribuição de pontuação.

P) A Sentença na página 50, que o Acórdão não alterou, refere que a Recorrente apresentou os documentos exigidos pelo art.º 12.º, n.º 1, al. e), do Programa do Concurso, apenas não com o nível de precisão.

Q) Portanto, não existe fundamento legal para que a proposta da Recorrente

não devesse ter sido admitida e avaliada, sendo a eventual desconformidade e precisão do plano de trabalhos, mão-de-obra, equipamentos e segurança e saúde no trabalho, sujeita a avaliação e respectiva pontuação.

R) Não existe qualquer violação ou incumprimento dos art.ºs 12.º e 15.º do Programa do Concurso, Caderno de Encargos, como também não existe dos art.ºs 43.º, 57.º, n.º 2, al. b) e 361.º do Código dos Contratos Públicos.

S) Nesse sentido o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 03-12-2020, processo n.º 02189/19.6BEPRT, (...) conforme sumário que se transcreve, pela sua relevância: “(...) II - A apreciação de subfactores submetidos à concorrência, relativos à execução do contrato de empreitada, que no aspeto da sua avaliação, são pontuados na sua muito insuficiência não são manifestamente elementos suscetíveis de conduzirem à exclusão da proposta quer nos termos do artigo 146.º, n.º 2, al. d) do CCP quer nos termos do artigo 70.º, n.º 2 do mesmo CCP. III - A não apresentação dos planos de trabalhos exigidos na proposta só pode levar à exclusão de uma proposta quando, na situação concreta em que a questão se coloque, se comprove que a sua falta contende com a avaliação da mesma ou que resulte do caderno de encargos a sua essencialidade. IV - A incompletude e falta de alguns planos previstos nas condições técnicas do projeto, no que toca à manutenção e garantia não tendo gerado a impossibilidade de avaliação da proposta e da sua comparação com as restantes não se repercute ao nível da exclusão da proposta, mas antes ao nível da sua avaliação da mesma, já que se trata de aspeto da proposta submetido à concorrência. (...)”

T) E, ainda, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 21-05-2021, processo n.º 01960/20.0BEPRT, (...) e o Acórdão deste Tribunal Central Administrativo Norte de 09-06-2017, no processo nº 218/16.4BELRA (...).

U) Nos termos do art.º 146.º do CCP apenas nas situações fundamentadas previstas no n.º 2 do art.º 70.º do CCP são motivo de exclusão, sendo que no caso concreto não se verifica a causa de exclusão do art.º 70.º, n.º 2, al. f), do CCP. Assim, levanta-se questões quanto ao sentido e ao alcance da causa de exclusão de propostas prevista na alínea f) do nº 2 do artigo 70º do CCP, ou seja, esta norma pressupõe a apreciação prévia do conteúdo de outras normas legais e regulamentares para as quais remete, cuja violação só pode ser aferida, quer através da determinação do conteúdo de normas legais, regulamentares e convencionais inseridas num outro ramo do Direito.

V) Sendo que no caso concreto a Recorrente apresentou todos os documentos da proposta nos termos do art.º 12.º do Programa do Concurso e art.º 57.º, n.º 1, do CCP, conforme referido na Sentença recorrida.

W) Portanto, não se verifica que os documentos da proposta da Recorrente possam estar desconformes com as vinculações legais e regulamentares a que as partes estão sujeitas nos termos dos art.ºs 96.º e 57.º do Código dos Contratos Públicos.

X) Pelo que está errada a interpretação da Sentença recorrida quanto à aplicação e enquadramento da al. f) do nº 2 do art.º 70º do Código dos Contratos Públicos.

Y) Nesse sentido, da diversa jurisprudência, apenas a mais relevante, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 18-05-2018, processo n.º 02212/17.9BEPRT, (...) que “Não é uma interpretação permitida da alínea f) do nº 2 do artigo 70º do Código dos Contratos Públicos”, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 21-04-2021, processo n.º 2597/16.4BELSB, (...) em

que “a referida al. f), do nº 2 do artº 70º do CCP apenas se dirige a direitos e deveres que tenham a sua própria causa e assento jurídicos no contrato a celebrar”, e o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 21-05-2021, processo n.º 01960/20.0BEPRT (...), em que “nem a celebração do contrato com a Autora implicará a violação de vinculações legais ou regulamentares, razão pela qual improcede o erro de julgamento assacado à Sentença recorrida. (...)” Assim, a decisão recorrida incorre em violação de lei, pois, as circunstâncias dos autos não se enquadram na causa de exclusão prevista na alínea f) do nº 2 do artigo 70º do Código dos Contratos Públicos, ou sequer em qualquer outra causa de exclusão prevista no art.º 70.º do Código dos Contratos Públicos. AA) Pelo que deverá ser procedente o recurso e, conseqüentemente, ser revogado o Acórdão recorrido que julgue a acção absolutamente improcedente, absolvendo-se a Ré entidade demandada e a Contra-interessada dos pedidos.»

3. A Recorrida não contra-alegou.

4. O recurso de revista foi admitido por Acórdão da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal Administrativo, em formação de apreciação preliminar, de 9 de setembro de 2021, porque a questão de direito nele suscitada «envolve dificuldades óbvias e dita conseqüências práticas relevantes no âmbito dos concursos públicos, podendo, assim, ser repetível, tanto administrativamente, como em sede judicial, o que justifica a admissão da revista para uma melhor dilucidação deste assunto».

5. Notificado para o efeito, o Ministério Público não se pronunciou - artigo 146.º/1 do CPTA.

6. Sem vistos, dada a natureza urgente do processo - artigo 36.º/1/c e 2 do CPTA.

II. Matéria de facto

7. As instâncias deram como provados os seguintes factos:

«**1.** Por deliberação do Conselho de Gestão da UP foi aberto o concurso público para adjudicação da “Empreitada de Requalificação das Instalações do Museu de História Natural e da Ciência no Edifício Histórico da Reitoria (2.º Procedimento)” e aprovadas as peças do procedimento, concretamente Programa de Procedimento e Caderno de Encargos. – fls. 2 e ss. do p.a. a fls. 357 e ss. dos autos.

2. Foi dada publicidade ao Concurso através da sua publicação na plataforma eletrónica de contratação pública utilizada pela entidade adjudicante, acingov.pt, e por publicação no Diário da República – 2.ª Série, n.º 6 de 11.1.2021. – cf. fls. 16 e ss. do p.a. a fls. 372 e ss. dos autos.

3. Consta do Programa do Procedimento, designadamente, o seguinte:

“Artigo 10.º ENTREGA DAS PROPOSTAS [...]

3. As propostas deverão ser constituídas pelos elementos e documentos constantes no presente Programa do Procedimento.

4. Os documentos das propostas devem ser apresentados em formato *.dwg, *.doc, *.xls, *.mpp e *.pdf e ser inseridos nos respetivos campos da plataforma eletrónica.

[...] Artigo 12.º PROPOSTA

1. Para apresentação da proposta é necessário o preenchimento na plataforma eletrónica do formulário da “Proposta”, bem como a anexação dos seguintes documentos no separador “Elementos da Proposta”, todos submetidos mediante aposição de assinatura digital qualificada:

a) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, elaborada em conformidade com o modelo constante no anexo A do presente Programa do Procedimento (anexo I do Código dos Contratos Públicos), assinada pela pessoa ou pelas pessoas com poderes para obrigar o concorrente (será necessário o envio de Certidão Permanente para esta verificação) ou, no caso de agrupamento, pelo representante comum dos membros que o integram, se tiver havido designação, ou, não existindo este, por todos os seus membros ou respetivos representantes (em formato *.pdf);

b) Proposta do preço global, em numerário e por extenso conforme o modelo constante do anexo B do presente Programa do Procedimento (em formato *.pdf);

c) Lista de preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução (em formato *.pdf e *.xls);

d) Memória descritiva e justificativa do modo de execução dos trabalhos e descrição pormenorizada da metodologia e modelo organizacional do concorrente para realização integral do contrato apresentando o organograma de funcionamento (em formato *.pdf com um máximo de 40 páginas A4);

e) Programa de Trabalhos, incluindo Plano de Trabalhos, Plano de Mão-de-obra e Plano de Equipamentos (em formato *.pdf);

- f) Plano de Pagamentos (em formato *.pdf e *.xls);
- g) Cronograma Financeiro (em formato *.pdf e *.xls),
- h) Mapa com a percentagem de faturação que cabe, mensalmente, ao encargo relativo aos custos indiretos estruturais (designadamente: encargos de estrutura, seguros, garantias, juros de mora, lucros cessantes, danos emergentes, custos financeiros, etc). Nota: não se inclui neste encargo o valor dos custos de estaleiro, que deverão estar diluídos nos preços unitários da lista solicitada na alínea c) (em formato *.pdf e *.xls);
- i) Modelo de Gestão da Qualidade, Segurança e Ambiente. Documento único que deverá descrever de uma forma explícita o modelo de Gestão da Qualidade, Gestão da Segurança e Gestão Ambiental a implementar na obra (em formato *.pdf com um máximo de 40 páginas A4);
- j) Quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por os considerar indispensáveis para os efeitos dos atributos da sua proposta que importem à execução do contrato.

2. A Proposta e todos os documentos que lhe associarem devem ser assinados eletronicamente mediante a utilização de certificados de assinatura eletrónica qualificada, nos termos previstos no artigo 54.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto. As assinaturas deverão ser identificadas, de forma bem legível, com os nomes a quem pertencem e da qualidade em que são feitas.

[...]

Artigo 15.º ANÁLISE E CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO DAS PROPOSTAS

1. Para além dos casos previstos no artigo 146.º do Código dos Contratos Públicos, são ainda excluídas as propostas que:

- Não contenham os elementos exigidos no Artigo 12.º do presente Programa do Procedimento;

- Contenham condições divergentes das estabelecidas no Caderno de Encargos.

O critério em que se baseia a adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa (art.º 74.º, ponto 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos), considerando os seguintes fatores e respetivos coeficientes de ponderação, expressos em percentagem:

- Preço global proposto para a Empreitada – pontuação representada por VP ----
60 %;

- Valia técnica da proposta – pontuação representada por VT -----
40%.

3. Ambos os fatores são classificados numa escala de 1 a 10, sendo, então, a pontuação final de cada proposta, V, também na escala de 1 a 10, obtida por aplicação da expressão:

$$V = 0,60 VP + 0,40 VT$$

Nota: O cálculo do valor V, pontuação final da proposta, é arredondado à 3ª casa decimal.

4. Representando por Pb o preço base e por Px o preço da proposta em análise, a pontuação - VP - do fator “Preço global proposto para a Empreitada” será calculada usando as seguintes expressões:

[IMAGEM]

Nota: O cálculo do valor (Px/Pb) usado para a escolha de fórmula a aplicar é o valor arredondado à 3ª casa decimal; O cálculo do valor VP é também ele arredondado à 3ª casa decimal.

5. A pontuação do fator “Valia técnica da proposta - VT” será efetuada através da análise do conteúdo dos seguintes documentos:

[IMAGEM]

A pontuação VT é obtida por aplicação da expressão:

$VT = 0,40$ (Metodologia de Execução da Obra) + $0,30$ (Plano de Trabalhos) + $0,30$ (Segurança e Saúde no Trabalho) Nota: O cálculo do valor VT, valia técnica da proposta, é arredondado à 3ª casa decimal.

6. No caso de duas ou mais propostas aceites atingirem a mesma pontuação final, o desempate é feito através da aplicação sequencial dos seguintes critérios:

1º) Proposta de preço mais baixo; 2º) Proposta com pontuação mais elevada na terceira parcela do fator “Valia técnica da proposta - VT”; 3º) O encargo relativo aos custos indiretos estruturais mais baixo.

[...]

- cfr. fls. 21 e ss. do p.a a fls. 377 e ss. dos autos.

4. Do Caderno de Encargos, o qual se dá aqui por integralmente reproduzido, consta, com relevância aos autos,

“Cláusula 2.^a DISPOSIÇÕES POR QUE SE REGE A EMPREITADA

1. A execução do contrato obedece:

a. Às cláusulas do contrato e ao estabelecido em todos os elementos e documentos que dele fazem parte integrante;

b. Ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (Código dos Contratos Públicos, doravante «CCP»);

c. Ao Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro, e respetiva legislação complementar;

d. À restante legislação e regulamentação aplicável, nomeadamente a que respeita à construção, à revisão de preços, às instalações do pessoal, à segurança social, à higiene, segurança, prevenção e medicina no trabalho e à responsabilidade civil perante terceiros;

e. Às regras da arte.

[...]

Cláusula 5.ª PROJETO

1. O projeto de execução a considerar para a realização da empreitada é o patenteado no procedimento.

[...]

Cláusula 6.ª PREPARAÇÃO E PLANEAMENTO DA EXECUÇÃO DA OBRA

1. O empreiteiro é responsável:

a. Perante o dono da obra, pela preparação, planeamento e coordenação de todos os trabalhos da empreitada, ainda que em caso de subcontratação, bem como pela preparação, planeamento e execução dos trabalhos necessários à aplicação, em geral, das normas sobre segurança, higiene e saúde no trabalho vigentes e, em particular, das medidas consignadas no plano de segurança e saúde e no plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição que acompanham o projeto de execução;

b. Perante as entidades fiscalizadoras, pela preparação, planeamento e coordenação dos trabalhos necessários à aplicação das medidas sobre segurança, higiene e saúde no trabalho em vigor, bem como pela aplicação do documento indicado na alínea i) do n.º 4 da presente cláusula.

c. Pela obtenção e respetivo encargo de todas as licenças necessárias à execução da obra.

2. A disponibilização e o fornecimento de todos os meios necessários para a realização da obra e dos trabalhos preparatórios ou acessórios, incluindo os

materiais e os meios humanos, técnicos e equipamentos, compete ao empreiteiro.

3. O empreiteiro realiza todos os trabalhos que, por natureza, por exigência legal ou segundo o uso corrente, sejam considerados como preparatórios ou acessórios à execução da obra, designadamente:

a. Trabalhos de montagem, construção, manutenção, desmontagem e demolição do estaleiro;

b. Trabalhos necessários para garantir a segurança de todas as pessoas que trabalhem na obra ou que circulem no respetivo local, incluindo o pessoal dos subempreiteiros e terceiros em geral, para evitar danos nos prédios vizinhos e para satisfazer os regulamentos de segurança, higiene e saúde no trabalho e de polícia das vias públicas;

c. Trabalhos de restabelecimento, por meio de obras provisórias, de todas as servidões e serventias que seja indispensável alterar ou destruir para a execução dos trabalhos e para evitar a estagnação de águas que os mesmos possam originar;

d. Trabalhos de construção dos acessos ao estaleiro e das serventias internas deste;

e. Todos os trabalhos e procedimentos necessários para garantir os meios necessários à execução dos trabalhos (água, eletricidade, gás).

[...]”

- cf. fls. 48 e ss. do p.a. a fls. 404 e ss. dos autos.

5. O Caderno de Encargos mostra-se integrado, além do mais, pelo Projeto de Execução cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, contendo, além do mais, os mapas de medições detalhadas, e Mapa de Quantidades, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, e que se mostra decomposto nos Capítulos 1 Diversos, A - Arquitetura (de A1 a A9), B - Instalações elétricas e telecomunicações (de B1 a B.1.8), C-Instalações Mecânicas (de C1 a C7), D - Rede de Gás (de D 1 a D6), E - Segurança Contra incêndios (de E1 a E2), F - Estruturas (F1 a F8), G Redes Hidráulicas (G1 a G3), e dentro de cada capítulo em subcapítulos e nestes em subs-sub-capítulos e em artigos e subartigos

[IMAGEM]

»

[IMAGEM]

- fls. 144 e ss. do p.a. a fls. 504 e ss. dos autos.

6. Na sequência de pedidos dos interessados foram prestados esclarecimentos, cujo teor aqui se dá por reproduzido e do qual consta, além do mais,

Q5. É omissa um artigo onde se possam indicar os custos com montagem, manutenção e desmontagem de estaleiro, incluindo acompanhamento de obra, desenvolvimento e implementação do PSS e PPGRCD, instalações para a Fiscalização (conforme indicado como nota em mapa de quantidades) assim como meios de acesso / elevação, durante o prazo de execução de obra.

Todos os custos mencionados devem estar diluídos pelos artigos que compõem o mapa de quantidades.

- fls. 595 e ss. do p.a. a fls. 959 e ss. dos autos.

7. Apresentaram proposta ao concurso,

A.....

C..... Unipessoal Lda.

B....., Lda.

D....., S.A.

- fls. 606 e ss. do p.a. a fls. 974 e ss. dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzida, fls. 1412 e ss. do p.a. a fls. 1643 e ss. dos autos.

8. A A..... apresentou proposta pelo valor de € 591.525,51, instruindo-a, além do mais, com os seguintes documentos:

a. Declaração do preço proposto;

b. Lista de Preços Unitários, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido (fls 645 e ss. do p.a.);

c. Memória Descritiva, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido (fls 673 e ss. do p.a.), e do qual consta, além do mais,

“[...]

2. ÂMBITO DA PROPOSTA

Pretende esta memória dar justificação ao Programa de Trabalhos, descrever os métodos de execução a implementar na sua realização e fazer a correlação entre as principais atividades e respetivo faseamento no tempo.

O Programa de Trabalhos foi elaborado com o objetivo de obter ainda uma distribuição o mais regular possível dos recursos de pessoal e de equipamento durante o prazo de execução da Empreitada.

[...]

5. ORGANOGRAMA FUNCIONAL DOS SERVIÇOS A PRESTAR

Durante a execução do Contrato, a empresa A....., Lda será representada por:

- Um diretor de obra, com o título de qualificação de Engenheiro Eletrotécnico;
- Um Técnico de Higiene e Segurança no Trabalho – Nível VI, igualmente com o título de Engenheiro;
- Um Técnico de Ambiente (PGRCD) – Engenheiro;
- Um Encarregado Geral. O Diretor de Obra terá a responsabilidade de todos os setores diretamente ligados ao desenvolvimento da obra, bem como, de efetuar a coordenação e interação com o representante do Dono de Obra.

[...]

Diretor de Obra

O Diretor de Obra tem as seguintes responsabilidades:

- Implementar e gerir em obra o sistema de gestão da qualidade da obra;
- Desenvolver as suas atividades em conformidade com os procedimentos de gestão definidos;
- Estudar e analisar o projeto de execução e restantes documentos contratuais da empreitada;
- Registrar todas as alterações acordadas em relação ao contrato original;
- Verificar se as alterações aprovadas são devidamente introduzidas nos processos de construção;
- Elaboração do Planeamento das Obras e demais documentos conexos (cronogramas financeiros, mapas de cargas de equipamento e pessoal, mapas de materiais, etc.) e assegurar o seu cumprimento;
- Planear e coordenar as atividades de construção, assegurando a qualidade da sua execução de acordo com o programa de trabalhos e demais especificações técnicas;
- Rever periodicamente, em conjunto com a equipa de produção, o andamento geral dos trabalhos;
- Gerir produtos não conformes resultantes de não conformidades;
- Promover o processo de aquisição de materiais;
- Coordenar os serviços de preparação, topografia e produção de acordo com o determinado nas reuniões de coordenação e no sentido da unificação da informação; □ Promover a realização de reuniões com a fiscalização ou cliente e fazer registo escrito dessas reuniões;
- Detetar erros ou omissões dos projetos, elaborar os respetivos mapas nos prazos legais e promover a sua reclamação junto dos clientes;
- Planear e implementar as ações de aprovação, inspeção e ensaio na receção,

em curso de processo de produção e nas receções finais;

- Assegurar que as regras de segurança são seguidas por todos e que o trabalho é realizado tendo em conta o plano de segurança e saúde definido;
- Promover e acompanhar os processos de Subempreitada;
- Realizar autos de medição ao Cliente e promover a entrega da respetiva fatura;
- Realizar os autos de medição aos Subempreiteiros;
- Manter organizado todo o processo administrativo das obras;
- Conferir mensalmente os mapas de controlo de custos;
- Analisar os autos de medição dos clientes;
- Supervisionar a receção de materiais e equipamentos;
- Quantificar os trabalhos a mais e geri-los após a sua aprovação;
- Implementar e gerir em obra o sistema de gestão;
- Efetuar outras funções indicadas pelo superior hierárquico (Diretor Coordenador de Obra). A afetação do diretor de obra será de 100% e do técnico de ambiente e segurança será 50%.

6. MODO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

6.1. PROGRAMA DE TRABALHOS

O Programa de Trabalhos, constituído pelo Plano de Trabalhos, Plano de Mão-de-Obra, Plano de Equipamento e Plano de Pagamentos / Cronograma Financeiro, foi elaborado a partir das condições expressas no Programa de Concurso, delineado em função dos trabalhos a executar, compatibilizando de forma lógica as tarefas a realizar, otimizando os meios de produção e salvaguardando as exigências relacionadas com a qualidade, segurança e ambiente.

6.1.1. PLANO DE TRABALHOS

Pretende-se com a presente Justificação do Plano de Trabalhos descrever de forma sucinta e explícita as principais tarefas e o encadeamento das mesmas.

Os trabalhos referentes a esta Empreitada serão executados de acordo com o previsto no caderno de encargos, condições técnicas especiais e em conformidade com as normas e legislação em vigor.

Após o estudo do projeto, das condições locais e prazo de execução, foi desenvolvido o Plano de Trabalhos. Para a sua elaboração adotou-se uma metodologia que traduz graficamente as diversas fases, recorrendo ao programa Microsoft Project, sob a forma de um diagrama de “Gantt”, com precedências e ligações entre as diversas atividades nas quais se representa o ritmo e o desenvolvimento semanal das atividades (foi considerada como escala temporal, a semana, e como unidade de duração das atividades, o dia - considerou-se ainda um horário de trabalho que corresponde a 8 horas de trabalho por dia, ou seja, 40 horas semanais), discriminando todos os trabalhos e assinalando prazos de execução de cada uma das tarefas e capítulos, com referência às suas quantidades, duração e ligações de interdependência.

Ora, o Plano de Trabalhos indica a sequência e o encadeamento das diversas atividades previstas, tendo presente o prazo de execução de 360 (trezentos e sessenta) dias, sem interrupções, para a globalidade das atividades, contados a partir da data de consignação da obra.

Os rendimentos terão sempre em conta a mão-de-obra e equipamentos associados a cada uma das tarefas.

Para a concretização da presente Empreitada foram consideradas as seguintes Fases:

- Fase 0: Adjudicação, elaboração dos planos de segurança e saúde e de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição para posterior aprovação do Dono de Obra e conseqüente consignação da mesma. Logo após a consignação da Empreitada será submetido à apreciação do Dono da Obra, todo o processo da Empreitada ajustada aos modelos bem como serão submetidos à aprovação materiais e equipamentos a utilizar em obra. Após, será realizada a primeira reunião de preparação e coordenação dos trabalhos com a Fiscalização e representante do Dono de Obra.

Esta fase inicial pressupõe, ainda, a solicitação de todos os cadastros das infraestruturas existentes nas zonas a intervir.

- Fase 1: Terminada que esteja a preparação da Empreitada, iniciar-se-ão os trabalhos relativos à montagem do estaleiro (quando aplicável) bem como a implementação dos planos supra referidos;

- Fase 2: Execução dos trabalhos conforme mapa de trabalhos e quantidades.
[..]

- Fase 3: Fase final da obra em que todos os trabalhos da empreitada estão concluídos, será efetuada a limpeza final. Mais ainda, esta é fase em que se procederá aos testes, programações e ensaios, e respetivos relatórios, necessários e previstos nas peças do procedimento, bem como a realização de formação. Este é o momento em que se apresentarão igualmente todos os manuais e telas finais referentes aos equipamentos instalados e aos trabalhos executados.

A Empreitada em apreço será realizada de acordo com o diagrama do faseamento da obra (ficheiro e1) Faseamento de Obra.pdf.) que faz parte da proposta e que respeita integralmente o descritivo constante do mapa de trabalhos e quantidades conforme documento que faz parte integrante das peças do procedimento do presente concurso. De referir que as datas apresentadas são meramente indicativas.

6.1.2. PLANO DE MÃO DE OBRA E DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS Os planos de Meios Humanos e respetiva carga de mão-de-obra (ficheiro e2) Plano de Mão de Obra.pdf) e de Materiais e Equipamentos (ficheiro e3) Plano de Equipamentos.pdf) necessários para o normal cumprimento do planeamento apresentado, referem-se aos meios que a A....., Lda colocará à disposição da empreitada, quer através de meios próprios, quer através de subcontratações ao mercado e consultados durante a elaboração da proposta.

Para a obra em análise, entende-se necessário o seguinte: Equipamentos:

- Equipamento Informático;
- Camião;
- Carrinha;
- Mala de Ferramentas – Construção Civil;
- Vedação;
- Contentor de resíduos;
- Meios de elevação;
- Mala de Ferramentas – AVAC;
- Mala de Ferramentas – Eletricidade; Mão de Obra:
Sócio Gerente;
- Encarregado;

- Técnico de Segurança e Saúde;
- Técnico de Ambiente;
- Oficial de Construção Civil;
- Ajudante de Construção Civil;
- Ajudante de Eletricista;
- Oficial de Eletricista;
- Técnico de AVAC - Oficial;
- Técnico de AVAC - Ajudante;
- Diretor de Obra Os meios humanos e os equipamentos serão reforçados sempre que se mostrar necessário em Obra.

Para este caso específico, vão estar envolvidas diversas especialidades, nomeadamente eletricidade, construção civil, AVAC. Ora, serão, para cada uma das especialidades, afetados os recursos humanos qualificados necessários quer para a execução quer para o controlo das atividades.

No caso de adjudicação, será elaborado o Programa de Trabalhos Definitivo baseado no sistema de planeamento de gráfico de barras. Admite-se que, na fase de preparação da obra, possam ocorrer ajustamentos de pormenor, sem prejuízo das datas-chave do presente programa. As necessidades de equipamentos estão diretamente relacionadas com os meios humanos existentes em obra.

Assim, prevê-se que cada elemento da equipa tenha todo o material necessário para executar as tarefas que lhe estão incumbidas.

6.1.3. PLANO DE PAGAMENTOS

Os pagamentos serão efetuados de acordo com o previsto no caderno de

encargos e tal como explanado no (ficheiro f) Plano de pagamentos.pdf.

6.2. PREPARAÇÃO DAS ÁREAS DE TRABALHO

A execução da presente Empreitada terá início com a implantação da obra e montagem do estaleiro e receção do material em obra.

Os trabalhos serão iniciados com a marcação dos limites da intervenção e pelo levantamento do existente.

No que ao estaleiro diz respeito, será criado, em local a definir, que permita preparar, planear e controlar a obra, de modo a cumprir convenientemente todas as tarefas.

No perímetro considerado para o estaleiro de obra, será proibida a circulação de viaturas particulares, assim como pessoas estranhas ao serviço, devendo ser controladas as entradas e saídas de viaturas e pessoas.

As pessoas que desejem permanecer e/ou passar pelo estaleiro, terão de cumprir todas as regras impostas no plano de segurança e saúde.

Será vedado o perímetro considerado de segurança, de modo a que os trabalhos decorram com normalidade e sem interrupções e proceder-se-á à afixação de placas com as regras de entrada e permanência no local da obra.

Será ainda definido um escritório e armazéns para recolha de materiais e ferramentas. Igualmente serão ainda instalados os sistemas de segurança coletivos conforme definidos no Plano de Saúde e Segurança.

Durante a Empreitada serão efetuados os trabalhos de reparação do estaleiro que se revelem necessários, para garantir a segurança e vedação do recinto.

Em simultâneo com todas as tarefas a realizar, está prevista a Receção do Material em Obra. Verificar-se-á se todos os materiais e equipamentos correspondem às características técnicas que constam no projeto, nas quantidades definidas, de modo a não causar atrasos no decorrer dos trabalhos, e garantir o acondicionamento no estaleiro.

Todos os resíduos e materiais sobrantes serão devidamente separados e encaminhados para empresas certificadas de tratamento de resíduos, sendo simultaneamente preenchida uma guia de resíduos. Todos os certificados e documentos serão apresentados à fiscalização da obra.

[...]

6.4. DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS

Todos os trabalhos, materiais e sua aplicação na presente empreitada, serão de acordo com o solicitado no Caderno de Encargos, peças escritas e peças desenhadas, que integram o Projeto de Execução, da melhor qualidade, devidamente homologados, de marcas devidamente aprovadas e reputadas no nosso mercado, conforme as boas regras de construção e qualidade, garantindo a aplicação das condições Técnicas do CE.

No que concerne aos recursos de Mão-de-Obra e Equipamentos, refere-se que os trabalhos a realizar serão executados por técnicos devidamente credenciados e experientes neste tipo de serviço. Seguindo-se todas as indicações e procedimentos dos fabricantes do material utilizado, sempre que

haja dúvidas, efetuar-se-ão esclarecimentos junto do representante do material em questão. Serão cumpridos todos os procedimentos exigidos, bem como as indicações vertidas no caderno de encargos e pela fiscalização da obra.

Serão, ainda, aplicados e fornecidos todos os acessórios necessários para efetuar fixações, interligações, etc., previstas no caderno de encargos.

Tendo bem presente as especificidades dos espaços de intervenção, serão adotados todos os cuidados para garantir, entre outros, a segurança de pessoas e bens.

Ora, nos locais onde decorram as intervenções adotar-se-ão todas as medidas de sinalização e delimitação dos espaços de trabalho, bem como adequar-se-ão os meios elevatórios (escadas, torres, plataformas elevatórias, etc.).

No que aos ensaios diz respeito, destacamos que será realizada fundamentalmente a comprovação das características e condições do seu funcionamento.

Todos os trabalhos serão realizados de acordo com as normas e regras da arte e serão executados por técnicos devidamente habilitados.

[...]

7. ESTALEIRO

O estaleiro, disporá das infra-estruturas necessárias e suficientes ao seu perfeito funcionamento e à sua limpeza, será organizado de forma a mostrar sempre arrumo e ordenação, de modo a permitir boa eficiência.

O estaleiro será dotado de meios de “primeiros socorros”.

No final da obra, o estaleiro será desmobilizado garantindo a restituição das suas características iniciais a toda a área ocupada pelo mesmo durante a execução da empreitada.

7.1. IMPLANTAÇÃO DO ESTALEIRO / LOCALIZAÇÃO

Na escolha do local e/ou solução para implantação do Estaleiro de Apoio à obra será tido em atenção diversos fatores, nomeadamente:

- Disponibilidade de terrenos, ou outros espaços para o efeito;
- Fácil acesso e de forma a não impedir a normal circulação do tráfego e permitir um desempenho eficaz no apoio à obra.

[imagem] 1 - Zona de Materiais; 2 - Ferramentaria; 3 - Vedação; 4 - Instalações Sanitárias.

[...]

7.4. INSTALAÇÕES

No estaleiro será contemplado uma zona de armazenamento:

Ferramentaria Existirá em obra um contentor ferramentaria que servirá para a colocação de materiais de pequenas dimensões, ferramentas e máquinas manuais. Estes materiais serão arrumados e organizados de forma a permitir o fácil acesso/circulação dentro da ferramentaria.

Materiais Existirá em obra um local destinado a guardar materiais de maiores dimensões. Será dimensionado de acordo com o stock de materiais a manter em obra, sendo que a zona de cada material será devidamente identificada por meio de placas.

Instalações Sanitárias Será instalado dois sanitários químicos, um para utilização da fiscalização e outro para utilização dos trabalhadores. [...]"

d. Plano de Trabalhos –, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, e do qual consta, além do mais,

[IMAGEM]

e. Plano de Equipamentos –, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, e do qual consta,

[IMAGEM]

f. Plano de Equipamentos –, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido (fls. 703 e ss. do p.a.), e do qual consta,

[IMAGEM]

g. Plano de Pagamentos/Cronograma Financeiro, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido (fls. 720 do p.a.);

h. Lista de preços parciais/habilitações (fls. 721 e ss. do p.a.);

i. Declaração de aceitação do Caderno de Encargos;

j. Documento, em formato pdf, contendo certidão permanente e respetivo código de acesso, e procuração, com termo de autenticação, nos termos que aqui se dão por reproduzidos (fls. 766 e ss. do pa)

[IMAGEM]

[...]

[IMAGEM]

- cf. fls. 615 e ss. do p.a. a fls. 988 e ss. dos autos.

9. Em 12.2.2021 o júri do Concurso elaborou relatório preliminar do qual se extrai,

“[...]”

7.3. Conforme definido no artigo 146.º do CCP, procedeu-se à análise das propostas.

7.4. Todas as propostas foram admitidas. (Nota: A falta de alguns documentos em formato editável (excel) não é motivo de exclusão pois os restantes elementos são suficientes para a análise e avaliação das propostas).

O Concorrente N.º 1: A....., Lda. apresenta o cronograma financeiro junto com o plano de pagamentos, pelo que não está em falta informação na sua proposta.

[...]

9. AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS

Face ao exposto, as propostas avaliadas segundo os fatores Preço global e Valia técnica da proposta, foram as seguintes:

[IMAGEM]

9.1. Avaliação do fator Preço global proposto para a Empreitada pontuação representada por VP Relativamente à avaliação do fator Preço global VP, a pontuação das propostas é obtida através da aplicação da fórmula matemática definida no n.º 4 do artigo 15.º do Programa do Concurso.

As pontuações obtidas pelos concorrentes no âmbito do fator Preço global VP são as seguintes:

[IMAGEM]

Avaliação do fator - Valia técnica da proposta VT A pontuação do fator Valia Técnica da Proposta - VT será efetuada através da análise do conteúdo dos seguintes documentos:

Alínea d) do n.º 1 do Artigo 12.º do presente Programa do Procedimento para os descritores do 1.º subfator Metodologia de Execução da Obra, Alínea e) do n.º 1 do Artigo 12.º do presente Programa do Procedimento para os descritores do 2.º subfator Plano de Trabalhos, Alínea h) do n.º 1 do Artigo 12.º do presente Programa do Procedimento para os descritores do 3.º subfator Segurança e

Saúde no Trabalho, A pontuação VT é obtida por aplicação da expressão:

$$VT = 0,40 \text{ (Metodologia de Execução da Obra)} + 0,30 \text{ (Plano de Trabalhos)} + 0,30 \text{ (Segurança e Saúde no Trabalho)}$$

As pontuações obtidas pelos concorrente no âmbito do fator “Valia Técnica da Proposta - VT” são as seguintes:

[IMAGEM]

9.3. Classificação das Propostas A pontuação final (V) atribuída a cada uma das propostas resulta do somatório das pontuações atribuídas em cada um dos supra referidos fatores, afetados pelas respetivas ponderações, de acordo com a seguinte expressão:

$$V = 0,60 VP + 0,40 VT$$

As pontuações finais obtidas pelos concorrentes são as seguintes:

[IMAGEM]

10. ORDENAÇÃO DAS PROPOSTAS

10.1. Apresenta-se de seguida o quadro resumo das pontuações finais atribuídas, estando os concorrentes ordenados de acordo com as pontuações finais obtidas.

[IMAGEM]

CONCLUSÃO Considerando-se:

- a) A análise das propostas efetuada nos termos expostos;
- b) Os fatores e subfatores de avaliação das propostas e respetivas ponderações definidas no Programa do Concurso.

Da apreciação das propostas elaborada de acordo com os fatores definidos, o Júri sugere que seja feita a adjudicação da Empreitada de Requalificação das Instalações do Museu de História Natural e da Ciência no Edifício Histórico da Reitoria para a Universidade do Porto, ao Concorrente N.º 1: A....., Lda., pelo valor global de 591 525,51 (quinhentos e noventa e um mil, quinhentos e vinte e cinco euros e cinquenta e um cêntimos), acrescido de I.V.A. à taxa legal em vigor e com um prazo de 360 dias

Anexo

[IMAGEM]

- fls. 1417 e ss. do p.a. a fls. 1652 e ss. dos autos.

10. O relatório preliminar foi notificado pela plataforma eletrónica e concedido o para pronúncia. - fls. 1430 e ss. do p.a.

11. A A. pronunciou-se sobre o relatório preliminar nos termos que aqui se dão por reproduzidos, pugnando pela exclusão da proposta da CI. - cf. fls. 1434 e ss. do p.a.

12. Em 11.3.2021 o Júri elaborou relatório final do qual se extrai,

“

[IMAGEM]

- fls. 1457 e ss. do p.a. a fls. 1727 e ss. dos autos.

13. O relatório final foi aprovado por deliberação do Conselho de Gestão de 17.3.2021.

- fls. 1457 e ss. e 1494 e ss. do p.a.

14. Em 31.3.2021 foi celebrado entre a UP e a CI o contrato tendo por objeto a execução da Empreitada de “Requalificação das Instalações do Museu de História Natural e da Ciência no Edifício Histórico da Reitoria”, pelo valor de € 591 525,51 acrescido de IVA. - fls. 1591 e ss. do pa. a fls. 1844 e ss. dos autos.»

III. Matéria de direito

8. A questão de direito que se discute no presente recurso é a de saber se um concorrente pode ser excluído de um concurso público para a realização de uma empreitada de obras públicas, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), por insuficiência do plano de trabalhos apresentado com a sua proposta.

Não está em causa a falta de apresentação do documento, que as instâncias reconheceram existir, mas apenas uma eventual inadequação do seu conteúdo ao regime estabelecido nos artigos 43.º, 57.º e 361.º do CCP.

Conforme se afirmou na sentença do Juízo de Contratos Públicos do TAF do Porto, que o acórdão recorrido confirmou, «em concreto, verifica-se que há um

plano de trabalhos, que não indica todas as espécies de trabalhos, as quais não se reconduzem apenas aos capítulos gerais (1 e A a G) e aos subcapítulos, mas também dentro destes às diversas espécies de trabalhos que cada subcapítulo integra e em que se decompõe, e os correspondentes meios que lhe estarão afetos, quer no cronograma temporal, quer no plano da mão-de-obra e no plano dos equipamentos necessários, o que viola claramente o disposto nos artigos 361.º e 43.º do CCP.»

9. Esta questão não é nova na jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo, que no Acórdão de 14 de Junho de 2018, proferido no Processo n.º 395/18, citado pelas instâncias, afirmou que «da conjugação de todos estes preceitos [artigos 43.º/1, 57.º/1/b) e 361.º do CCP] decorre com suficiente clareza que deverá haver uma adequação do plano de trabalhos apresentado no âmbito da proposta (conforme impõe a al. b do n.º 2, do artigo 57.º) ao plano de execução constante do CE, pois só assim este será respeitado. E, por conseguinte (...) só assim (...) será possível o controlo e a fiscalização do cumprimento dos prazos contratuais para efeitos de aplicação de eventuais sanções contratuais, a determinação de prorrogações do prazo de execução e ainda outros aspectos relacionados com eventuais trabalhos a mais.»

Mais recentemente, porém, no Acórdão de 3 de Dezembro de 2020, proferido no Processo n.º 2189/19.6BEPRT, afirmou-se, de forma não totalmente coincidente, que «uma situação é admitir que foram omitidos planos de trabalho e de equipamento que deviam ter sido juntos e outra será dizer se os mesmos conduzem à exclusão da proposta de per si». Afastando-se do decidido naquele primeiro acórdão, por entender estar perante um diferente enquadramento fáctico, concluiu-se ali que «a falta de elementos que, em sede de avaliação, são pontuados na sua muito insuficiência não são manifestamente elementos susceptíveis de conduzirem à exclusão da proposta quer nos termos do artigo 146.º, n.º 2, al. d) do CCP, quer nos termos do artigo 70.º, n.º 2 do

mesmo CCP.»

10. O critério utilizado no citado Acórdão de 3 de Dezembro de 2020, que atribui uma diferente relevância ao plano de trabalhos consoante o mesmo corresponda ou não a um aspecto da execução do contrato submetido à concorrência, revela-se determinante na resolução da questão controvertida no presente recurso.

Se as propostas dos concorrentes são avaliadas, entre outros, pela valia técnica do plano de trabalhos apresentado, não faz sentido que a suficiência ou insuficiência do seu conteúdo possa constituir um fundamento para a exclusão das mesmas.

Aquele critério remete-nos para uma distinção fundamental no direito da contratação pública, entre análise e avaliação das propostas, ou seja, entre a verificação de que as mesmas cumprem os requisitos legais e regulamentares que lhes são aplicáveis, e a determinação, de entre aquelas que não forem excluídas, da que é economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante.

Ora, como escreveu Pedro Sanchez a propósito daquela distinção, «o parâmetro que sustenta cada uma destas operações lógicas é bem diferente. No caso da análise das propostas, o júri promove a sua comparação com as normas legais, regulamentares e procedimentais, na (...) lógica binária que determina a aceitação ou rejeição da proposta. No caso da avaliação das propostas susceptíveis de admissão, é o critério de adjudicação que serve de parâmetro para a sua pontuação e ordenação. O critério de adjudicação não pode receber uma função adicional que se destine a verificar a aceitabilidade da proposta; ele só intervém relativamente às propostas que sejam aceitáveis e relativamente às quais já se tenha confirmado a sua adjudicação.» - cfr. Sobre a distinção entre análise e Avaliação de Propostas e a limitação das funções atribuídas a um critério de adjudicação, in Revista de Contratos Públicos, n.º 23, Abril de

2020, p. 54.

Significa isto, entre outros, que apesar de a lei não prever uma fase procedimental autónoma para a análise das propostas, não se pode subverter a ordem lógica daquelas operações, transformando em fundamento de exclusão das mesmas aquilo que é um fator da sua avaliação. Principalmente quando nos situamos no âmbito do controlo judicial dos atos de adjudicação, em que ao tribunal é vedado imiscuir-se na apreciação do mérito das propostas, o que envolve a realização de juízos valorativos que são próprios da função administrativa e estão reservados à entidade adjudicante.

Vejamos então a situação dos autos.

11. Nos termos do artigo 15.º do Programa do Concurso, «o critério em que se baseia a adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa (art.º 74.º, ponto 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos), considerando os seguintes fatores e respetivos coeficientes de ponderação, expressos em percentagem:

- Preço global proposto para a Empreitada – pontuação representada por VP ---- 60 %;
- Valia técnica da proposta – pontuação representada por VT ----- 40%».

A pontuação da valia técnica da proposta é obtida por aplicação da expressão:

« $VT = 0,40$ (Metodologia de Execução da Obra) + $0,30$ (Plano de Trabalhos) + $0,30$ (Segurança e Saúde no Trabalho) »

A pontuação atribuída ao subfactor Plano de Trabalhos, consoante a respectiva valia técnica, é a seguinte:

- «- Apresenta um Plano de Trabalhos desconforme com a obra - 1,0
- Apresenta um Plano de Trabalhos em conformidade com a obra - 4,0
- Apresenta um Plano de Trabalhos em conformidade com a obra, bem como o encadeamento das actividades, indicando as principais precedências e caminho crítico - 7,0
- Apresenta um Plano de Trabalhos em conformidade com a obra, bem como o encadeamento das actividades, indicando as principais precedências, caminho crítico e rendimentos por atividade - 10,0»

12. Da decomposição do critério de adjudicação resulta que, no caso dos autos, a valia técnica do plano de trabalho equivale a 12% do critério de adjudicação, sendo, assim, inequivocamente, um aspeto da execução do contrato sujeito a concorrência.

A Recorrente foi, aliás, penalizada na avaliação da sua proposta, por ter apresentado um plano de trabalhos insuficiente, obtendo nesse subfactor uma pontuação de apenas quatro pontos, contra os dez obtidos pela Autora, ora Recorrida.

Não pode, agora, o tribunal substituir-se à entidade adjudicante naquela avaliação, e considerar que aquela insuficiência desqualifica a proposta apresentada a ponto de a mesma ser inaceitável, determinando a sua exclusão.

13. Na verdade, tanto o número 1 do artigo 361.º, como a alínea b) do número 4 do artigo 43.º, ambos do CCP, não consentem a leitura que deles fizeram as instâncias.

O que aquelas normas exigem, apenas, é que o plano de trabalhos contenha uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra e a especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-las, sem impor o respectivo nível de detalhe.

Se o fizesse, aliás, vinculando legalmente as propostas a um determinado nível de detalhe, tanto no desdobramento da listagem das espécies de trabalhos, como na especificação dos meios materiais e humanos afetos à realização de cada um deles, nunca o conteúdo do plano de trabalhos poderia ser um aspeto da execução do contrato sujeito a concorrência, sob pena de ilegalidade dos próprios documentos patenteados a concurso, e da invalidade de todo o procedimento.

Ora, não há dúvidas de que o plano de trabalhos apresentado pela Recorrente contém uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra e a especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-las, como exigem aquelas disposições, ainda que aquela lista, e aquela especificação, estejam referidas apenas aos capítulos gerais e aos sub-capítulos. Saber se o nível de detalhe apresentado é ou não o nível adequado para assegurar a boa execução da obra, e ao cumprimento dos seus prazos contratuais, é matéria de avaliação da proposta pela entidade adjudicante, sobre a qual não cabe aos tribunais pronunciarem-se.

14. Deste modo, conclui-se que o acórdão recorrido fez errada interpretação das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 4 do artigo 43.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 57.º e do n.º 1 do artigo 361.º do CCP, não se verificando, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 70.º do mesmo código, fundamento para a exclusão da proposta.

IV. Decisão

Em face do exposto, acordam os juízes da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, reunidos em conferência, em conceder provimento ao recurso e, em consequência, em revogar o acórdão recorrido e julgar improcedente a presente ação.

Custas do processo pelos Recorridos. Notifique-se

Lisboa, 27 de janeiro de 2022. – Cláudio Ramos Monteiro (relator) – José Francisco Fonseca da Paz – Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva.

Fonte: <http://www.dgsi.pt>