



**AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS
COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Recurso n.º 03/2014

**Deliberação n.º03/2014
de 06 de Março de 2014**

I - FACTOS

A LUREC - Ambiente e Construção, Lda. apresentou, no dia 12 de Fevereiro de 2014, recurso de suspensão do exame preliminar das propostas e anulação da decisão do Júri do Concurso Público n.º1/UGA/MFP/2014 - Materiais de Escritório, promovido pelo Ministério das Finanças e Planeamento.

Na fundamentação de seu recurso a recorrente alegou o seguinte:

- > De acordo com o anúncio do concurso público, o objecto do mesmo destinava-se ao fornecimento de materiais de escritório, agrupados nos seguintes lotes:
 - a) Lote 1 - Bens e materiais diversos de consumo de escritório (papel e seus derivados, suportes digitais e pequenos equipamentos);
 - b) Lote 2 - Material de escrita, pequenos consumíveis e outros artigos;
 - c) Lote 3 - Consumíveis de impressão (tinteiros e toners).
- > Na sessão pública de abertura das propostas, o Júri do concurso constatou que um dos concorrentes, a ANDREMO - Comércio Internacional e representações, Lda, não apresentava os requisitos constantes nos itens III e IV do Capítulo II - Descrição do Fornecimento e nem cumpria com os requisitos exigidos no Capítulo I - Condições financeiras, designadamente a parte em que se refere que o preço da proposta deveria ser

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO

AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

entregue em suporte digital (CD ou *Pen drive*) imperativamente em formato editável (*excel*).

- > Contudo, quer num caso quer noutra, o Júri suspendeu por 10 e 30 minutos, respectivamente, para que aquele concorrente pudesse suprir as irregularidades, tendo depois aceite ambas as propostas.
- > Conforme o previsto no artigo 25º do Programa do Concurso, seriam excluídas as propostas que não observassem o disposto nos artigos "Modo de Apresentação das Propostas, sistematização de Propostas e Propostas".
- > A concorrente ANDREMO ao não proceder à entrega da proposta financeira nos termos exigidos no Programa do Concurso em suporte digital (CD ou *Pen drive*), violou aquele Programa quanto ao prazo definido para a apresentação dos documentos bem como quanto à sistematização das Propostas, prevista no artigo 6º, Capítulo I - Condições financeiras.
- > O Júri ao constatar tal facto, voltou a deliberar suspender o acto público do concurso por mais trinta minutos para que a ANDREMO pudesse suprir essa lacuna.
- > A ANDREMO tendo obtido mais esse tempo adicional conseguiu mandar gravar a proposta financeira numa *Pen Drive*, entregou-a ao Júri e este aceitou a entrega do ficheiro em falta.
- > A recorrente, tal como da primeira vez, voltou a recorrer dessa decisão do Júri, mas este voltou a indeferir.
- > A concorrente ANDREMO ao não proceder à entrega da proposta financeira nos termos exigidos pelo Programa de Concurso, violou esse mesmo Programa.
- > O Júri violou o disposto no artigo 20º/nº1 do Programa do Concurso que exigia a apresentação de todos os documentos que acompanham as propostas dos concorrentes até às 14:30 do dia 31 de Janeiro de 2014.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

- > Conclui pedindo a anulação de decisão do Júri em admitir a concorrente ANDREMO no concurso ora posta em crise.

Verificando-se os pressupostos processuais pertinentes, a Comissão de Resolução de Conflitos (CRC) proferiu o despacho liminar de admissibilidade do recurso e de suspensão do concurso e notificou a entidade recorrida e todos os concorrentes para apresentação das alegações.

A entidade recorrida apresentou a resposta seguinte:

- > A organização administrativa para o processo de aquisição pública padece ainda de grandes insuficiências;
- > A recorrente sabia que o concurso era só para empresas do ramo a que respeita os materiais a adquirir e mesmo assim concorreu a dois lotes, quando estatutariamente não se dedica a esse comércio e como se sabe as pessoas colectivas regem-se pelo princípio da especialidade.
- > A própria recorrente apresentou a proposta técnica dela com falha, designadamente ao discriminar os preços dos bens de todos os lotes, informação não requerida pelo art.6º, do PC.
- > Essa falha foi considerada não essencial por todos os outros concorrentes que acharam que não seria justo nem sério afastar um concorrente (a recorrente) por causa de pequenas formalidades irrelevantes quando corrigidas no momento.
- > É verdade que foi dada à ANDREMO a oportunidade de corrigir uma falha na sua proposta financeira, mas todos foram convidados a examinarem o *Pen Drive* e o seu conteúdo.
- > Sendo o suporte digital em tudo igual ao suporte papel, seria ridículo recusar a ANDREMO só porque ele não apresentou de imediato o suporte digital, quando se sabe que a finalidade deste é apenas facilitar o trabalho do Júri na avaliação.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Termina a entidade recorrente sem formular qualquer pedido sobre a pertinência ou não do recurso apresentado, limitando-se a apresentar uma sugestão de melhoramento do processo de aquisição pública, embora, tacitamente toda a argumentação dela vai no sentido da improcedência do recurso.

II - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

1. O Modo de apresentação das propostas encontra-se definido pelo artigo 5º do Programa do Concurso - vide página 4 do PC, cujo conteúdo se dá aqui por integralmente reproduzido.
2. Igualmente, é verdade que a proposta financeira deveria ser entregue em suporte digital, devendo este ser colocado no envelope referente às condições financeiras - vide alínea a) do nº1 do artigo 6º, cujo conteúdo se dá aqui por integralmente reproduzido.
3. No acto de abertura das propostas técnicas ocorrido no dia 31 de Janeiro, foram constatadas irregularidades de várias propostas, tendo o Júri mandado suprir tais irregularidades, sem que, no entanto tenha havido alteração de nenhuma das propostas apresentadas.
4. Refira-se que até o suprimento das irregularidades, as propostas achadas irregulares, foram aceitas de forma condicional.
5. Ora, uma vez que a recorrente baseia toda a sua argumentação no facto do Júri ter permitido que fossem supridas as irregularidades de mera forma, quer no tocante aos documentos, quer no tocante à apresentação digital da proposta financeira, vejamos se procede essa argumentação.

As decisões administrativas, no processo de sua formação, devem orientar-se por fases, evoluindo pela prática de actos preparatórios interligados por uma sequência lógica e ordenada segundo determinados

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

trâmites e certos formalismos. Deste modo, se acautela o princípio do interesse público que cada decisão administrativa visa assegurar.

E por falar em princípio de interesse público, o Regulamento da Lei das Aquisições Públicas (RLAP) esclarece que os processos de contratação pública destinam-se à realização, seja por aquisição ou por concessão, dos bens ou serviços que melhor satisfaçam as necessidades das entidades Adjudicantes ou da comunidade nacional ou local a que se destinem, dentro das limitações económicas daquelas entidades e tendo sempre em conta as do país em geral - vide artigo 12º.

A aquisição de bens - Materiais de Escritório é considerada aquisição pública, segundo a alínea c) do nº2 do artigo 1º da LAP - Lei nº17/VII/2007 de 10 de Setembro.

Outrossim, a Lei de Aquisições Públicas estabelece um leque diversificado de procedimentos e formalidades que devem ser observados no processo de aquisição pública, consistindo em trâmites que a lei estabelece com o objectivo de garantir a correcta formação da decisão administrativa e o respeito pelos direitos subjectivos dos particulares.

Regra geral, todas as formalidades prescritas por lei são essenciais. A sua não observância, quer por omissão quer por preterição, no todo ou em parte, gera a ilegalidade do acto administrativo salvo, se a lei declarar a dispensabilidade de alguma formalidade, se a preterição de uma formalidade não tenha impedido a consecução do objectivo visado pela lei ao exigí-la, ou ainda, no que concerne às formalidades meramente burocráticas, de carácter interno, tendentes a assegurar apenas a boa marcha dos serviços.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Segundo MARCELO CAETANO (1984), o programa do concurso é um documento destinado a esclarecer os termos da admissão ao concurso e da prossecução deste. E, definindo ainda o Caderno de encargos como sendo um documento regido pela administração onde figurem ordenadas por artigos numerados, as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais, que ela deseja incluir no contrato a celebrar.

Ainda, consagrado no n.º 1 do art.º 14.º do RLAP encontra-se estabelecido que, respeitados os limites legais, deve ser escolhido o procedimento mais adequado ao interesse público a prosseguir, ponderando-se os custos e os benefícios decorrentes da respetiva utilização. O princípio referido no seu n.º 2 estabelece que, na tramitação dos procedimentos apenas se devem efetuar as diligências e praticar os actos que se revelem indispensáveis à prossecução dos fins que legitimamente se visa alcançar.

No caso em apreço, vejamos se aqueles princípios foram preteridos pelo Júri do Concurso de modo a anular-se a decisão de aceitar a proposta nos moldes referidos nos parágrafos antecedentes:

Não restam dúvidas de que, conforme o previsto no artigo 25º do Programa do Concurso, seriam excluídas as propostas que não observassem o disposto nos artigos "Modo de Apresentação das Propostas, sistematização de Propostas.

Contudo, também é verdade que o Programa de Concurso admite no seu artigo 24º, nº3 a aceitação condicional dos concorrentes que não entreguem a totalidade dos documentos exigidos pelo próprio Programa e omitam na documentação apresentada, algum dado exigido.

Ademais, o próprio RLAP admite que a entidade convocante possa, a qualquer momento, conceder um prazo de entre três a dez dias úteis aos concorrentes para comprovação da veracidade das declarações prestadas,

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

por documentos ou outros meios previstos em directivas da ARAP - vide nº2 do artigo 53º. E veja-se que, se até ao adjudicado é permitido fazer prova posterior no prazo de cinco dias após a comunicação da adjudicação, por maioria de razão pode ser concedido um prazo aos concorrentes, na fase de pré-adjudicação para tão-somente corrigirem irregularidades, sem que haja qualquer alteração nas propostas apresentadas dentro do prazo do concurso.

Aliás, mesmo em processo civil, findos os articulados, o juiz profere, sendo caso disso, despacho, convidando as partes a suprir as irregularidades dos articulados, fixando prazo para o suprimento ou correcção do vício, designadamente quando careçam de requisitos legais ou a parte não haja apresentado documento essencial ou de que a lei faça depender o prosseguimento da causa. Estão aqui protegidos os princípios do aproveitamento da lide, da razoabilidade e da eficiência, princípios também presentes no procedimento administrativo.

O princípio da razoabilidade determina que a Administração Pública actue de maneira lógica e coerente no exercício da função administrativa, principalmente no exercício de competência discricionária, hipótese em que deverá o administrador obedecer a critérios racionais para dar legitimidade à sua conduta. A razoabilidade implica a exigência de que o agente público, ao exercer a função, proceda de modo a alcançar o máximo de resultados, com o menor dispêndio de "energia administrativa".

Terá também de ser conseguido o equilíbrio entre o processo administrativo e a aplicação do princípio da eficiência. Logo, aplicada ao processo administrativo, a eficiência administrativa exige que este instrumento seja conduzido com celeridade, sem descuidar dos mecanismos que assegurem a neutralidade inerente ao exercício de função pública, e dos meios que permitem uma efectiva participação

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

daqueles que poderão vir a sofrer os reflexos do provimento estatal. A eficiência exige postura activa da Administração, de modo a atingir o efeito útil e adequado expresso em lei, de forma transparente, moral e impessoal.

O princípio da eficiência, sinteticamente, impõe a busca pela Administração Pública do máximo aproveitamento possível dos meios de actuação disponíveis, superando formalidades burocráticas em atenção ao interesse público. A eficiência, como princípio administrativo expresso, serve para reforçar a necessidade de melhor actuação da Administração, incrementando a mera reflexão estática sobre o adequado uso das suas prerrogativas.

Assim, não se compreenderia e, neste particular acompanhamos a tese da entidade recorrida que sendo o suporte digital em tudo igual ao suporte papel, seria ridículo recusar a proposta financeira da ANDREMO só porque ela não apresentou de imediato o suporte digital, quando se sabe que a finalidade deste é apenas facilitar o trabalho do Júri na avaliação. Bem andou aqui o Júri do concurso, cuja decisão é objecto do presente recurso.

Outrossim, o art.º 22.º do RLAP prevê o princípio da economia e da eficiência, definindo que, as aquisições devem ser realizadas de acordo com práticas que traduzam uma economia de meios, um aproveitamento máximo das capacidades colocadas à disposição das entidades públicas e privadas intervenientes no procedimento e a optimização da satisfação das necessidades coletivas.

O princípio da transparência, afirmado como um dos princípios da contratação pública, não foi aqui violado, pois não houve alteração das condições do contrato a celebrar nem das regras do procedimento, nem tampouco dos critérios de adjudicação. Assim, e pelo já aqui

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO



AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

exposto o Júri do concurso ao mandar corrigir as irregularidades, mais não fez do que respeitar regras constantes do Programa do Concurso, conhecidas à partida por todos os concorrentes, e dispositivos do RLAP, para proteger os princípios do aproveitamento dos actos administrativos não essenciais, da razoabilidade, da economia e da eficiência.

Há que realçar, ainda, que há certas formalidades cuja preterição é reputada de "suprível", ou seja, são aquelas formalidades cuja observância pode ter lugar em momento posterior à da apresentação das propostas, como foi o caso *sub judice*.

III - DELIBERAÇÃO

Nestes termos, pelos motivos expostos, a CRC, ao abrigo do disposto no artigo 6º, alínea a), dos Estatutos da CRC, aprovados pelo Decreto-Regulamentar n.º 12/2011 de 30 de Dezembro delibera não conceder provimento ao presente recurso e, deste modo, considerar como válida a decisão do Júri em aceitar a proposta da ANDREMO, depois de corrigidas as regularidades encontradas, ficando, assim, revogado, em consequência, o despacho de suspensão do concurso.

Notifique-se.

/João Gomes/ (Relator)

/Karine Monteiro/ (Adjunto)

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO

Rua Neves Ferreira, N.º 5 - Tênis - Plateau - Praia - Cabo Verde - Tel.: + 238 260 0407 - Fax: + 238 261 56 66 - C.P. 787
www.arap.cv



**AUTORIDADE REGULADORA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS
COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

/Sandra Lima / (Adjunto)

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO

*Rua Neves Ferreira, N° 5 – Tênis - Plateau – Praia - Cabo Verde - Tel.: + 238 260 0407 – Fax: + 238 261 56 66 - C.P. 787
www.arap.cv*