

**5. RELATÓRIO FINAL - CONCURSO PÚBLICO: CPE.27.21.DMOSM - EMPREITADA DE  
“PAVIMENTAÇÃO DA RUA DE S. MARTINHO DE TIBÃES”.**

Submete-se para ratificação, a decisão tomada pelo Sr. Presidente da Câmara em 14 de março de 2022, segundo a qual aprova o relatório final da fase de análise e avaliação das propostas do

DELIBERAÇÃO:

Remeta-se ao Sr. Presidente.

A Diretora da DMOSM,

2022/03/11

Remeta-se à Sr.<sup>a</sup> Diretora.

O Diretor do DOM,

11/03/2022

Despacho:

*Aprovado. A não de  
Entrar.*

O Presidente,

  
(Dr. Ricardo Bruno Antunes Machado Rio)

22/03/14

Órgão competente para a decisão de contratar: CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGA

## RELATÓRIO FINAL DA FASE DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS

### - INTRODUÇÃO E IDENTIFICAÇÃO:

**Concurso Público: CPE.27.21.DMOSM**

**Contratação: empreitada de "PAVIMENTAÇÃO DA RUA DE S. MARTINHO DE TIBÃES".**

**Preço base (Pb): €922.643,09 (novecentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e três euros e nove centimos) (sem IVA);**

**Prazo máximo de execução da empreitada: 150 (dias).**

**Júri do Procedimento:**

**Membros efetivos:**

**Membros suplentes:**

Reunião efetuada pelo júri do procedimento, em 15/02/2022, para cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 148.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pela Lei n.º 59/2008 de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei 223/2019 de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 278/2009 de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010 de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010 de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011 de 30 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12 de julho, pelo Decreto-Lei 214-G/2015 de 2 de outubro, Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, e pela Lei 30/2021 de 21 de maio destinada à elaboração do relatório final, no âmbito do procedimento acima referenciado, cujo anúncio n.º **10726/2021**, foi publicado no Diário da República, Parte L, II série, Número 161, de 19 de agosto de 2021, com o objetivo de ponderar as observações dos concorrentes em sede de audiência prévia, confirmar ou não, a ordenação final das propostas constantes do relatório preliminar e, finalmente, propor a adjudicação e as formalidades legais dela decorrentes.

## **II – RESULTADO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E ORDENAÇÃO DAS PROPOSTAS:**

**II.I.** Em cumprimento do disposto no artigo 147.º do CCP, o júri enviou a todos os concorrentes o relatório preliminar, tendo fixado o prazo de cinco dias úteis para se pronunciarem por escrito ao abrigo do direito de audiência prévia, cujo resultado foi o seguinte:

O concorrente **Alexandre Barbosa Borges, S.A.**, veio apresentar pronúncia, que se anexa, requerendo a exclusão do concorrente **José Moreira Fernandes & Filhos LDA**.

**II.II.** Analisada a pronúncia apresentada, o júri do procedimento, colheu um parecer jurídico, disponibilizado pela entidade prestadora de serviços de consultadoria, que a seguir se transcreve:

O concorrente **Alexandre Barbosa Borges, S.A.**, veio apresentar pronúncia requerendo a exclusão da entidade **José Moreira Fernandes & Filhos LDA**, alegando os seguintes motivos:

**Questão n.º 1:** Contradição entre a proposta e o plano de trabalhos (enunciam 151 dias contrariando os 150 dias previstos e que constam na declaração preço prazo apresentada);

**Questão n.º 2:** A não afetação de mão-de-obra e equipamentos a algumas tarefas previstas em plano de trabalhos;

**Questão n.º 3:** Plano de trabalhos em desconformidade com faseamento dos trabalhos previsto em caderno de encargos.

Assim, analisando o teor da pronúncia apresentada pelo concorrente, à luz do programa do procedimento, mormente do critério de adjudicação prevista no programa de procedimento, propõe-se que se mantenha a ordenação proposta em relatório preliminar com base nos seguintes termos e fundamentos:

**Questão n.º 1: Contradição entre a proposta e o plano de trabalhos**

1. Nos procedimentos de formação de contratos públicos, como especifica o n.º 1 do artigo 56.º do Código dos Contratos Públicos: «a proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo».
2. Essa manifestação completa, precisa, firme e formalmente adequada da vontade negocial dos operadores económicos é, na generalidade dos casos, documentada através de diversos elementos – os documentos enunciados no artigo 57.º – que, por um lado, preenchem os aspetos submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, e por outro, confirmam ou, pelo menos, não contrariam (ou não devem contrariar) os termos e condições fixos ali previstos.
3. Um dos documentos de apresentação obrigatória em todos os procedimentos de contratação é o anexo I ao Código dos Contratos Públicos. O anexo I é uma declaração de princípio, através da qual o concorrente declara sob compromisso de honra que se obriga a executar o referido contrato em conformidade com o conteúdo do mencionado caderno de encargos, e relativamente ao qual aceita, sem reservas, todas as suas cláusulas. Assim, tem o concorrente de aceitar ou conformar-se com o clausulado do caderno de encargos, preenchendo, dentro



dos limites definidos pelos parâmetros base, os aspetos livremente submetidos à concorrência e traduzidos no critério de adjudicação.

4. Porém, esta declaração minutada, formatada e parametrizada de aceitação, sem reservas, do conteúdo do caderno de encargos e das suas cláusulas não constitui, para os concorrentes, um «salvo conduto» destinado a ultrapassar as declarações divergentes, contrárias, contraditórias, excecionistas, especializantes ou omitidas nas suas propostas. É que a declaração de aceitação sem reservas do caderno de encargos não converte em não escritas as declarações contidas nas propostas que violem aspetos de execução do contrato não submetidos à concorrência!
5. No fundo, este mesmo raciocínio pode ser aplicado à «declaração proposta», de acordo com a qual o concorrente declara um preço e um prazo. A dificuldade de interpretação resulta da contradição entre uma declaração escrita – a digitalização de um número «150» - e o conteúdo de um outro documento – uma organização sistematizada de tarefas encadeadas, que implica um resultado final e global de 151 dias (em violação de um parâmetro base).
6. A experiência média, comum, de qualquer pessoa razoável na posição do intérprete aponta para a consideração seguinte: é credível, é razoável, é intuitivamente provável que o concorrente tenha pretendido, efetivamente, declarar e propor o prazo de 150 dias para a execução da obra. Isto porque o declarou de forma expressa e inequívoca. Por outro lado, face à imaterialidade do desvio ilustrado no plano de trabalhos (1 dia | 1,50%), é mais do que provável que o lapso na composição da informação resulte do plano de trabalhos, não só porque o prazo de 150 dias constituía um termo inultrapassável (que o concorrente sabia e quis respeitar na declaração expressa), como tal lapso mais facilmente ocorreria na elaboração de um documento com detalhe e complexidade muito mais evidente, como é o caso do plano de trabalhos.
7. Existe, portanto, uma contradição entre dois documentos, sendo que um deles, a declaração escrita, é expressa, clara e inequívoca, ao passo que o plano de trabalhos – precisamente por mor da dita complexidade organizativa do documento, que agrega, congrega e encadeia tarefas e prazos – pode gerar um equívoco;

8. «O júri do procedimento pode pedir aos concorrentes quaisquer esclarecimentos sobre as propostas apresentadas que considere necessários para efeitos de análise e avaliação das mesmas». Assim reza o n.º 1 do artigo 72.º do Código dos Contratos Públicos. É natural que o júri, no processo de análise e avaliação das propostas, sinta a necessidade de aclarar algum aspeto da proposta, explicitar um compromisso, clarificar algum elemento que está ou possa parecer estar enunciado de modo pouco claro, ou de não ser apreensível;
9. E isso acontecerá, para que o esclarecimento possa ser atendível, sempre que a dúvida se prenda com a interpretação de um elemento ou aspeto da proposta que, não obstante a incerteza, ainda assim tenha, nesta, uma normal e razoável correspondência verbal. O que é, manifestamente, o caso!
10. Os tribunais administrativos têm, do mesmo modo, considerado como admissível que a entidade adjudicante proceda à correção ou consideração oficiosa de propostas de concorrentes admitindo a sanação de correções de pormenor ou a retificação de erros manifestos, de cálculo, de escrita ou outras constantes da proposta, nos termos do artigo 249.º do Código Civil, sem exigir para o efeito, quer o consentimento prévio, quer o assentimento posterior por parte dos respetivos concorrentes;
11. De facto, explicou já a jurisprudência, que se a proposta tem um «lapsus calami» ostensivo e se é absolutamente seguro o que, na vez do que aí se escreveu, se pretendia escrever, deve o júri aceitar a retificação da proposta à luz do princípio geral de direito acolhido no referido artigo 249.º do Código Civil, abstendo-se de propor a exclusão dela, sem que isso viole os princípios da estabilidade das propostas ou da concorrência;
12. Mas se o lapso não for evidente e existir alguma dificuldade na interpretação da proposta, a norma contida no artigo 72.º do Código dos Contratos Públicos, habilita o júri a solicitar esclarecimentos aos concorrentes, integrando-se o conteúdo dos esclarecimentos nas propostas, formando o conjunto das declarações negociais a vontade “descortinada” do concorrente;
13. Evidentemente, em cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e imparcialidade, não serão considerados os esclarecimentos que contrariem, alterem os documentos que constituem as



propostas, ou sejam prestados para suprir omissões que fundamentariam a sua exclusão. O artigo 72.º não pode servir para remendar ou melhorar a proposta, preencher lacunas e omissões ou suprir contradições, mas somente para aclarar ou fixar o sentido de algum elemento menos apreensível, desde que não altere o conteúdo da proposta ou os elementos que com ela tenham sido juntos e dela façam parte integrante;

14. Mas esse não será, aqui, o caso: existe uma declaração expressa e inequívoca do concorrente;
15. Assim solicitou-se, ao abrigo do artigo 72.º co CCP, um esclarecimento ao concorrente, no sentido deste informar, face à contradição entre a declaração da proposta e o plano de trabalhos, se o prazo a que se pretendeu efetivamente vincular é, como parece, 150 dias;
16. Nesse sentido, veio o concorrente **José Moreira Fernandes & Filhos, LDA**, prestar o esclarecimento constante do documento anexo. Considerando-se este elemento claramente esclarecedor e indiciário, a proposta não deverá ser excluída, clarificado que fica que o concorrente, com o prazo de 150 dias, cumpre um termo ou condição do caderno de encargos;

**Questão n.º 2: A não afetação de mão-de-obra e equipamentos a algumas tarefas previstas em plano de trabalhos:**

1. O programa do procedimento define o preço como o único aspeto do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos. Ou seja, somente o preço proposto é matéria de avaliação das propostas, matéria de aferição de mérito, para efeitos de hierarquização e ordenação;
2. Nessa medida, mais nenhum outro aspeto da proposta constitui atributo, ou seja, característica suscetível de ser avaliada, ajuizada. Todos os demais aspetos da execução do contrato – o prazo de execução, o plano de trabalhos, o plano de equipamentos, o plano de mão-de-obra ou a metodologia -, constituem **aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência**;
3. Significa, então, que tais aspetos a que o concorrente tem necessariamente de se vincular – o que faz, por exemplo, com a apresentação do plano de trabalhos

– têm e só têm de estar de acordo com o caderno de encargos, de cumprir os termos e condições previstos no caderno de encargos;

*Ou seja,*

4. Atente-se ao n.º 5 do artigo 42.º do Código dos Contratos Públicos. Diz-se, ali, que **o caderno de encargos pode também descrever aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência, nomeadamente mediante a fixação de limites mínimos ou máximos a que as propostas estão vinculadas;**

Assim, se os planos (trabalhos, mão-de-obra, equipamentos) não são avaliados – porque apenas o é o preço – só se exige que se garanta que tais planos estão em conformidade com o caderno de encargos. Para isso, impõe-se verificar se o caderno de encargos estabelece alguma exigência para a elaboração desses planos;

Ao nível do Caderno de Encargos nada consta sobre exigências do plano de trabalhos, inclui apenas a necessidade de proceder ao seu posterior ajustamento, ao nível do programa de procedimento o artigo 12.º (abaixo transcrito) cinge-se a transcrever o disposto no ponto 1 do artigo 361.º do CCP, isto é, se o Caderno de Encargos não fizer exigências relativas aos planos, então ter-se-á somente de verificar se foi apresentado o plano de meios e se esse plano, tal como determina o artigo 361.º do CCP, especifica os meios com que o empreiteiro se propõe executar os trabalhos. Neste caso, ainda que o plano seja qualitativamente deficiente – o que não pode ser avaliado, porque se avalia apenas o preço – se permitir apreender a organização e distribuição de meios na empreitada, não será possível excluir a proposta, porque nenhum termo ou condição do Caderno de Encargos se encontra prejudicada;

5. Assim, conclui-se pela **não exclusão da proposta** com os argumentos seguintes:
  - O plano de trabalhos e o plano de equipamentos destina-se a permitir ao dono da obra monitorizar e fiscalizar a execução da obra, tendo em vista, fundamentalmente, o controlo do prazo de execução e antecipação de eventuais desvios que importe mitigar;
  - Esse controlo e fiscalização processa-se, fundamentalmente, através do caminho crítico da empreitada, ou seja, da sequência de atividades



interdependentes que se relacionam e estão ligadas entre si. Nem todas as tarefas estão compreendidas no caminho crítico ou são relevantes. Aliás, uma análise micro, ao ponto de atentar a cada espécie de trabalho, obstaculizará precisamente a análise macro, mais assertiva nas componentes decisivas e determinantes para o sucesso do projeto.

- Por outro lado, as medições dos trabalhos executados realizam-se tendo por base a lista de preços unitários e não o plano de trabalhos, motivo pelo qual o detalhe absoluto de elencar todas as tarefas e os respetivos meios, para além de não ser verdadeiramente realista, em muitos casos, torna impossível – pela extensão dos “lençóis” – uma efetiva monitorização.
- Sobre esta matéria, o Supremo Tribunal Administrativo concluiu que «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». Considera-se no Acórdão 0917/21.9BEPRT, que saber se o nível de detalhe apresentado no plano de trabalhos é ou não o nível adequado para assegurar a boa execução da obra e o cumprimento dos seus prazos contratuais, é matéria de avaliação da proposta pela entidade adjudicante, sobre a qual não cabe aos tribunais pronunciarem-se. Por isso, e como sublinhou muito recentemente também o Tribunal Central Administrativo do Norte (Acórdão n.º 00796/20.3BEPNF, de 28 de janeiro de 2022), determinante é que os planos permitam à entidade adjudicante a fiscalização e acompanhamento eficaz dos trabalhos de execução da empreitada, e o cumprimento do regime substantivo do contrato de empreitada, nomeadamente para a aplicação de eventuais sanções contratuais por incumprimento de prazos, de prorrogações do prazo de execução e de outros aspetos relacionados com eventuais trabalhos a mais. Estando assegurado esse desiderato, inexistente causa de exclusão da proposta.
- Ora, como se sublinhou e reitera, os planos de trabalho integrantes da proposta asseguram, de forma total e suficiente, os enunciados objetivos, inexistindo, por isso, fundamento e legitimidade para se proceder às exclusões pretendidas pelo concorrente que se pronunciou em sede de audiência prévia, tendo o Júri

deliberado, por unanimidade, manter inalteradas as conclusões constantes do Relatório Preliminar.

**Questão n.º 3: Faseamento dos trabalhos:**

1. O programa do procedimento define o preço como o único aspeto do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos. Ou seja, somente o preço proposto é matéria de avaliação das propostas, matéria de aferição de mérito, para efeitos de hierarquização e ordenação;
2. Nessa medida, mais nenhum outro aspeto da proposta constitui atributo, ou seja, característica suscetível de ser avaliada, ajuizada. Todos os demais aspetos da execução do contrato – o prazo de execução, o plano de trabalhos, o plano de equipamentos, o plano de mão-de-obra ou a metodologia, constituem aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência;
3. Os termos ou condições da execução do contrato constituem, portanto, vinculações, mais abertas (com limites mínimos e máximos) ou mais fechadas, que descrevem aspetos de execução do contrato a que os concorrentes estão obrigados;
4. Nessa medida, os termos e condições terão de ser prescrições claras, inequívocas e como tal perceptíveis. Tem de ser evidente, para o intérprete, a intenção da entidade adjudicante de que as propostas observem, imperativamente, um dado aspeto;
5. No caso em apreço, não existe essa determinação perentória no caderno de encargos. Existe, isso sim, uma «proposta» de metodologia, uma sugestão. Mas a letra do documento não permite inferir que se tal «proposta» não for aceite, a proposta será excluída;
6. Assim, entende-se, que a proposta, por este motivo, também **não pode ser excluída**, dado que não sendo o faseamento da obra apresentado como condição de execução, não existe incumprimento que justifique o afastamento da solução apresentada pelo concorrente;

**Decisão:**

Pelos factos acima invocados, deverá manter-se ordenação constante do relatório preliminar.

**III – ORDENAÇÃO DAS PROPOSTAS:**

Face ao supramencionado, o Júri deliberou, por unanimidade, não alterar o projeto de decisão vertido no relatório preliminar de análise e avaliação das propostas e manter a ordenação das propostas, nos termos seguintes:

Posição	Identificação do concorrente	Preço	Prazo de execução
1.º	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, LDA.	€916.029,89	150 DIAS
2.º	ALEXANDRE BARBOSA BORGES, S.A.	€920.955,44	150 DIAS
3.º	MARTINS & FILHOS, S.A.	€921.311,87	150 DIAS
4.º	ALUQUIP - IMOBILIARIA E EQUIPAMENTOS, UNIPessoal, LDA.	€921.760,65	150 DIAS

**IV – ADJUDICAÇÃO E FORMALIDADES:**

I – Na sequência da ordenação das propostas e pelo facto do concorrente **JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, LDA.**, ter ficado classificado em 1.º lugar, o júri deliberou propor que a empreitada atrás referenciada, lhe seja adjudicada pela quantia de **€916.029,89**, a que acresce o IVA à taxa em vigor e pelo prazo de execução de 150 dias.

**I.1 – Compromisso**

Para os devidos efeitos, junta-se a informação do compromisso n.º 82486 de 07/03/2022.



**I.2 – Caução**

Face ao valor da adjudicação, é exigida a prestação de uma caução correspondente a 5% do preço contratual, conforme o definido no artigo 25.º do Programa do Concurso.

O modo de prestação da caução é o referido no Programa do Concurso.

**I.3 – Documentos de Habilitação**

Nos termos do artigo 24.º do Programa do Concurso, o prazo para apresentação dos documentos de habilitação é de 10 (dez) dias úteis.

**I.4 – Contrato Escrito**

- ***Minuta do contrato***

Propõe-se, nos termos do n.º 1 do artigo 98.º do CCP, a aprovação da minuta do contrato, em anexo, a celebrar com o adjudicatário.

**II – Notificação da Adjudicação**

Face ao que antecede, e se as propostas aqui formuladas merecerem a aprovação superior, proceder-se-á, nos termos do n.º 1 do artigo 77.º do CCP, ao envio da notificação da adjudicação ao adjudicatário e, em simultâneo, aos restantes concorrentes, a qual será acompanhada do “Relatório Final”.

Nos termos do n.º 2 do artigo 77.º do CCP, o adjudicatário será igualmente notificado:

- Para apresentar os documentos de habilitação exigidos no prazo fixado e nos termos do artigo 81.º do CCP;
- Para prestar Caução;
- Para se pronunciar sobre a minuta do contrato.

**O Júri do Procedimento**