

## TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

01556/20.7BEPRT

5 de março de 2021

Luís Migueis Garcia

### DESCRITORES

Pré-contratual. empreitada. telas finais.

### SUMÁRIO

I) - A elaboração de telas finais após a execução de empreitada é obrigação secundária que não é atributo da proposta.\*

\* Sumário elaborado pelo relator.

### TEXTO INTEGRAL

**Acordam em conferência os juízes deste Tribunal Central Administrativo Norte, Secção do Contencioso Administrativo:**

\*

Município de (...) (Rua (...)), assim como Construtora (...), Lda (Rua (...)), interpõem, um e outra, recurso jurisdicional de decisão do TAF do Porto, em acção de contencioso pré-contratual intentada por A., SA, (Rua (...)).

**O recorrente Município conclui:**

I. Vem o presente recurso interposto do saneador sentença proferido pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, que julgou totalmente procedente a presente acção, e conseqüentemente condenou o Réu (ora Recorrente) a (i) anular o acto de adjudicação do contrato de empreitada à CI, com todas as legais conseqüências; (ii) corrigir a avaliação efetuada à proposta apresentada pela CI e, conseqüentemente, a reordenar as propostas, colocando a proposta apresentada pela Autora em primeiro lugar; e (iii) Adjudicar o contrato concursado

II. Sumariamente, entendeu o Tribunal a quo que o aqui Recorrente incorreu num erro na avaliação da proposta da Contrainteressada, consubstanciado na atribuição de pontuação máxima aos referidos Planos

quando, na sua perspetiva, não estavam reunidas todas as condições procedimentalmente fixadas para o efeito, à luz dos fatores e subfactores que densificam o critério de adjudicação escolhido.

III. Todavia, conforme se propõe demonstrar infra, não pode a Recorrente conformar-se com o sentido da decisão ora em crise, porquanto a mesma incorre em manifesto erro de julgamento de Direito, ofendendo os mais elementares ditames jurídico-legais.

IV. A problemática ora em causa reconduz-se a uma alegada impossibilidade de atribuição da pontuação máxima aos planos apresentados com a proposta da Contrainteressada por estes não identificarem os meios (de diversa natureza) a empregar na execução de todas as atividades previstas no Mapa de Quantidades, designadamente na entrega das telas finais.

V. No julgamento que empreendeu, o Tribunal a quo deu como julgada tal impossibilidade, daí retirando todas as consequências legais e procedimentais, sem ter tido a mínima preocupação em analisar o regime legal aplicável ao plano de trabalhos.

VI. Concretamente, e de forma a demonstrar o erro grosseiro de julgamento em que a decisão recorrida necessariamente incorreu, afigura-se essencial analisar o regime legal aplicável à obrigação de apresentação de plano de trabalhos, algo que, caso tivesse sido seguido pelo douto Tribunal a quo, conduziria a uma decisão em sentido diametralmente oposto.

VII. Sob a epígrafe “Plano de Trabalhos”, prescreve o n.º 1 do artigo 361.º que “O plano de trabalhos destina-se, **com respeito pelo prazo de execução da obra**, à fixação da sequência e dos prazos parciais de execução de cada uma das espécies de trabalhos previstas e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los, bem como à definição do correspondente plano de pagamentos” (realce nosso).

VIII. Desta feita, o plano de trabalhos representa uma mera ferramenta de planeamento da execução da obra, desempenhando um papel previsional e organizador dos termos em que deverão ser executados os trabalhos que constituem o seu objeto (leia-se, a obra a executar).

IX. Assim sendo, por força quer do conteúdo normativo do n.º 1 do artigo 361.º do CCP, quer dos contributos que sobre tal norma foram sendo adiantados pela Doutrina, resulta claro que o plano de trabalhos a apresentar pelos concorrentes apenas deverá incidir sobre atividades/trabalhos que possam ser considerados como fazendo parte da obra pública a executar, uma vez que só relativamente a estes faz sentido a sua organização e planeamento.

X. Tal enquadramento normativo traz, assim, à tona aquela que é a verdadeira pedra de toque do presente dissídio (e que o Tribunal a quo pura e simplesmente se eximiu de analisar): saber se a colocação das telas finais é suscetível de ser enquadrada como atividade da obra e, nessa medida, se a sua inclusão no plano de trabalhos é ou não obrigatória à luz do n.º 1 do artigo 361.º do CCP.

XI. A este respeito, atendendo aos elementos normativos constantes dos diversos diplomas legais aplicáveis à matéria em apreço (Anexo I da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho e Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro), resulta evidente e cristalino que as telas finais correspondem a documentos, elaborados após o término da realização da obra propriamente dita, destinados a registar as alterações decorrentes da execução da mesma.

XII. Assim, aquilatada que está a natureza técnica e jurídica das telas finais e compulsado o conceito

jurídico de obra pública (e de todas as operações que este alberga) torna-se claro perceber que o processo de elaboração e entrega das telas finais não é, de forma alguma, reconduzível às tarefas cujo resultado constitui uma obra pública, à luz do disposto no n.º 2 do artigo 343.º do CCP.

XIII. Por outras palavras, nunca a elaboração das referidas telas pode ser inserida no conceito de obras públicas, na estrita medida em que não é lógico (nem intelectualmente honesto) fazer inserir no seio desse conceito tarefas que comprovadamente o ultrapassam temporalmente, seja na sua efetivação, seja nos seus efeitos (reunião de condições para receção da obra).

XIV. Neste prisma, a circunstância de os planos entregues pela Contrainteressada não terem qualquer referência a tal labor nunca poderia ser entendido, como foi pela Recorrida e pelo Tribunal a quo, como a constatação de uma omissão, por parte daqueles planos, relativamente a uma atividade da obra.

XV. Pelo contrário, os planos de trabalho com que a Contrainteressada fez instruir a sua proposta fazem uma referência expressa aos meios de vária natureza que a referida Concorrente pretendia afetar aos verdadeiros e efetivos trabalhos inseridos na execução da obra pública ora sob escrutínio, motivo pelo qual sempre deveria aos mesmos ser concedida (como foi) a pontuação máxima prevista no Anexo IV do Programa do Concurso.

XVI. Aliás, afigura-se de elementar percepção que o entendimento perfilhado pelo Tribunal a quo sempre incorre numa contradição jurídica insanável, dado que o resultado que o legislador definiu para as situações em que um concorrente não apresenta todos os elementos pertencentes ao seu plano de trabalho seria a exclusão da proposta – e nunca, como se pretendeu fazer, a reavaliação da pontuação conferida a essa mesma proposta.

XVII. Em suma, entendeu, como entende, o Recorrente que a valia técnica das propostas deveria ser apurada em função dos efetivos trabalhos que compõem a obra a executar – e não, conforme o que próprio legislador fez plasmar, de quaisquer outras tarefas acessórias que não devem integrar o plano de trabalhos.

XVIII. Nessa medida, é assim urgente, em nome da justa composição do presente litígio e da descoberta material dos factos, que a decisão recorrida seja revertida por este Colendo Tribunal, no sentido de ser reconhecida a valia técnico-jurídica da decisão de adjudicação procedimentalmente praticada, nos precisos termos.

#### **SEM PRESCINDIR,**

XIX. Como se não bastasse o enquadramento vindo de aludir, a conclusão de que os planos de trabalho apresentados pela Contrainteressada não teriam que ter qualquer referência à atividade de elaboração das telas finais para lhe poder ser atribuída a pontuação máxima é ainda corroborada pela própria natureza deste tipo de documento.

XX. Isto porque, sendo o plano de trabalhos tão diretamente ligado, entre outros, à ideia do cumprimento dos prazos de execução de cada um dos trabalhos inseridos na obra pública a executar, dificilmente se pode conceber como sendo de previsão obrigatório em tal documento qualquer referência à obrigação de entrega das telas finais.

XXI. De resto, veja-se que a própria tarefa de elaboração e entrega das telas finais, além de ser apta a ser realizada por uma entidade distinta do próprio empreiteiro, implica necessariamente (ou, se se quiser, por

expressa determinação normativa) que a obra se encontre concluída - motivo pelo qual se revela indubitável a impossibilidade da sua provisão no plano de trabalhos!

XXII. Nessa medida, e porquanto não se verificam em relação a si nenhuma das circunstâncias que com a previsão da obrigatoriedade de apresentação do plano de trabalhos se pretende acautelar, torna-se evidente constatar que a elaboração das telas finais nunca poderia fazer parte do conteúdo legalmente obrigatório do plano de trabalhos, tendo, por esse motivo, bem andado o Júri do Procedimento ao desconsiderar tal atividade em sede de avaliação de propostas.

**SEM PRESCINDIR,**

XXIII. Sem prejuízo dos fundamentos vindos de aludir, a sentença prolatada nos presentes autos, e da qual ora se recorre, enferma de um vício absolutamente censurável provocado por uma interpretação imediatista das peças do procedimento.

XXIV. De seu modo, e tendo presente as próprias menções exemplificativas utilizadas pelo Tribunal a quo, importa atentar que as telas finais são apontadas como trabalhos incluídos na empreitada (cfr, a título de exemplo, os pontos 2, 6.3., 7.2. e 10 das Condições Técnicas de Infraestruturas Eletrotécnicas).

XXV. Pois bem, parece ignorar o Tribunal a quo a distinção de conceitos acima operada entre a definição de “empreitada de obras públicas” (enquanto vínculo contratual oneroso que tem por objeto a execução de uma obra pública) e a definição de “obra pública (enquanto densificação do objeto principal do contrato de empreitada de obras públicas).

XXVI. Além do mais, a sua constatação, por mais verdadeira que se pudesse afigurar, não deveria dispensar o Tribunal a quo de analisar o regime legal aplicável ao caso concreto, incluso principalmente no CCP, de forma a garantir que a decisão a tomar respeitava todo o bloco normativo aplicável à situação sub judice.

XXVII. Ao não o ter feito, escapou ao Tribunal a quo todo o enquadramento que acima se tem feito à luz do diploma magno da Contratação Pública e que aponta, indubitavelmente, para a desnecessidade de inclusão nos planos de trabalho de qualquer referência à tarefa de elaboração das telas finais, tendo, nessa medida, bem andado a Recorrente ao adjudicar o procedimento ora em crise a favor da Contrainteressada.

XXVIII. Aliás, ao decidir como decidiu, o Tribunal a quo violou, de forma grosseira, o disposto no artigo 51.º do CCP, invertendo a ordem de prevalência do mencionado diploma sobre as peças do procedimento.

XXIX. Destarte, prevalecendo o regime constante do CCP face às normas previstas nas peças do procedimento, nunca poderia o Tribunal a quo, com base nestas últimas, entender que a elaboração das telas finais deveria estar plasmado nos planos de trabalhos apresentados pela Contrainteressada.

XXX. Pelo exposto, também da análise do conteúdo das peças do procedimento não é suscetível retirar qualquer fundamento válido a estribar a decisão de que ora se recorre pelo que, também neste aspeto, deve o presente recurso ser julgado procedente e, nos seus exatos termos, revertida a decisão do Tribunal a quo, substituindo-se por outra que julgue totalmente improcedente a presente ação.

**A recorrente Construtora conclui:**

A. Vem o presente recurso interposto de uma decisão que considerou a acção impugnatória procedente,

revogando, em consequência, a decisão de adjudicação da empreitada à Contra-Interessada, passando a ser adjudicada à Autora;

B. Não se pode concordar e aceitar o iter cognoscitivo trilhado pelo Tribunal a quo, quando conclui, a propósito da questão da valoração das Telas Finais como atividades exigidas pelo Mapa de Trabalhos e de Quantidades, que “(...), por aplicação da grelha de classificação constante do Anexo IV ao Programa do Concurso, aprovado pelo Réu, nunca poderia a proposta apresentada pela CI ter sido avaliada com 1,000 pontos no que respeita aos indicados subfactores, assim incorrendo o júri do concurso em erro manifesto ou palmar.”;

C. Considerando a matéria de facto dada como assente, o constante no Caderno de Encargos, o expendido pela Contra-Interessada, aqui Recorrente, nos seus articulados e o decidido pelo Tribunal é nosso modesto entendimento que não foi alcançada a solução jurídica correta no caso sub judice, por erro de julgamento;

D. No que respeita à definição e consideração da atividade “Telas Finais” como elemento sujeito à concorrência, logo, valoração e conseqüente preço, com impacto na avaliação das propostas, entendeu o Tribunal a quo, não só não valorizar as considerações expendidas pelo Réu, Município de (...) e pela Contra-Interessada, optando por enquadrar, grosso modo, esta questão como sendo “(...) indubitável que a espécie de trabalhos em causa, a entrega das “telas finais”, independentemente de ser ou não classificável como fazendo parte da execução da empreitada propriamente dita, conforme discutido pelo Réu e pela CI nas suas contestações, está ligada ao objecto do contrato a celebrar, nos termos e para os efeitos do previsto no nº 1 do artigo 75º do CCP.”;

E. Ao invés do Tribunal a quo, não entende a Contra-Interessada que a leitura a efetuar acerca da significância da atividade “Telas Finais” nos planos de meios humanos, de meios técnicos e de trabalhos - os quais integrarão, ou não, a totalidade dos trabalhos descritos no Mapa de Quantidades - será a de justificar, de per si, a alteração na classificação e avaliação das propostas da Autora e Contra-Interessada;

F. Para o Tribunal, nos presentes autos, foram especificados os seguintes aspectos de execução do contrato submetidos à concorrência: “a) o preço; e b) a qualidade técnica da proposta, a qual seria apreciada por via da análise do Plano de Meios Humanos, Plano de Meios Técnicos/Equipamentos, Memória Descritiva e Justificativa e Plano de Trabalhos.”;

G. É neste ponto que a Contra-Interessada discorda do entendimento do Tribunal a quo e do iter jurídico que foi percorrido, porquanto não é despidendo saber em que consiste esta atividade de “Telas Finais” constante do Mapa de Trabalhos e Quantidades, qual a sua relevância contratual e respetivo enquadramento;

H. Porque se assumem como uma atividade ou elemento obrigatório no conteúdo do programa e do projecto de execução, define-se no artigo 1.º, alínea cc) da Portaria n.º 701-H/2008, que aprova o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados “Instruções para a elaboração de projetos de obras”, e a classificação de obras por categorias, as telas finais são “o conjunto de desenhos finais do projeto, integrando as retificações alterações introduzidas no decurso da obra e que traduzem o que foi efetivamente construído”;

I. As telas finais, enquanto compilação de documentos técnicos que a obra tem de incluir, só são exigíveis

após a execução da obra, refletindo a execução final da empreitada.

J. Face a tudo o exposto, conclui-se que: i) as telas finais assumem-se como documentos de apresentação obrigatória no final da empreitada; ii) constituem uma condição obrigatória para a recepção provisória da empreitada; e iii) não estão sujeitas à concorrência, pois não há liberdade de conformação na sua realização, nem o modo da sua elaboração tem qualquer influência na avaliação das propostas;

K. Daí que, a Contra-Interessada, aqui Recorrente, tenha propugnado que as telas finais não constituem uma atividade da empreitada, por não estarem sujeitas à concorrência do Caderno de Encargos, consubstanciando-se esta ideia no facto de que a sua efetiva elaboração só ocorre após a conclusão da execução da obra e a sua entrega até à data da recepção provisória, sendo esta uma condição para a sua concretização;

L. Por outro prisma, não se afigurando as telas finais como uma atividade sujeita à concorrência - ou seja, não consubstanciando um verdadeiro atributo da proposta - não só não carece de ser avaliada, como não resulta obrigatório a sua previsão no plano de trabalhos;

M. A própria Autora, na sua PI, embora refira que as telas finais são uma atividade que mereceria ser valorada face ao disposto no Anexo IV - Quadro de avaliação da Qualidade Técnica da Proposta (QTP) - do Caderno reconhece que o Caderno de Encargos indica a título meramente indicativo o fornecimento de telas finais do projecto de acordo com obra realizada ("as built");

N. Assim, ao invés do que o Tribunal a quo concluiu, não entende a Contra-Interessada, aqui Recorrente, que sem a atividade de Telas Finais entendida como um atributo da proposta, não seja possível dar-se como cumprido o objecto do contrato;

O. Na eventualidade de assim não se entender, sempre se dirá que facilmente se percebe que a atividade de elaboração e entrega das telas finais apenas tem lugar uma vez concluída a obra, sendo aliás impossível a sua elaboração e conseqüente entrega antes ainda do início da execução da obra;

P. Por essa razão, não se entende como pode a Autora pugnar pela ilegalidade da avaliação da proposta da Contra-Interessada por falta dos elementos em causa, elementos esses que não deveriam constar dos subfatores Plano de Meios Humanos a afetar à obra (MH), Plano de Meios Técnicos/Equipamentos a afetar à obra (MT) e Plano de Trabalhos (PT);

Q. Acresce que a referência à atividade de elaboração e entrega das telas finais na proposta não acarreta para o dono da obra qualquer benefício, nem configura sequer um elemento suscetível de avaliação por parte do Júri, na medida em que se trata de uma representação gráfica que traduz o que foi efetivamente construído, uma vez concluída a obra;

R. Neste conspecto, não pode a Contra-Interessada, aqui Recorrente, deixar de concordar com o Júri do procedimento quando este refere que "a elaboração e entrega das telas finais não constitui uma obrigação contratual do empreiteiro para a qual o dono da obra tenha de conhecer os prazos em que ocorrerá a sua execução, os meios, os rendimentos ou as precedências, aspetos que são justamente os que se pretendem avaliar nos instrumentos de planeamento da obra com os descritores constantes do modelo de avaliação";

S. Em conclusão, não obstante a inclusão desta espécie de trabalhos no Mapa de Quantidades, não pode a Contra-Interessada ser penalizada na sua avaliação por não ter contemplado meios humanos, técnicos e atividades na sua proposta, atento o facto desta espécie de atividade não se dever considerar um atributo

da proposta, mas sim um termo ou condição, devendo, em consequência, a sentença ser revogada, mantendo e reconhecendo-se como correta a pontuação e classificação do júri do concurso de atribuição de pontuação máxima à proposta da Contra-Interessada, aqui Recorrente;

T. Caso assim se não entenda, e já no que concerne ao segundo ponto destas alegações recursórias, não obstante o Tribunal a quo ter identificado corretamente as pretensões deduzidas pela CI na sua contestação, quando refere que: “Citada que foi também para o efeito, veio a CI deduzir contestação, na qual se defende por impugnação. Argui (...) quanto aos pedidos condenatórios formulados, que os planos que compõem a proposta apresentada pela Autora apresentam desconformidades, pelo que nunca seria a mesma susceptível de ser avaliada com a classificação de “Muito Bom”, certo é que olvidou efetuar qualquer reavaliação à proposta da Autora, aqui Recorrida, configurando esta omissão uma verdadeira omissão de pronúncia, nos termos do art.º 615º nº 1 al. d) do Código de Processo Civil, ex vi do art.º 1º do CPTA;

U. Com efeito, a proposta apresentada pela Autora a concurso não garante a perfeita conformidade para o definido pelo Programa de Procedimento;

V. À proposta da Autora, aqui Recorrida, não poderia ter sido atribuída a pontuação de 1,000, correspondente a “Muito Bom”, no que respeita aos subfactores de Plano de Meios Humanos, Plano de Meios Técnicos/Equipamentos, porquanto, se se atentar à quantidade de meios afetos pela Autora no Plano de Meios Humanos a afetar à obra (MH) e Plano de Meios Técnicos/Equipamentos a afetar à obra (MT), verifica-se que são indicadas, em ambos os Planos na coluna “quantidades de meios afetos”, um elevado número de tarefas com meios atribuídos em números decimais, (p.ex. de 0,14, 0,25, 0,33, 0,5, 0,68), quando as quantidades de meios afetos, devem ser apresentadas em número inteiro;

W. Trata-se de um erro grosseiro que urge e se impõe atentar, para efeitos de reavaliação da proposta da Autora;

X. Incorreu o júri do concurso (e por sua vez o Tribunal) em erro palmar na avaliação da proposta da Autora, aqui Recorrida, sendo o mesmo sindicável pelo Tribunal, e sendo gerador de anulabilidade do acto impugnado, por vício de violação de lei, o que desde já se requer;

Y. Atentas as razões expostas, deve ser revogada a sentença proferida pelo Tribunal a quo, admitindo-se a classificação atribuída pelo Juri do concurso à proposta da Autora, aqui recorrente, como “Muito Bom” nos subfactores Plano de Meios Humanos (MH), Plano de Meios Técnicos/Equipamentos (MT) e Plano de Trabalhos (PT), e, conseqüentemente, mantendo-se a decisão de adjudicação da empreitada à Contra-Interessada, aqui Recorrente;

Z. Caso se entenda que não carece de censura o aresto prolatado pelo Tribunal a quo, quanto a esta questão, deve ser conhecida e declarada a nulidade de omissão de pronúncia invocada, bem como reavaliada e reclassificada a proposta da Autora, atentas as incongruências e erros palmares na indicação das quantidades no seu Plano de Meios Humanos e Plano de Meios Técnicos/Equipamentos a afectar à Obra.

A recorrida A., S.A., contra-alegou os recursos, a final rematando que “para que a proposta de um concorrente pudesse obter a pontuação máxima em sede de avaliação do subfator “Qualidade Técnica da

Proposta” tinha de contemplar, nos seus planos de meios humanos, de meios técnicos/equipamentos e de trabalhos, o artigo descrito no Mapa de Trabalhos e de Quantidades respeitante às telas finais, sem espaço para outras considerações, pelo que os argumentos aduzidos pelas Recorrentes não podem lograr”.

\*

**O Exm<sup>o</sup> Procurador-Geral Adjunto**, notificado nos termos do art.º 146º, n.º 1, do CPTA, **não emitiu parecer.**

\*

Dispensando vistos, vêm os autos a conferência, cumprindo decidir.

\*

Os factos, que na decisão recorrida se julgaram provados:

A) A 26/08/2019, a Câmara Municipal do Réu deliberou lançar um procedimento pré-contratual, por via de concurso público, para a execução da empreitada designada “Inserção de Corredores Bus na Avenida (...)” (cf. pasta designada “Abertura do Procedimento”, constante do PA);

B) O procedimento identificado em A) foi publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 170, parte L, de 05/09/2019, por via do anúncio de procedimento nº 9471/2019 (cf. pasta designada “Publicações DRE”, constante do PA);

C) Procedeu o Réu à aprovação do respectivo Programa do Concurso, do qual constam, designadamente, as seguintes determinações:

“1 - Objecto do Procedimento, Decisão de Contratar e Consulta do Processo. 1.1 - O presente concurso, a desenvolver nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 19º e 130º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), de acordo com a revisão introduzida pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017 de 31 de Agosto, na actual redacção, tem por objecto a Empreitada «Inserção de corredores BUS na Avenida (...)».

(...) 9 - Documentos que Instruem as Propostas. 9.1- Com a apresentação da proposta o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade em contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo. 9.2 - As propostas devem ser constituídas pelos seguintes documentos: a) Declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, elaborada nos termos do estabelecido na alínea a) do nº 1 do artigo 57º do CCP, conforme Anexo I ao CCP e constante do Anexo I ao presente programa de concurso; b) Declaração para Proposta de preço, por algarismos e extenso, elaborada de acordo com a minuta disponibilizada no Anexo II ao presente programa de concurso, que deverá ser integralmente preenchida, com valores sem IVA e indicando qual a taxa legal em vigor, se aplicável; c) Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra; d) Plano de trabalhos, acompanhado do respectivo plano de pagamentos, elaborado em conformidade com o disposto no Art.º 361º do CCP, e obrigatoriamente, de acordo com o faseamento da obra (8 fases) previsto no Projecto de Sinalização Temporária que integra o projecto de execução; e) Plano de meios técnicos/equipamentos a utilizar na obra; f) Plano de meios humanos a afectar à obra; g) Mapa de quantidades e correspondente lista de preços unitários, contemplando todas as espécies de trabalhos

previstas no projecto, através do preenchimento do formulário da proposta disponibilizado na plataforma referida no ponto 1.4.1; h) Declaração do concorrente que mencione os trabalhos a efectuar nas subcategorias relacionadas na alínea a) do ponto 19 do presente programa do concurso, para cumprimento do disposto no nº 4 do artigo 60º do Código dos Contratos Públicos. (...) 13 – Critério de Adjudicação. 1 – O critério de adjudicação fixado é o da proposta economicamente mais vantajosa na modalidade da melhor relação qualidade-preço, nos termos do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 74º do CCP, de acordo com os seguintes factores e subfactores e respectiva ponderação: a) Preço (Cp) – 50%; b) Qualidade Técnica da Proposta (QTP) – 50%.  $VP = 0,50 \times Cp + 0,50 \times QTP$ , em que: - VP é o Valor da Proposta; - Cp é a classificação do factor Preço; - QTP é a classificação do factor Qualidade Técnica da Proposta; Sendo a avaliação final resultado da análise das várias propostas, por aplicação da fórmula anterior e dos factores presentes, conforme segue. a) O factor Cp (Preço) será calculado da forma seguinte:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

Em que: - Cp é a classificação do factor Preço; - Pb é o Preço Base do Concurso; - P é o Preço da Proposta. b) O factor QTP (Qualidade Técnica da Proposta) será avaliado mediante a análise do conteúdo dos documentos da proposta e por aplicação da seguinte fórmula:  $QTP = 0,20 \times MH + 0,20 \times MT + 0,30 \times MD + 0,30 \times PT$ , Em que: - QTP é a classificação do factor Qualidade Técnica da Proposta; - MH é a classificação atribuída ao plano de Meios Humanos a afectar à obra, de acordo com a grelha constante no anexo IV; - MT é a classificação atribuída ao plano de Meios Técnicos/Equipamento a afectar à obra, de acordo com a grelha constante no anexo IV; - MD é a classificação atribuída ao conteúdo técnico da Memória Descritiva e Justificativa, de acordo com a grelha constante no anexo IV; - PT é a classificação atribuída ao Plano de Trabalhos, de acordo com a grelha constante no anexo IV. Na análise das propostas, os subfactores MH, MT, MD e PT serão pontuados em função da seguinte escala e conforme conteúdo das tabelas apresentadas no anexo IV: Mau: 0,10; Insuficiente: 0,30; Suficiente: 0,60; Bom: 0,80; Muito Bom: 1,00. 14 – Análise e Avaliação das Propostas. 14.1 – São excluídas as propostas cuja análise revele que recaem numa das situações previstas nos artigos 70º e 146º do Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do constante no artigo 72º do mesmo Código. 14.2 – As propostas admitidas devem assegurar o cumprimento das exigências estabelecidas no Caderno de Encargos. 14.3 – Compete ao Júri apreciar as propostas aplicando o critério de adjudicação constante do Ponto 13. (...) 18 – Critério de Desempate. No caso de empate entre duas ou mais propostas apresentadas, as mesmas serão classificadas em função das seguintes regras, aplicadas de forma sucessiva e enquanto houver necessidade de desempate: - 1º Critério – menor preço; - 2º Critério – melhor classificação atribuída à avaliação do Plano de Trabalhos enquanto subfactor da qualidade técnica da proposta. (...) Anexo IV – Quadro de avaliação da Qualidade Técnica da Proposta (QTP).

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)” (cf. pasta designada “Peças”, constante do PA);

D) Procedeu ainda o Réu à aprovação do Caderno de Encargos, o qual se dá aqui por integralmente reproduzido, e no qual se pode ler, designadamente, o seguinte: “(...) Cláusula 5ª Projecto de Execução. 1 –

O projecto de execução a considerar para a realização da empreitada é o patenteado no procedimento. 2 - Até à data da recepção provisória e nos casos em que haja alterações propostas pelo empreiteiro, este entregará ao dono da obra uma colecção actualizada de todos os desenhos, elaborados em papel e igualmente em formato digital, nomeadamente através de CD, com peças gráficas em formato DWG e respectivos ficheiros de plotagem. 3 - O empreiteiro deverá, até à data da recepção provisória, proceder à entrega da compilação técnica da obra, conforme artigo 16º do Decreto-Lei nº 273/2003, de 29 de Outubro. (...) Cláusula 33ª Preço e condições de pagamento. 1 - Pela execução da empreitada e pelo cumprimento das demais obrigações decorrentes do Contrato, deve o dono da obra pagar ao empreiteiro a quantia total constante da sua proposta, valor que não poderá exceder 3.850.000,00 (...), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, no caso de o empreiteiro ser sujeito passivo desse imposto pela execução do Contrato. (...)" (cf. idem);

E) Pelo Réu foi também aprovado o designado "Projecto de Execução", o qual se dá aqui por integralmente reproduzido, e que engloba as designadas "Condições Técnicas - Infra-estruturas Electrotécnicas", nas quais se pode ler, designadamente, o seguinte: "(...) 2 - Âmbito dos Trabalhos. Consideram-se incluídos no âmbito da presente empreitada todos os trabalhos mencionados quer nas Peças Escritas, quer nas Peças Desenhadas. A título meramente indicativo, apontam-se os principais trabalhos incluídos na empreitada, abrangendo fornecimento e montagem: - Instalação de cabos e tubos para a rede de iluminação pública; - Instalação de pontos de luz e armários de distribuição de iluminação pública; - Execução de Rede de tubagens e caixas para a rede de distribuição em BT e IP; - Remoção dos equipamentos desactivados; - Fornecimento de telas finais no projecto de acordo com a obra realizada («as built»); (...). 10 - Recepção da Instalação. Após a realização dos ensaios e testes de funcionamento e da sua aprovação pelo Dono da Obra, deverá o Adjudicatário fazer a entrega, ao Dono da Obra, dos Desenhos finais «as built» da obra realizada (reproduzível e 3 cópias). Com a entrega dos documentos acima mencionados e depois da aprovação pelo Dono da Obra, estão satisfeitas as condições técnicas requeridas para a realização da «Recepção Provisória». O Adjudicatário obriga-se no entanto a fornecer as mesmas telas finais à EDP - Distribuição, S.A., a quem compete explorar a obra realizada, bem como a entregar toda a documentação necessária à integração das rede executadas no sistema de gestão de rede da EDP. (...)" (cf. pasta designada "Projecto de Execução", constante do PA);

F) O indicado "Projecto de Execução" era ainda composto pelo documento "Mapa de Quantidades", o qual continha a discriminação das espécies de trabalhos a realizar no âmbito da referida empreitada, designadamente, a seguinte espécie: "(...) Artigo 19. Diversos. (...) 19.4 - Telas Finais. 19.4.1 - Entrega das telas finais (levantamentos topográficos georreferenciados) dos arruamentos intervencionados, em papel e em suporte informático, na área envolvente numa extensão de 20m (para cada lado do arruamento), incluindo o arranque das construções / muros e indicação das infra-estruturas existentes no local as intervencionadas." (cf. idem);

G) A 27/12/2019, a Autora apresentou a sua proposta por via da plataforma electrónica em uso, pelo valor global de € 3.840.070,32, e instruída, designadamente, pelos seguintes documentos: memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra; plano de trabalhos, incluindo plano de pagamentos; plano de meios técnicos/equipamentos a utilizar em obra; plano de meios humanos a afectar à obra; e mapa de

quantidades e correspondente lista de preços unitários (cf. pasta designada “Proposta A.”, constante do PA);

H) No âmbito do plano de trabalhos, plano de meios humanos a afectar à obra e planos de meios técnicos/equipamentos a afectar à obra, que compunham a sua proposta, contemplou a Autora o artigo 19.4, respeitante às designadas “Telas Finais”, tal como descrito no Mapa de Quantidades constante do Caderno de Encargos (cf. idem);

I) A 28/12/2019, a CI submeteu também a sua proposta através da plataforma electrónica em uso, pelo valor global de € 3.464.043,15, e instruída, designadamente, pelos seguintes documentos: memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra; plano de trabalhos, incluindo plano de pagamentos; plano de meios técnicos/equipamentos a utilizar em obra; plano de meios humanos a afectar à obra; e mapa de quantidades e correspondente lista de preços unitários (cf. pasta designada “Proposta H.”, constante do PA);

J) No âmbito do plano de trabalhos, plano de meios humanos a afectar à obra e planos de meios técnicos/equipamentos a afectar à obra, que compunham a sua proposta, não contemplou a CI o artigo 19.4, respeitante às designadas “Telas Finais”, tal como descrito no Mapa de Quantidades constante do Caderno de Encargos (cf. idem);

K) A 07/07/2020, o júri do procedimento elaborou e aprovou o relatório preliminar, no qual se pode ler, designadamente, o seguinte: “(...) 3. Lista dos Concorrentes. Apresentaram-se a concurso, (...) pela respectiva ordem de entrada das propostas e com os respectivos valores, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, os seguintes concorrentes:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...). 4. Análise das Propostas. Para efeitos do estipulado nos artigos 70º e 146º do CCP, procedeu o Júri à análise das propostas, nos termos de seguida enunciados. 4.1. Exclusão da Proposta. Na proposta apresentada pelo concorrente P., Lda., verificam-se os seguintes factos: - Na cláusula 33ª do Caderno de Encargos encontra-se estabelecido o preço base no montante de 3.850.000,00 (...), verificando-se que o valor da proposta é de 4.364.073,00 €, ou seja, superior ao preço base definido no procedimento. - De acordo com o definido no Ponto 8 do Programa de Concurso, disponibilizado através da plataforma electrónica, as propostas deveriam ser apresentadas até às 17.00:00 horas do dia do termo do prazo para o efeito. Contudo, a referida foi submetida, via plataforma electrónica, às 17.00:16 horas do dia do termo do prazo para o seu efeito, ou seja, já após o termo do prazo fixado. Em relação à apresentada pelo concorrente M., S.A., verifica-se o seguinte facto: - No documento do projecto de execução sob a designação «Memória Descritiva-Sinalização Temporária» que, nos termos do nº 1 do artigo 43º do CCP, é parte integrante do caderno de encargos, são estabelecidas as diferentes fases de execução da obra, constituindo este um aspecto da execução do contrato não submetido à concorrência, com carácter obrigatório, a que os concorrentes se vinculam através do Plano de trabalhos. Neste sentido, no Ponto 9 do Programa de Concurso, sob a epígrafe «Documentos que Instruem as Propostas», foi estabelecido, na alínea d) do Ponto 9.2, que as propostas devem ser constituídas como: (...) e) Plano de trabalhos, com especial respeito pelo faseamento da obra, constante do documento Memória Descritiva - Sinalização

Temporária, acompanhado do respectivo plano de pagamentos, e elaborado em conformidade com o disposto no Art.º 361º do CCP; (...). Assim, da análise realizada à proposta, verifica-se que o plano de trabalhos não cumpre o estabelecido na referida alínea d) do Ponto 9.2 do Programa de Concurso, violando, desta forma, um aspecto obrigatório da execução do contrato, não submetido à concorrência, estabelecido no documento «Memória Descritiva - Sinalização Temporária», parte integrante do Caderno de Encargos. Neste sentido, propõe o Júri a exclusão das propostas apresentadas pelos concorrentes P., Lda., nos termos da alínea a) e o) do nº 2 do artigo 146º conjugado com a alínea d) do nº 2 do artigo 70º e M., S.A., ao abrigo do disposto na alínea n) e o) do nº 2 do artigo 146º, conjugado com a alínea a) do nº 2 do artigo 70º, todos do CCP. No tocante às restantes propostas, verificando-se a sua regular instrução e não se constatando qualquer motivo formal ou material impeditivo da sua avaliação, prossegue o júri a sua actividade, referindo-se, ainda, que, nos termos estabelecidos no artigo 72º do CCP, não foram solicitados quaisquer esclarecimentos às propostas apresentadas pelos concorrentes.

5. Avaliação das propostas.

5.1. Critério de adjudicação. Conforme estabelecido no nº 1 do ponto 13 do Programa de Concurso, o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa na modalidade melhor relação qualidade-preço, nos termos do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 74º do CCP, de acordo com os seguintes factores e subfactores e respectiva ponderação: (...).

5.2. Aplicação do Critério de Avaliação das Propostas.

5.2.1. Preço (Cp). A análise de propostas, relativamente a este subfactor, foi efectuada por aplicação da fórmula definida no Programa de Concurso: (...) Da qual resulta a seguinte pontuação:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.2.2. Qualidade Técnica da Proposta (QTP).

5.2.2.1. Plano de Meios Humanos (MH). Da análise efectuada aos planos de meios humanos a afectar à obra, e por aplicação do conjunto de atributos e pontuações previstos no Anexo I, as propostas foram pontuadas da seguinte forma:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.2.2.2. Plano de Meios Técnicos/Equipamentos. Da análise efectuada aos planos de meios técnicos/equipamentos a afectar à obra, e por aplicação do conjunto de atributos e pontuações previstos no Anexo I, as propostas foram pontuadas da seguinte forma:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.2.2.3. Conteúdo Técnico da Memória Descritiva e Justificativa (MD). Da análise efectuada ao conteúdo técnico das memórias descritivas e justificativas apresentadas, e por aplicação do conjunto de atributos e pontuações previstos no Anexo I, as propostas foram pontuadas da seguinte forma:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.2.2.4. Plano de Trabalhos (PT). Da análise efectuada aos planos de trabalhos apresentados, e por aplicação do conjunto de atributos e pontuações previstos no Anexo I, as propostas foram pontuadas da seguinte forma:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.2.2.5. Resultado da Avaliação da Qualidade Técnica da Proposta. A pontuação a atribuir ao subfactor qualidade técnica da proposta (QTP) será calculada com base na seguinte fórmula:  $QTP = 0,20 \times MH + 0,20 \times MT + 0,30 \times MD + 0,30 \times PT$ . Assim sendo, das pontuações atribuídas relativamente a cada um dos parâmetros anteriores, resulta a seguinte pontuação:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.2.3. Valor da Proposta (VP). Conjugados os factores e subfactores que intervêm na classificação das propostas e respectivas ponderações, o valor da proposta (VP) será o que resultar da aplicação da fórmula:  $VP = 0,50 \times CP + 0,50 \times QTP$ . Tendo por base as classificações atribuídas anteriormente, resulta:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

5.3. Ordenação das Propostas. Em cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 146º do CCP, considerando o valor de cada uma das propostas, propõe-se a seguinte ordenação final:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)” (cf. pasta designada “Relatório Preliminar”, constante do PA);

L) A 08/07/2020, e notificada que foi do teor do relatório preliminar, a Autora exerceu o seu direito de pronúncia, a qual se dá aqui por integralmente reproduzida, considerando que a proposta apresentada pela CI não poderia ter obtido a pontuação máxima dos subfactores respeitantes ao plano de meios humanos, plano de meios técnicos/equipamentos e plano de trabalhos, uma vez que nos mesmos não contemplou a actividade prevista no artigo 19.4.1 do Mapa de Quantidades, assim pugnando pela sua reavaliação e pela ordenação da proposta por si apresentada em 1º lugar (cf. pasta designada “Pronúncia Audiência Prévia”, constante do PA);

M) A 17/07/2020, o Júri do procedimento elaborou e aprovou o relatório final, no qual se pode ler, designadamente, o seguinte: “(...) I – Da pronúncia apresentada. Na pronúncia apresentada o concorrente, essencialmente, alega: (...). II – Da apreciação das pronúncias apresentadas. Em resposta à pronúncia apresentada pelo concorrente A., S.A., refere-se: (...) Assim, verifica-se, em acordo com o referido pelo concorrente/pronunciante que, efectivamente, para obter a pontuação de 1 valor (Muito Bom) o plano, neste caso de meios humanos, tem de apresentar meios para todas as actividades da empreitada previstas no mapa de trabalhos e quantidades e o respectivo rendimento. Neste sentido, o primeiro aspecto que o júri tem de analisar é se o artigo do mapa de trabalhos e quantidades (19.4.1 – Telas Finais) que não foi previsto pelo concorrente Construtora H. , Lda. no Plano de Meios Humanos, Plano de Meios Técnicos e Plano de Trabalhos consubstancia uma actividade da empreitada. (...) B. Telas finais – conceito e objectivo. (...) As telas finais, nos termos definidos na alínea cc) do artigo 1º, do Anexo I da Portaria nº 701-H/2008, de 29 de Julho, consistem no «(...) conjunto de desenhos finais do projecto, integrando as rectificações e alterações introduzidas no decurso da obra e que traduzem o que efectivamente foi construído. (...)». Sendo que, nos termos da alínea c) do nº 3 do artigo 9º do referido diploma legal, concluída a execução da obra devem ser elaboradas as Telas Finais a ela respeitantes, verificando a conformidade das mesmas com

o projecto de execução e das eventuais alterações nele introduzidas, de acordo com as informações fornecidas pelo Dono da Obra. Neste sentido, também se encontra referido na alínea b) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 273/2003, de 29 de Outubro de 2003, que as telas finais integram a compilação técnica que a obra deve incluir e, nos termos do nº 3 da referida norma, «(...) o dono da obra pode recusar a recepção provisória da obra enquanto a entidade executante não prestar os elementos necessários à elaboração da compilação técnica (...)», nos quais se incluem as telas finais. Do referido, resulta claramente que as telas finais não são uma actividade da empreitada, ideia esta fundamentada pelo facto de, legalmente, se encontrar previsto que a sua elaboração ocorre já após a conclusão da execução da obra, sendo certo que a sua entrega tem que ocorrer até à data da recepção provisória, sendo esta uma condição para a sua concretização. Assim, considerando-se que as telas finais não são uma actividade da empreitada, não têm, pois, que estar previstas no plano de trabalhos em sentido amplo (que integra o plano de trabalhos em sentido estrito, plano de meios humanos, plano de meios técnicos), até porque tal não acarreta qualquer vantagem para o dono de obra, como se demonstrará. O plano de trabalhos configura um instrumento de planeamento da execução da empreitada. Ora, planear é realizar um plano de actividades, decomposto em tarefas, indexadas a uma calendarização e a um conjunto de meios humanos, técnicos/equipamentos, necessários à sua execução no prazo proposto. Donde se conclui que planear implica uma planificação de recursos (...) adaptados ao programa de trabalhos e a espelhar no plano de meios humanos e no plano de meios técnicos/equipamentos a afectar à obra. Assim, e tal como legalmente definido (cf. artigo 361º nº 1 do CCP), o plano de trabalhos é uma ferramenta que permite ordenar sequencialmente e sistematizar informação considerada relevante para realizar cada uma das espécies de trabalhos identificadas para a execução da obra, o que implica uma inter-relação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros disponibilizados para a execução de cada espécie de trabalhos com vista à obtenção do resultado final. (...) Não e pode, também, esquecer que o plano de trabalhos é um elemento essencial em fase de execução, por exemplo, na definição de prorrogações de prazo, de preços e prazos de trabalhos complementares da mesma espécie que outros previstos no contrato (cf. artigo 373º do CCP), o que no caso das telas finais não apresenta qualquer acuidade, visto que estas, pela sua natureza, nunca constituirão motivo para qualquer uma dessas situações. Ora, pelo descrito, e tendo em conta as finalidades do plano de trabalhos, a integração das telas finais nesse documento não acarreta para o dono de obra qualquer proveito, até porque: (i) O empreiteiro e o dono de obra sabem o momento exacto da sua entrega – entre o término da execução da obra e a recepção provisória; (ii) A sua execução não carece de acompanhamento/fiscalização pelo dono de obra, no sentido pretendido no plano de trabalhos, pois a obrigação consiste na entrega do produto (telas finais). Neste sentido, apesar dos concorrentes poderem prever as telas finais no plano de trabalhos, sem sentido lato, o dono de obra em nada beneficia com essa previsão. Pois, a elaboração e entrega das telas finais não constitui uma obrigação contratual do empreiteiro para a qual o dono de obra tenha de conhecer os prazos em que ocorrerá a sua execução, os meios, os rendimentos ou as precedências, aspectos que são justamente os que se pretendem avaliar nos instrumentos de planeamento da obra com os descritores constantes do modelo de avaliação. Dir-se-á, assim, que, o dono de obra, em relação às telas finais, apenas possui uma preocupação – o controlo do prazo de entrega, que ocorrerá já após o termo da execução da obra. Não advém, assim, qualquer

«benefício» para a execução da obra do conhecimento que o dono da obra possa ter acerca do momento em que foram elaboradas ou os meios envolvidos, interessando-lhe tão-somente e, apenas, o resultado/produto final. Por tudo o referido, não pode o júri concordar com o concorrente/pronunciante quando este refere que «(...) a CI não contemplar no seu Plano de Meios Humanos, plano de Meios Técnicos e no Plano de Trabalhos TODAS as actividades previstas no mapa de trabalhos e quantidades, não resta alternativa ao Exmo. Júri que não a de avaliar a proposta da CI com 0,80 pontos nestes concretos subfactores elementares, uma vez que, esta apenas considera a maioria das actividades previstas no mapa de trabalhos e quantidades. (...)». Antes, verifica-se, que, apesar das telas finais estarem previstas no mapa de trabalhos e quantidades, para efeitos de atribuição de um preço, uma vez que estas não constituem uma actividade da empreitada (ocorrendo, aliás, a sua entrega após o termo da sua execução) e que a sua previsão no referido documento em nada acrescenta aos objectivos subjacentes à sua avaliação, considera o júri que o concorrente Construtora H. , Lda. apresenta nos seus planos todas as actividades da empreitada previstos no mapa de trabalhos e quantidades que integra o caderno de encargos, pelo que a atribuição que lhe fez (nos planos de meios humanos, meios técnicos e de trabalhos) de Muito Bom (1 ponto) está de acordo com a grelha de avaliação (e seus descritivos), não carecendo, como solicitava o pronunciante, de qualquer reavaliação (atribuição de 0,80 pontos), estando, aliás, o júri impedido de o fazer sob pena de violar o critério de adjudicação (na sua aplicação). III - Proposta do Júri. Por tudo quanto foi referido no Ponto II (...) considera o júri que a pronúncia apresentada em sede de audiência prévia deve ser indeferida, não resultando, assim, qualquer alteração à ordenação das propostas constante do relatório preliminar. Termos em que o júri propõe (...): 1) Indeferir a pronúncia apresentada em sede de audiência prévia ao relatório preliminar pelo concorrente A., S.A., nos termos descritos no presente documento; 2) A exclusão das propostas reportadas pelos concorrentes: P., Lda. e M., S.A., pelos fundamentos descritos no ponto 4.1. do relatório preliminar; 3) A ordenação das propostas admitidas, de acordo com a classificação atribuída por aplicação do critério de adjudicação, nos termos enunciados no relatório preliminar: (...); 4) A adjudicação do procedimento de contratação para a empreitada «Inserção de corredores BUS na Avenida (...)», à proposta apresentada pelo concorrente Construtora (...), Lda., pelo valor de 3.464.043,15€ (...), acrescido de IVA à taxa legal em vigor. (...)" (cf. pasta designada "Relatório Final", constante do PA);

N) A 10/08/2020, a Câmara Municipal do Réu deliberou aprovar o relatório final, bem como as propostas no mesmo apresentadas pelo júri do procedimento (cf. pasta designada "Adjudicação", constante do PA);

O) A 20/08/2020, a deliberação identificada em N) foi comunicada aos concorrentes, por via da plataforma electrónica em uso (cf. documento junto com a petição inicial sob o nº 1);

P) A petição inicial foi apresentada neste Tribunal a 27/08/2020 (cf. fls. 1 e seguintes dos autos).

\*

## **O Direito:**

O tribunal "a quo" decidiu:

- a) Anula-se o acto de adjudicação do contrato de empreitada à CI, com todas as legais consequências;
- b) Condena-se o Réu a corrigir a avaliação efectuada à proposta apresentada pela CI e, consequentemente, a reordenar as propostas, colocando a proposta apresentada pela Autora em primeiro lugar; e
- c) Condena-se o Réu a adjudicar o contrato concursado à Autora.

Os dois recursos entroncam na mesma questão que alavancou o julgamento.

Na decisão recorrida enquadrou-se o que estava em litígio, assim:

«(...)

As pretensões formuladas pela Autora consubstanciam-se na anulação da decisão de adjudicação do contrato em análise nos presentes autos à CI, bem como na condenação do Réu a corrigir a avaliação efectuada à proposta por esta apresentada, e ainda na adjudicação do presente contrato à proposta por si apresentada. Atentas as posições manifestadas pelas partes nos respectivos articulados, verifica o Tribunal que o cerne do presente dissídio se prende com a exigibilidade, ou não, para que uma proposta pudesse obter a pontuação máxima, em sede de avaliação do subfactor “Qualidade Técnica da Proposta”, de contemplar, nos seus planos de meios humanos, de meios técnicos/equipamentos e de trabalhos, o artigo descrito no Mapa de Trabalhos e de Quantidades respeitante às telas finais.

De acordo com o propugnado pela Autora, atento o elenco constante do Mapa de Trabalhos e Quantidades, que compunha o Caderno de Encargos, do qual constava, sem margem para dúvidas, o artigo referente às “telas finais”, e ainda de acordo com a grelha de classificação das propostas, tal como aprovada pela Entidade Adjudicante, a atribuição da pontuação de 1,000, correspondente a “Muito Bom”, ficaria sempre dependente da previsão, nos planos de mão de obra, de meios técnicos e de trabalhos, de todas as actividades descritas no referido mapa de quantidades. Verificando-se que nos planos que compunham a proposta apresentada pela CI não se encontrava prevista a referida actividade, correspondente às “telas finais”, incorreu o júri do procedimento em erro grosseiro, na avaliação levada a efeito, porquanto não lhe poderia ter sido atribuída a pontuação de 1,000.

Já na óptica do Réu e da CI, a falta de previsão, nos indicados planos que compunham a proposta, da actividade correspondente às “telas finais”, em nada obsta à atribuição da referida pontuação à proposta apresentada pela CI, uma vez que tal actividade tem lugar num momento já posterior ao da execução da empreitada, não tendo cabimento em tal conceito de “execução”, impondo-se apenas a sua realização, em momento final, e anterior ao da recepção provisória da obra.

(...)

Teve-se como “(...) patente que assiste razão à Autora quando afirma que não poderia ter sido atribuída a pontuação de 1,000, correspondente a “Muito Bom”, à proposta apresentada pela CI, no que respeita aos subfactores de Plano de Meios Humanos, Plano de Meios Técnicos/Equipamentos e Plano de Trabalhos.

Ressuma à evidência, do probatório coligido, que na elaboração de tais planos, não contemplou a CI a actividade respeitante à elaboração e entrega das “Telas Finais”, actividade esta expressamente exigida pelo Mapa de Trabalhos e de Quantidades que compunha o Caderno de Encargos.

Assim sendo, por aplicação da grelha de classificação constante do Anexo IV ao Programa do Concurso,

aprovado pelo Réu, nunca poderia a proposta apresentada pela CI ter sido avaliada com 1,000 pontos no que respeita aos indicados subfactores, assim incorrendo o júri do concurso em erro manifesto ou palmar. Como se disse atrás, é absolutamente indiferente a consideração de ser a referida actividade da entrega das “Telas Finais” devida apenas após a execução da empreitada propriamente dita, uma vez que com a mesma está relacionada, era uma tarefa obrigatória antes de se poder proceder à recepção provisória da obra e, o mais importante, foi pelo Réu exigido aos concorrentes que a contemplassem nos seus planos, em sede de Programa de Concurso e Caderno de Encargos. Qualquer outro entendimento seria violador dos princípios gerais da igualdade, transparência e imparcialidade.

Consequentemente, assiste razão à Autora quando invoca que incorreu o júri do concurso em erro palmar na avaliação da sua proposta, sendo o mesmo sindicável pelo Tribunal, e sendo gerador de anulabilidade do acto impugnado, por vício de violação de lei (...)».

Subsequentemente, entendeu-se que “(...) de acordo com o teor da tabela classificativa que consubstancia o Anexo IV ao Programa do Concurso, e atento tudo quanto ficou dito supra, não poderia a proposta apresentada pela CI obter uma pontuação superior a 0,800 nos subfactores “Plano de Meios Humanos”, “Plano de Meios Técnicos/Equipamentos” e “Plano de Trabalhos”.

Assim, e considerando a fórmula matemática aprovada para a apreciação da “Qualidade Técnica da Proposta”, bem como a avaliação realizada pelo Júri quanto ao subfactor “Memória Descritiva e Justificativa”, a qual não foi posta em crise, temos que a valoração a atribuir à proposta da CI, no âmbito do factor “QTP”, redundava em 0,740.

Pegando agora na fórmula geral para o cálculo do valor da proposta, em que o factor “Preço” havia sido valorado em 0,800, conclui-se que a proposta apresentada pela CI deveria ter sido valorada num total de 0,770.

Consequentemente, e uma vez que a proposta submetida pela Autora obteve uma pontuação final de 0,802, dúvidas não existem que fica a mesma graduada em primeiro lugar, assim lhe cabendo a adjudicação do contrato de empreitada (...)».

O julgamento, em síntese, teve em alicerce a existência de erro grosseiro, manifesto, na actividade de valoração e pontuação, conquanto, perante a falta de referência à elaboração das telas finais na proposta da recorrente contra-interessada, será apodíctica constatação que a contra-interessada não poderia alcançar máximo patamar de valor em item onde não cumpriria “TODAS” exigências, ao contrário do que entendeu o júri.

Mas julga-se que não poderá manter-se.

Existirá o erro grosseiro?

«Constitui “erro grosseiro” ou “erro manifesto” aquele erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de refletir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de atuação não vinculadas» (Ac. do STA, de 20-10-2016, proc. n.º 01472/14).

Determina o art.º 43º, n.º 4, b), do CCP, que o projecto de execução seja acompanhado de “Uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e do respectivo mapa de quantidades”.

No nosso caso, no projecto de execução previu-se que:

“(…). 10 - Recepção da Instalação. Após a realização dos ensaios e testes de funcionamento e da sua aprovação pelo Dono da Obra, deverá o Adjudicatário fazer a entrega, ao Dono da Obra, dos Desenhos finais «as built» da obra realizada (reproduzível e 3 cópias). Com a entrega dos documentos acima mencionados e depois da aprovação pelo Dono da Obra, estão satisfeitas as condições técnicas requeridas para a realização da «Recepção Provisória». O Adjudicatário obriga-se no entanto a fornecer as mesmas telas finais à EDP - Distribuição, S.A., a quem compete explorar a obra realizada, bem como a entregar toda a documentação necessária à integração das rede executadas no sistema de gestão de rede da EDP. (...)”.

O indicado “Projecto de Execução” era ainda composto pelo documento “Mapa de Quantidades”, o qual continha a discriminação das espécies de trabalhos a realizar no âmbito da referida empreitada, designadamente, a seguinte espécie: “(...) Artigo 19. Diversos. (...) 19.4 - Telas Finais. 19.4.1 - Entrega das telas finais (levantamentos topográficos georreferenciados) dos arruamentos intervencionados, em papel e em suporte informático, na área envolvente numa extensão de 20m (para cada lado do arruamento), incluindo o arranque das construções / muros e indicação das infra-estruturas existentes no local as intervencionadas.”.

Na alínea cc) do artigo 1.º do Anexo I da Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07 (aprovada nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 43.º do CCP), encontramos o que se deve entender por telas finais: “o conjunto de desenhos finais do projecto, integrando as retificações alterações introduzidas no decurso da obra e que traduzem o que foi efetivamente construído”.

Por força do art.º 57º n.º 2, b), do CCP, a proposta teria de ser constituída por “Um plano de trabalhos, tal como definido no artigo 361.º, quando o caderno de encargos seja integrado por um projecto de execução”.

De acordo com o art.º 361º, n.º 1, do CCP, “O plano de trabalhos destina-se, com respeito pelo prazo de execução da obra, à fixação da sequência e dos prazos parciais de execução de cada uma das espécies de trabalhos previstas e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los, bem como à definição do correspondente plano de pagamentos”.

Como refere Jorge Andrade da Silva (Código dos Contratos Públicos - Anotado e Comentado, Almedina, 2017, Coimbra, pág. 759)“(…) é o documento que habilita o dono da obra a fiscalizar a construção e a

controlar o ritmo da sua execução, por forma a evitar atrasos que se possam revelar irrecuperáveis. Sem um plano de trabalhos, não pode haver fiscalização eficaz. Por outro lado, o cumprimento do plano de trabalhos é uma obrigação contratual do empreiteiro, sendo que o seu incumprimento pode dar lugar à aplicação de sanções pecuniárias e mesmo à resolução do contrato”.

Conforme o “Anexo IV – Quadro de avaliação da Qualidade Técnica da Proposta (QTP)”, a obtenção da pontuação máxima dependeria de “O plano apresentado pelo concorrente, descreve temporalmente os trabalhos a realizar, considerando TODAS as actividades previstas no mapa de trabalhos e quantidades, indicando a duração dos mesmos, as respectivas quantidades e as relações de precedência, identificando claramente o caminho crítico, tendo em atenção as diferentes frentes e simultaneidade dos meios técnicos/equipamentos e mão-de-obra.”.

Perante a referência no Mapa de Quantidades do projecto de execução à entrega das telas finais, importaria a sua consideração ao juízo avaliativo?

Não.

Não respeita à sequência e prazos dos trabalhos e meios empregues na execução da empreitada - no iter temporal da sua execução -, e respectivos pagamentos.

É já depois - só ulteriormente obtendo determinação, e não ao tempo da proposta - que o projectista procede, “concluída a execução da obra, à elaboração das telas finais a ela respeitantes, verificando a conformidade das mesmas com o projecto de execução e das eventuais alterações nele introduzidas, de acordo com as informações fornecidas pelo Dono da Obra” (art.º 9.º, n.º 3, c), do Anexo I da Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07).

É claro que respeita ainda à relação contratual.

Mas, uma obrigação secundária à obrigação principal (art.º 343º do CCP), que não é aspecto submetido à concorrência, não é atributo da proposta (“entende-se por atributo da proposta qualquer elemento ou característica da mesma que diga respeito a um aspecto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos” - art.º 56º, n.º 2, do CCP), e que, portanto não tem de ser objecto do juízo avaliativo e pontuado.

Pelo que o racional que justifica a decisão do tribunal “a quo” não tem guarida de lei, antes sendo de reconhecer o erro de julgamento.

\*

**Acordam, pelo exposto, em conferência, os juízes que constituem este Tribunal Central Administrativo Norte, em conceder provimento ao recurso, revogando a decisão recorrida e**

julgando a acção improcedente.

\*

Custas: pela recorrida.

\*

Porto, 05 de Março de 2021.

Luís Migueis Garcia

Frederico Branco

Nuno Coutinho

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