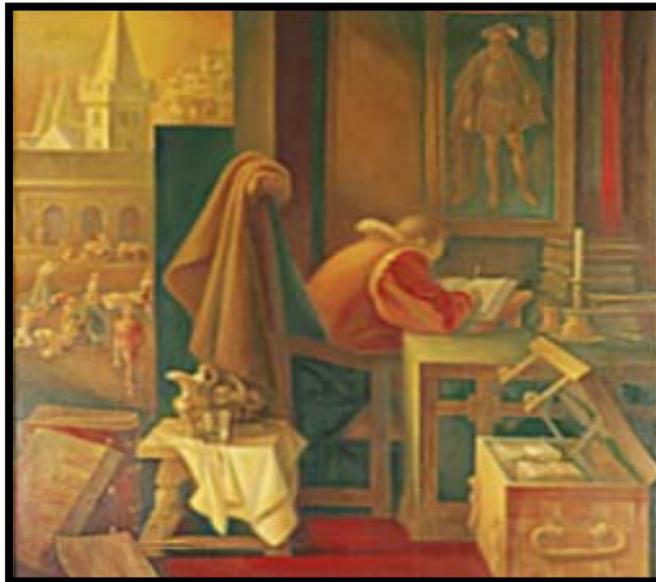


PROCESSO N.º 3/2001 – AUDIT. 1ª S.

Relatório de Auditoria n.º 12/04



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE AO
INSTITUTO NACIONAL DO TRANSPORTE
FERROVIÁRIO*

Tribunal de Contas
Lisboa
2004



S1

Tribunal de Contas

Índice

RELAÇÃO DE SIGLAS	2
CAPÍTULO I	
I – INTRODUÇÃO	3
1.1. Âmbito e Objectivos da Acção	3
1.2. Metodologia e Procedimentos	3
1.3. Relatórios de Auditoria de Órgãos de Controlo Interno	5
CAPÍTULO II	
II – BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ORGANISMO AUDITADO	
2.1. Actividade Contratual	6
2.2. Órgãos Colegiais: quorum	8
CAPÍTULO III	
APRECIAÇÃO GLOBAL	13
I – Deficiente Gestão e Controlo da(s) despesa(s) a realizar	15
II – Incumprimento das formalidades constitutivas do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) adoptado(s) e/ou da sua sequência	27
III – Desformalização Procedimental	45
IV – Falta de fiabilidade dos documentos constitutivos dos processos de contratação	52
V – Ausência de rigor na delimitação do objecto(s) do procedimento(s) pré-contratual(ais) e do(s) subsequente(s) contrato(s)	53
CAPÍTULO IV	
IV – RECOMENDAÇÕES	57
CAPÍTULO V	
V – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS DETECTADAS	
5.1. Infracções Financeiras	60
5.1.1. Responsabilidade Reintegratória	60
5.1.2. Responsabilidade Sancionatória	62
CAPÍTULO VI	
VI – DECISÃO	66
FICHA TÉCNICA.....	68
ANEXOS:	
✚ Anexo I: <i>Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno</i>	
✚ Anexo II: <i>Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF</i>	
✚ Anexo III: <i>Aquisição de serviços de gestão de informação noticiosa</i>	
✚ Anexo IV: <i>Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica</i>	
✚ Anexo V: <i>Aquisição de bens e serviços sanitários</i>	
✚ Anexo VI: <i>Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção</i>	
✚ Anexo VII: <i>Concepção do Logotipo e do Perfil Gráfico do INTF</i>	
✚ Anexo VIII: <i>Elaboração de Estudos Complementares</i>	
✚ Anexo IX: <i>Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho</i>	
✚ Anexo X: <i>Seguro de Saúde de Grupo</i>	



Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS

AJ –	Auditoria Jurídica
ANAM, SA –	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA
CARRIS, SA –	Companhia dos Carris de Ferro de Lisboa, SA
CPA –	Código do Procedimento Administrativo
CP, EP –	Caminhos de Ferro Portugueses, EP
CPDLTC –	Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Logística e do Transporte Combinado
CPTAE –	Comissão de Planeamento do Transporte Aéreo de Emergência
CPTTE –	Comissão de Planeamento dos Transportes Terrestres de Emergência
CRP –	Constituição da República Portuguesa
CV1 –	1ª Contadoria-Geral do Visto
DACA -	Departamento de Apoio ao Conselho de Administração
DGTC –	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DGTT –	Direcção Geral de Transportes Terrestres
DL –	Decreto-Lei
DR –	Diário da República
GPIAA –	Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes em Aeronaves
INAC –	Instituto Nacional de Aviação Civil
INTF –	Instituto Nacional do Transporte Ferroviário
IVA –	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LOPTC -	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁽¹⁾
MES –	Ministério do Equipamento Social
MEPAT -	Ministério do Equipamento, do Planeamento de da Administração do Território
ML, EP –	Metropolitano de Lisboa, EP
NAC -	Núcleo de Apoio ao Conselho de Administração
NAV, EP –	Empresa Pública de Navegação Aérea de Portugal
OSMES –	Obra Social do Ministério do Equipamento Social
PIDDAC –	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
REFER, EP –	Rede Ferroviária Nacional, EP
RCM –	Resolução do Conselho de Ministros
SG –	Secretaria-Geral
STCP, SA –	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
TRANSTEJO, SA	Transportes do Tejo, SA
TC -	Tribunal de Contas

⁽¹⁾ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12 e 1/01 de 04.01.



CAPÍTULO I

I - INTRODUÇÃO

Em Plenário da 1.^a Secção, o TC deliberou aprovar o Programa Anual das acções a desenvolver junto dos organismos que no ano de 2001 seriam objecto de fiscalização concomitante. A deliberação, tomada ao abrigo do disposto no art.º 38.º n.º 1 al. b) da LOPTC, revestiu a forma de Resolução (n.º 3/00), tendo sido publicada no DR, 2.^a Série, n.º 295, de 23 de Dezembro de 2000.

1.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

A inclusão do INSTITUTO NACIONAL DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO – entidade auditada - na relação de organismos aprovada nos termos referidos teve por base a isenção de fiscalização prévia dos actos e contratos praticados ou celebrados pelo citado Instituto consagrada no art.º 1 n.º 4 do DL n.º 299-B/98, de 29 de Setembro, e direccionou-se aos contratos de fornecimento de bens e serviços e empreitadas de obras públicas cujos procedimentos se tenham efectuado na vigência do mencionado DL n.º 299-B/98.

1.2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Visando o cumprimento dos objectivos atrás enunciados, a acção desenvolveu-se segundo as seguintes fases:

- a) Planeamento da Acção
- b) Análise *In Loco*
- c) Elaboração do Relato
- d) Elaboração do Ante-projecto de Relatório após Análise da Resposta ao Contraditório

Os trabalhos compreendidos no planeamento da acção, aprovados através das Informações n.ºs 3 e 4/2001-DCC/UAT-II, de 9 e 28 de Março, respectivamente, iniciaram-se com o levantamento documental dos elementos disponíveis na DGTC e sua análise, tendo sido ainda objecto de estudo a informação complementar prestada pelo INTF⁽²⁾ solicitada pela DGTC⁽³⁾.

A fase de execução dos trabalhos de auditoria decorreu nas instalações do INTF entre 4 de Abril e 3 de Maio de 2001. No âmbito desta fase constatou-se que, globalmente, os processos individuais de aquisição de bens e serviços encontravam-se organizados e arquivados em pastas autónomas, sendo a respectiva documentação tendencialmente arquivada por ordem cronológica. No entanto, verificou-se que:

- Nem sempre as referidas pastas agregavam toda a documentação pertinente – por se encontrar noutras unidades orgânicas do INTF – inexistindo qualquer informação interna em que se encontrasse registada a sua localização;

⁽²⁾ Em anexo ao seu ofício com a Ref.ª n.º 473, de 26.03.2001.

⁽³⁾ Através do fax com a Ref.ª n.º 10007/2001-UAT II, de 19.03.2001.



Tribunal de Contas

- Parte substancial dos documentos incorporados nos processos não referenciavam o seu autor e/ou a sua identificação nominal e funcional, bem como a data em que foram produzidos, o que obstou a uma célere reconstituição da sequência procedimental prosseguida.

Em resultado da organização processual sumariamente caracterizada verificou-se alguma delonga na disponibilização à equipa de parte dos processos de contratação solicitados. Porém, é de salientar a disponibilidade e a colaboração prestada, nomeadamente pelo pessoal que integra o Núcleo de Gestão de Recursos.

Concluído o trabalho de campo procedeu-se à análise jurídica de todos os elementos recolhidos nas fases anteriores, tendo-se formulado, na sua sequência, um conjunto de observações condensadas em 10 (dez) relatos individualizados, presentes à entidade auditada para os efeitos previstos no art.º 13.º n.º 1 da LOPTC⁽⁴⁾ em execução do despacho proferido pelo Exm.º Sr. Juiz Conselheiro responsável pela auditoria em 19 de Outubro de 2001.

Seguiu-se o estudo da resposta ao contraditório⁽⁵⁾, prestada pelos membros do Conselho de Administração do INTF, nomeadamente, pelo seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e pelos Vogais Eng.º Raúl António de Sá Vilaça e Moura e Eng.º António Vasco Guimarães da Silva. O mencionado estudo consta quer do presente Relatório, quer dos seus Anexos (10), intercalado com a descrição das situações cuja conformidade legal foi oportunamente questionada. De referir que os valores monetários apresentados são expressos em escudos e não em euros em virtude de, no seu conjunto, a maioria dos actos e contratos praticados/outorgados se reportarem a tal moeda.

As recomendações insertas no capítulo IV do presente Relatório surgem assim como corolário lógico da apreciação global (ou conclusões) expendida no capítulo precedente (III), elaborada com base nos elementos escritos coligidos, cujo exame se pautou, principalmente, pelos princípios da objectividade, exactidão e imparcialidade, por forma a evidenciar a validade das constatações relatadas, a razoabilidade das conclusões aduzidas e a pertinência das recomendações formuladas.

Por último, enunciam-se as ilegalidades indiciadas mais relevantes, passíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos na LOPTC.

⁽⁴⁾ Conforme documentado nos ofícios da DGTC com a ref.ª DCC-UAT II, n.ºs 1413 a 1415, de 19 de Novembro de 2001.

⁽⁵⁾ Consubstanciada no articulado subscrito pelos membros do Conselho de Administração do INTF em 19.12.2001, com o registo de entrada nesta Direcção-Geral na mesma data.



87

Tribunal de Contas

1.3. RELATÓRIOS DE AUDITORIA DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

A acção inspectiva efectuada pela Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP) ao INTF surge na sequência do despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração Pública de 11 de Abril de 2003, e teve como objectivo analisar as soluções de organização, gestão e funcionamento dos seus recursos humanos, bem como as medidas de modernização administrativa desenvolvidas pelo citado Instituto no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2003.

As conclusões da inspecção desenvolvida constam do Relatório da IGAP datado de 25 de Março de 2004, destacando-se as seguintes:

- Ausência de qualquer documento que consagre a organização interna e funcionamento do INTF no seu todo (ponto 2.2, pág. 85);
- Recurso excessivo à contratação de serviços externos de consultadoria e assessoria para a execução de tarefas de gestão corrente (ponto 3.2, pág. 87);
- Prática sistemática de aquisições de serviços com recurso indevido ao ajuste directo (ponto 3.2, pág. 88);
- O INTF ainda não implementou a vertente da contabilidade analítica, nem estabeleceu um nível satisfatório de segregação de funções (ponto 3.7, pág. 88);
- O Instituto não estabeleceu as condições de utilização das suas viaturas, nem implementou qualquer sistema de controlo da sua utilização (ponto 3.8, pág. 88);
- Um em cada dois trabalhadores é pessoal dirigente (ponto 4.4, pág. 89);
- Constatação de diversas situações contrárias aos regimes de contratação de pessoal, nomeadamente aos de requisição, contrato de trabalho a termo certo, prestação de serviços e trabalho temporário (ponto 4.7, pág. 89);
- Atribuição, pelo C.A. do INTF, de “fringe benefits” (uso pessoal de viaturas, utilização de cartões de crédito, despesas de educação e formação e telemóveis) aos seus membros, pessoal dirigente e alguns trabalhadores, de forma sistemática e casuística e em desrespeito do DL n.º 14/2003, de 30 de Janeiro (ponto 4.9, alínea a), pág. 90).

Apesar do âmbito da acção em referência divergir significativamente do definido para a acção de fiscalização concomitante versada no presente Relatório, verifica-se que as três primeiras observações (supra indicadas) subjazem a algumas das situações objecto de reparo no Capítulo III, adiante desenvolvido.



CAPÍTULO II

II – BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ORGANISMO AUDITADO

2.1. ACTIVIDADE CONTRATUAL

O INTF foi instituído com a publicação do DL n.º 299-B/98, de 29.09 - que estabeleceu também os seus Estatutos -, resultando do disposto no seu art.º 1.º n.º 1 que se trata de um instituto público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.

Atenta a sua natureza jurídica (*“Instituto público”*), a sua actividade contratual estaria, em princípio, sujeita à fiscalização prévia do TC, como decorre do disposto nos art.ºs 2.º n.º 1 al. d) e 5.º n.º 1 al. c) da LOPTC, no âmbito dos actos e contratos elencados nas várias alíneas do n.º 1 do art.º 46.º da mesma Lei. Porém, e por força do estatuído no n.º 4 do art.º 1.º do citado DL n.º 299-B/98, aos actos e contratos praticados e/ou celebrados pelo INTF é-lhes directamente aplicável o estatuído na al. a) do art.º 47.º da LOPTC, a qual subtrai ao controlo financeiro prévio do TC “Os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do art.º 2.º, n.º 2 e 3, bem como os actos do Governo e dos demais governos regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades”. Todavia, o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão de 9 de Abril de 2002⁽⁶⁾ declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do mencionado art.º 1.º n.º 4 do DL n.º 299-B/98.

Nos termos do art.º 18.º dos seus Estatutos, são órgãos do INTF o Conselho de Administração (C.A.), o Presidente do C.A., o Conselho Consultivo e o Conselho Fiscal, cujas competências se encontram fixadas nos art.ºs 19.º n.º 3, 23.º n.º 1, 24.º n.º 3 e 26.º n.º 5 dos referidos Estatutos.

O sector objecto de intervenção do INTF – o sector ferroviário - compreende o *“transporte ferroviário e o do conjunto de actividades com ele conexas, incluindo a gestão das infra-estruturas, a construção e manutenção de material circulante e a formação de pessoal ferroviário para o qual seja exigida qualificação profissional própria”*⁽⁷⁾. Após introdução de profundas alterações que tiveram por objectivo primeiro a recuperação da competitividade do transporte ferroviário, o sector passou a assentar num modelo de repartição de responsabilidades, no qual coexistem as seguintes entidades:

⁽⁶⁾ Referência ao Acórdão n.º 140/2002, publicado no Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 146, de 27.06.2002, pág. 5044 e seguintes.

⁽⁷⁾ Conforme art.º 2.º al. a) do DL n.º 299-B/98, de 29.09, alterado pelo DL n.º 270/2003, de 28.10.



Tal repartição conduziu à “*especialização*” da actividade contratual desenvolvida pelos seus diversos intervenientes. Assim, se a responsabilidade pela gestão das infra-estruturas, bem como dos transportes ferroviários, se encontra afecta, respectivamente, à REFER, EP e aos diversos operadores, já o INTF configura um organismo especialmente vocacionado para desenvolver instrumentos técnicos e normativos atinentes ao sector, bem como proceder à sua fiscalização, licenciamento e sancionar actividades ilícitas⁽⁸⁾.

Daí que o legislador⁽⁹⁾ tenha limitado a actividade contratual do INTF aos encargos:

- Resultantes do respectivo funcionamento e prossecução das atribuições;
- Com aquisição, manutenção e conservação de bens ou serviços que tenha de utilizar;
- Com aquisição de serviços de consultadoria e investigação na área dos transportes ferroviários, quer directos, quer sob a forma de apoio a outras entidades do sector, e
- Que se mostrem necessários ao desenvolvimento da sua actividade.

Os processos geradores de despesa analisados no âmbito da presente auditoria foram os que a seguir se enunciam, cuja apreciação global é efectuada no Capítulo III do presente Relatório, constando nos *Anexos* apensos a sua análise jurídica detalhada.

Quadro 1

OBJECTO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (Esc.) ⁽¹⁰⁾ (SEM IVA)
<i>Software</i> de Gestão, <i>Assistência</i> e <i>Manutenção</i>	SOGL – Serviços, Qualidade, Gestão e Informática, Ld. ^a	422.000\$00 (<i>software</i>) 250.000\$00 (<i>assistência</i>)
Aquisição de Bens e de Serviços Sanitários	EHL, Empresa de Higiene, Ld. ^a	3.180.000\$00
Aquisição de Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica	INRO Consultants (Canadá)	4.200.000\$00 (<i>licença</i>) 500.000\$00 (<i>assistência</i>)

⁽⁸⁾ Conforme art.º 1.º n.º 2.º do DL n.º 299-B/98, de 29.09, o qual dispõe que “O INTF tem por finalidade regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as actividades desenvolvidas neste, assim como intervir em matéria de concessões de serviços públicos”. Com a publicação do DL n.º 270/2003 de 28.10 (o qual definiu as condições de prestação dos serviços de transporte ferroviário e de gestão da infra-estrutura ferroviária) o INTF passou a deter poderes de licenciamento da actividade de prestação de serviços de transporte ferroviário, de emissão de certificados de segurança, entre outros.

⁽⁹⁾ Cf. art.º 34.º dos Estatutos do INTF, o qual estatui que “Constituem despesas do INTF: a) Os encargos resultantes do respectivo funcionamento e da prossecução das suas atribuições; b) Os custos de aquisição, manutenção e conservação dos bens ou serviços que tenha de utilizar; c) Os encargos com a aquisição de serviços de consultadoria e investigação na área dos transportes ferroviários quer directos, quer sob a forma de apoio a outras entidades do sector; d) Outros encargos que se mostrem necessários ao desenvolvimento da sua actividade”.

⁽¹⁰⁾ O valor corresponde ao disposto nos respectivos instrumentos contratuais ou estimados à *posteriori* pela equipa.



Tribunal de Contas

OBJECTO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (Esc.) ⁽¹⁰⁾ (SEM IVA)
Telemóveis e respectivos Serviços de Comunicações Móveis	TMN, Telecomunicações Móveis, S.A.	2.090.400\$00 ou 2.164.800\$00 ou 2.227.200\$00
Adicional ao contrato respeitante à aquisição de Telemóveis e Serviços de Comunicações Móveis	TMN, Telecomunicações Móveis, S.A	1.293.607\$00
Concepção do Logotipo e do Perfil gráfico do INTF	Latina, Agência de Publicidade, S.A.	4.300.000\$00
Serviços de Gestão de Informação Noticiosa	Manchete, estudos, tratamento e gestão da informação, Ld. ^a	3.000.000\$00
Seguro de Saúde de Grupo – Pendente	-----	-----
Aquisição de Serviços de gestão de Informação Noticiosa	Manchete, Estudos, Tratamento e Gestão da Informação, Ld. ^a	250.000\$00/Mês
Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho	Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld. ^a	748.000\$00/Ano
Adenda ao contrato atinente à aquisição de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho	Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld. ^a	10.000\$00 por Trabalhador Inapto
Auditoria às Instalações do INTF	Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld. ^a	485.000\$00

2.2. ÓRGÃOS COLEGAIS: QUORUM

Durante o desenvolvimento dos trabalhos de campo, a equipa constatou que o Conselho de Administração (C.A.) do INTF, por diversas ocasiões, funcionou e deliberou apenas com a presença de dois dos seus três membros, como resulta do teor das actas narrativas das reuniões identificadas no quadro infra⁽¹¹⁾.

Quadro 2

DATA DA REUNIÃO	ACTA	OBSERVAÇÕES
08/02/2000	2000/06	- Aprovação da Acta 2000/5, de 1 de Fevereiro; - Autorização para a realização de diversas despesas.
11/03/2000	2000/17	- Aprovação da Acta 2000/16 de 26 de Abril; - Aquisição de diverso material e serviços; - Autorização para a inicio de um procedimento para a aquisição de uma licença multimodal EMME/2. - Aprovação de alteração e distribuição ao orçamento de 2000.
18/08/2000	2000/32	- Aprovação da Acta 2000/31, de 8 de Agosto; - Aprovação do orçamento relativo ao funcionamento do INTF para 2001.
29/08/2000	2000/33	- Aprovação da Acta 2000/32, de 18 de Agosto.
31/10/2000	2000/42	- Aprovação da Acta 2000/41, de 24 de Outubro; - Aprovação da minuta do contrato de prestação de serviços, com o Eng. Eduardo Maria Rato Martins Zúquete; - Autorização do pagamento à Direcção Geral do Património da avaliação das instalações da

⁽¹¹⁾ Cumpre referir que apenas foram analisadas as actas produzidas a partir de 2000.



87

Tribunal de Contas

DATA DA REUNIÃO	ACTA	OBSERVAÇÕES
		Av. José Malhoa.
23/11/2000	2000/45	- Aprovação da Acta 2000/44, de 14 de Novembro; - Aprovação de despesas com seguro de viaturas; - Ratificação de aquisição de toner para impressora.
12/12/2000	2000/48	- Aprovação da Acta 2000/47, de 5 de Dezembro; - Aprovação do vencimento de diversos funcionários.
31/01/2001	2001/06	- Aprovação da Acta 2001/05, de 23 de Janeiro.
15/03/2001	2001/10	
20/03/2001	2001/13	- Aprovação da Acta 2001/11, de 13 de Março; - Autorização de pagamentos a efectuar, no valor de 1.401.660\$00; - Aprovação de participação num curso de Pós-Graduação.
27/03/2001	2001/14	- Aprovação da Acta 2001/13, de 20 de Março; - Autorização de pagamento de diversas despesas; - Autorização de pedido de apoio, no valor de 2000.000\$00;
03/04/2001	2001/15	- Aprovação da Acta 2001/14, de 27 de Março.

Como resulta do disposto no art.º 19.º n.º 1 dos Estatutos no INTF⁽¹²⁾, o C.A. é composto por três membros - um Presidente e dois Vogais -, sendo o seu funcionamento regulado pelas disposições do CPA, conforme previsto no art.º 28.º dos mesmos Estatutos.

Do acervo de normas que se seguem ao artigo 14.º e seguintes do CPA, destaca-se o art.º 22.º, que, sob a epígrafe “*Quórum*”, estatui que:

- «1. Os órgãos colegiais só podem, regra geral, deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros com direito a voto.
2. Sempre que se não disponha de forma diferente, não se verificando, na primeira convocação o quórum previsto no número anterior, será convocada nova reunião, com o intervalo de, pelo menos, vinte e quatro horas, prevendo-se nessa convocação que o órgão delibere desde que esteja presente um terço dos seus membros com direito a voto, em número não inferior a três».

O preceito supra transcrito regula “a fracção (ou percentagem) mínima do número legal de membros do órgão colegial cuja presença é necessária na reunião para que possam ser votadas as suas deliberações”⁽¹³⁾, isto é, o **quorum deliberativo**. Do seu número 1 poder-se-ia inferir que os órgãos colegiais compostos por três membros poderiam funcionar e deliberar validamente apenas com presença de dois. Todavia, razões de ordem interpretativa impõem não só a ponderação da unidade do sistema jurídico, como também da *ratio legis* subjacente à letra da lei, como decorre do art.º 9.º do Código Civil, o que implica, no caso vertente, a articulação conjunta dos dois números da norma em apreço e de demais normas aplicáveis no quadro dos princípios gerais conformadores da actividade administrativa.

De entre os múltiplos princípios subjacentes à actuação da Administração – como os da legalidade, do respeito pelos interesses legítimos dos cidadãos, da prossecução do interesse

⁽¹²⁾ Aprovados em anexo ao DL n.º 299-B/98, de 29.09.

⁽¹³⁾ Cf. Código do Procedimento Administrativo, Vol. I, Almedina, Comentado, Mário Esteves de Oliveira, pág. 216.



Tribunal de Contas

público, da boa administração, etc.– destaca-se o princípio da imparcialidade, com assento constitucional (art.º 266.º n.º 2 da CRP) e na lei ordinária (art.º 6.º do CPA), o qual, segundo David Duarte, comporta «(...) *duas dimensões essenciais: a institucional e a decisória. A primeira diz respeito ao enquadramento institucional da Administração, onde se colocam as questões da impermeabilidade aos interesses exteriores, tanto os relativos às pressões sociais e de grupos de interesse, como os relativos às influências de ideologia e interesses conexos de raiz governamental*». A segunda determina que «*O decisor administrativo não deve deixar de considerar interesses que são relevantes no contexto decisório, comando que é a vertente positiva do princípio da imparcialidade, e, na injunção que materializa a vertente negativa, na decisão não devem ser ponderados interesses que, no contexto decisório específico, são irrelevantes*»⁽¹⁴⁾.

O Autor citado descortina assim dois planos que, em moldes mais simplificados, correspondem às ideias de neutralidade e isenção. Ora, não obstante a existência na lei de mecanismos⁽¹⁵⁾ destinados a garantir a adstricção da Administração à observância do citado princípio, a verdade é que o seu afastamento seria de fácil materialização se um dos dois membros presentes nas reuniões do órgão em causa fosse o seu Presidente, atendendo ao voto de qualidade de que este dispõe nos termos do art.º 26.º n.º 1 do CPA.

O funcionamento do órgão nos moldes em causa (dois membros apenas) leva a que, na prática, tudo se passe como se de um órgão singular se tratasse, porquanto a sua vontade, ao invés de se formar pela confluência da vontade dos diversos indivíduos, forma-se a partir da vontade de um único membro, o seu Presidente (ou seu substituto legal). Tal, além de colidir com o princípio da imparcialidade, contende igualmente com a própria natureza destes órgãos, por contraposição à dos órgãos singulares.

As duas espécies (singulares e colegiais) de órgãos correspondem a concepções diversas de política administrativa, implicando o princípio colegial uma diminuição das exigências de eficiência e rapidez na actuação das autoridades administrativas em favor de valores do debate e da discussão entre pessoas, juízos e interesses diversos, para a determinação do conteúdo e sentido dos respectivos actos⁽¹⁶⁾.

Daí que, perante a redacção do n.º 2 do art.º 22.º do CPA, grande parte da doutrina considere que a “*ratio legis*” subjacente ao preceito em análise foi a de não permitir o funcionamento de órgãos colegiais com menos de três membros presentes, por tal número ter sido considerado o “*garante mínimo*” capaz de salvaguardar, em abstracto, o funcionamento imparcial nos órgãos colegiais da Administração Pública.

O número mínimo de três membros parece ser igualmente sufragado por Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim quando, em anotação ao CPA referem que «*Os órgãos colegiais são compostos por uma pluralidade de titulares ou membros – dois ou mais (para Marcello Caetano, ob. Cit. Vol. I, pág. 207), pelo menos três (para Trevijano Fos, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, pág. 213) como nos parece*

⁽¹⁴⁾ In «*Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como parâmetro decisório*», págs. 294-295, Almedina, 1996.

⁽¹⁵⁾ Tais mecanismos são os Impedimentos e a Suspeição, igualmente regulados no CPA. A consagração de tais mecanismos visa, entre outros, contornar problemas de prova, uma vez que o vício de Desvio de Poder – de que enfermará a decisão tomada com preterição do citado princípio – é de difícil demonstração/comprovação em sede de contencioso administrativo.

⁽¹⁶⁾ Cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, obra citada.



87

Tribunal de Contas

preferível e o art.º 22.º n.º 2 do Código inculca (...)» e, «o n.º 2 [do art.º 22.º] parece consagrar a ideia de que os órgãos colegiais de três membros não podem deliberar sem a presença de todos – pois a verdade é que, ao exigir-se nele a presença, em 2.ª reunião, dum número mínimo de três membros, não se fez nele distinção alguma (corroborando assim, de certo modo, a tese de que com dois membros já não haveria colegialidade)»⁽¹⁷⁾.

Também 1.ª Secção do TC vem subscrevendo a tese acima expandida, como se alcança do Acórdão n.º 72/96, de 12.11.1996, Autos de Reclamação n.º 31/97 (em reapreciação do processo de visto n.º 78.858/96) de 15.04.1997 e Autos de Reclamação n.º 43/97 (em reapreciação dos processos de visto n.ºs 79.618 a 79.620/96) de 13.05.1997.

O entendimento diverso, além de comprometer a imparcialidade e isenção das decisões tomadas, corresponderia, na prática, a atribuir tacitamente ao Presidente todos os poderes legalmente reservados ao mencionado órgão colegial (indicados no n.º 3 do art.º 19.º dos Estatutos), arrendando-se, por esta via, o princípio da legalidade da competência - consagrado no art.º 29.º do CPA – de que são seus corolários os princípios da irrenunciabilidade e inalienabilidade.

Em anotação ao citado art.º 29.º, referem os mesmos autores que «*Quanto à proibição de alienar competência, não estão proibidos apenas os actos que tendessem à sua **partilha, divisão, transferência ou cessão a terceiros (órgãos administrativos ou não) (...)***», identificando, entre a exemplificação de alienações de competência proibidas proposta, o «*(...) o exercício conjunto dum competência singular (...)*» e a «*(...) adopção sistemática, automática e unânime, sem debate, das propostas dos vogais relatores nos órgãos colegiais*»⁽¹⁸⁾ – e, na mesma lógica, acrescentar-se-ia o exercício singular dum competência conjunta.

Assim, e perante o quadro jurídico descrito, afigura-se que as deliberações do C.A. atrás identificadas, tomadas por dois dos seus três membros, **padecem de nulidade (ou inexistem por falta do quórum necessário à sua formação)**, conforme resulta do disposto nos art.ºs 22.º, 29.º e 133.º n.º 2 al. g) do CPA.

O exposto não é, contudo, subscrito pela entidade auditada, a qual formula, no ponto G do seu articulado (págs. 7 e 8), vários argumentos favoráveis à tese contrária, dos quais se transcreve os que se afiguram mais pertinentes:

- «3º) O n.º 2, do mesmo art.º 22.º, tem que ser interpretado de modo a ser aplicável apenas a órgãos colegiais com mais de 5 membros, pela razão óbvia que nos casos de órgãos colegiais com 3 ou 5 membros, se estiverem presentes 2 ou 3 membros já está presente a maioria dos seus membros com direito a voto, não havendo assim lugar a segunda convocatória.
- 4º) Basta aliás atentar neste facto indiscutível: no caso de órgãos com 3 membros, a maioria é, naturalmente, composta por dois membros; logo, se estão presentes 2 membros, não há lugar a segunda convocatória e, portanto, não se aplica o n.º 2 do referido art.º 22.º.
- 5º) Acresce, que uma interpretação que conduzisse à exigência da presença dos três membros do Conselho de Administração poderia levar a que durante 64 dias do ano não pudesse funcionar o Conselho, face a 22 dias úteis de férias e que cada membro tem naturalmente direito, isto para não falar em situações de doença.

⁽¹⁷⁾ Cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, CPA Anotado, págs. 144 e 169, 2.ª edição, Almedina 1997.

⁽¹⁸⁾ Obra citada, págs. 193 e 194.



Tribunal de Contas

6º) *Por outro lado, quanto à formação da vontade do órgão, as deliberações que foram tomadas com a presença de dois membros do Conselho de Administração, foram-no por unanimidade - o que quer dizer que, substancialmente, a ausência ou presença do terceiro membro não alterava o sentido da deliberação.*

7º) *Quanto à invocação da circunstância de um dos dois membros presentes ser o Presidente e este ter voto de qualidade, não parece procedente inferir-se daí que o órgão colegial funcionou como se de órgão singular se tratasse.*

Isso seria assim, se as decisões em causa tivessem sido tomadas com o recurso ao referido voto de qualidade, aplicável apenas quando haja empates na votação - não foi o caso, já que, repete-se, tais decisões foram tomadas por unanimidade, pelo que confluíram a vontade de dois membros e não apenas de um».

Os primeiros dois argumentos (n.ºs 3 e 4) consubstanciam uma interpretação restritiva do preceito em análise – art.º 22.º do CPA -, na medida em que limita a aplicação do disposto no n.º 2 do citado preceito “a órgãos colegiais com mais de 5 membros”. Porém, tal entendimento, além de carecer de apoio literal, não se afigura compatível com o sistema jurídico em que se integra, o qual valoriza a observância de determinados princípios – como o da imparcialidade – no desenvolvimento da actividade prosseguida pela Administração. Ora, como decorre do disposto no art.º 9.º do Código Civil, na interpretação da lei haverá que atender aos elementos literal, lógico, sistemático e histórico, não podendo “*ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso*”, como o estatui o n.º 2 do citado artigo. A interpretação proposta não se afigura, assim, defensável.

O advogado pelo citado Instituto sob o supra n.º 5 só aparentemente é impressivo, pois se, de facto, inexistissem na lei quaisquer mecanismos que garantissem a continuidade do funcionamento dos órgãos – singulares e colectivos – na ausência, falta ou impedimento dos respectivos titulares, a omissão de um deles poderia, de facto, paralisar a sua actividade. No entanto, tal não sucede, dada a consagração da figura da “*Suplência*” - que doutrinamente traduz a situação mediante a qual uma pessoa física, em caso de ausência ou impedimento do titular de um órgão, se encontra automaticamente investida por lei de todos os poderes àquele pertencentes -, cujo regime se encontra consignado no art.º 41.º do CPA.

Por fim, os últimos dois argumentos apresentados prendem-se com a forma efectiva por que foram deliberadas as decisões tomadas pelo C.A. do INTF nas reuniões indicadas no quadro atrás representado: com a presença de dois membros, em que nunca se verificou a necessidade de o seu Presidente desempatar qualquer votação. Embora não se questione a isenção subjacente à actuação de cada um dos membros do referido órgão colegial, não se afigura razoável negar que, em reuniões em que apenas se encontrem presentes um Vogal e o Presidente, o facto de este último deter um voto de qualidade não influi no sentido de voto a exercer pelo outro. Refira-se, aliás, que a própria entidade auditada parece admitir, em termos teóricos, que uma instância plural acaba por funcionar como uma instância singular se, de facto, um dos dois membros presentes for o seu Presidente (vide supra n.º 7).

Atento o exposto, mantém-se a interpretação inicialmente preconizada para o estatuído nos dois números do mencionado art.º 22.º do CPA.



CAPÍTULO III

III – APRECIÇÃO GLOBAL

As observações seguidamente enunciadas resultaram da análise das contratações de bens e serviços atrás identificadas (vide “*Capítulo II*”, ponto 2.1.) e cuja apreciação detalhada consta nos Anexos ao presente Relatório.

Na sua descrição optou-se por as agregar segundo a desconformidade legal mais relevante, por forma a permitir uma caracterização abrangente da conduta normalmente adoptada pelo INTF nos procedimentos pré-contratuais desenvolvidos no domínio supra referido. No entanto, adverte-se que a mesma deficiência pode – como adiante se verá – ser objecto de diferente caracterização, dependendo da abordagem (administrativa, financeira, contabilística, organizatória, etc.) perspectivada.

Assim, as desconformidades consideradas mais relevantes foram as seguintes:

- I. Ausência ou deficiente gestão e controlo da(s) despesa(s) a realizar
- II. Incumprimento das formalidades constitutivas do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) adoptado(s) e/ou da sua sequência
- III. Desformalização procedimental
- IV. Falta de fiabilidade dos documentos constitutivos dos processos de contratação
- V. Ausência de delimitação do objecto do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) e do subsequente(s) contrato(s)

E, no âmbito de cada uma daquelas, foram objecto de reparo as situações sintetizadas em cada uma das alíneas insertas no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro 3

I. Ausência ou deficiente gestão e controlo das despesas a realizar:	II. Incumprimento das formalidades constitutivas dos procedimentos pré-contratuais adoptados e ou da sua sequência:
<p>a) Não realização de uma estimativa dos custos prováveis dos bens ou serviços pretendidos</p> <p>b) Não realização de registo prévio de cabimento</p> <p>c) Não obtenção da prévia autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela quando legalmente exigida</p> <p>d) Inexistência de Cadernos de Encargos</p> <p>e) Não determinação prévia de um prazo de execução de alguns dos contratos celebrados</p> <p>f) Na maioria das contratações o INTF não exigiu dos respectivos co-contratantes particulares a prestação de qualquer garantia</p> <p>g) Nos contratos sujeitos a forma escrita e geradores de encargos em mais de um ano económico não se consignou o respectivo escalonamento,</p> <p>h) Incumprimento do prazo contratual sem que o INTF tenha accionado quaisquer medidas compulsórias (caução, aplicação de multas, etc.)</p> <p>i) Celebração de Adicionais a contratos anteriormente firmados com fundamento em factos não subsumíveis às normas legais invocadas, o mesmo sucedendo relativamente aos ajustes directos efectuados ao abrigo de situações excepcionais (independentemente do valor)</p> <p>j) Verificação, numa contratação, do pagamento integral do preço dos bens adquiridos antes da sua entrega</p>	<p>a) Ausência de identificação nominal e funcional da entidade que escolheu o procedimento e autorizou a despesa/adjudicação e ou ilegibilidade da sua rubrica.</p> <p>b) Não fundamentação da escolha das entidades convidadas a participar nos procedimentos pré-contratuais promovidos</p> <p>c) Ausência de qualquer documento (como Cadernos de Encargos) que, além de caracterizar qualitativa e quantitativamente os bens e serviços pretendidos, defina elementos essenciais a atender na fase da execução dos respectivos negócios jurídicos</p> <p>d) Insuficiente definição das regras que deveriam presidir ao desenvolvimento dos procedimentos adoptados, patente na exiguidade do teor da generalidade dos convites remetidos às entidades convidadas a participar nos procedimentos promovidos</p> <p>e) Admissão ilegal quer de concorrentes, quer de propostas</p> <p>f) Solicitação de esclarecimentos e realização de reuniões com as entidades consultadas em momentos procedimentais desfasados dos fixados no regime jurídico aplicável ou não previstos sequer naquele</p> <p>g) Das actas narrativas das negociações encetadas com as entidades particulares consultadas não se depreende quais as condições efectivamente negociadas e ou alteradas</p> <p>h) Inexistência de qualquer referência ao critério que presidiria à adjudicação, utilização de critérios de adjudicação vagos, ou ainda atinentes às capacidades pessoais e ou empresariais dos concorrentes.</p>
III. Desformalização procedimental: <p>a) Não realização de um prévio registo dos compromissos assumidos</p> <p>b) Inexistência de Cadernos de Encargos, bem como Programas de Concurso ou documentos equivalentes</p> <p>c) Não formulação de convite escrito às entidades particulares seleccionadas para apresentar propostas</p> <p>d) Inexistência de actas narrativas do ocorrido em algumas das reuniões realizadas entre o INTF e as entidades convidadas a participar nos procedimentos por aquele promovidos.</p> <p>e) Inexistência de actas narrativas das reuniões realizadas (em sessões privadas) pelas Comissões de Abertura e Análise das propostas quando tais fases (de Abertura e Análise) ocorreram em momentos temporais distintos.</p> <p>f) Não realização de audiência prévia nalguns dos procedimentos</p> <p>g) Ausência de aprovação das minutas dos contratos a outorgar</p> <p>h) Inexistência dos actos adjudicatório e autorizador da realização da respectiva despesa num dos procedimentos analisados</p> <p>i) Não exigência aos potenciais co-contratantes de demonstração de que possuíam a sua situação regularizada relativamente a dívidas por impostos ao Estado e por contribuições para com a Segurança Social</p>	<p>i) Deficiente fundamentação das adjudicações efectuadas</p> <p>j) Não realização de audiência prévia ou deficiente fundamentação da sua dispensa</p> <p>l) Ausência de quórum verificada em reuniões do C.A. do INTF</p> <p>m) Inclusão de cláusulas que consagram a renovação dos contratos sem que tal possibilidade constasse dos documentos que serviram de base aos respectivos procedimentos</p> <p>n) Início do cumprimento das obrigações constituídas antes da formalização dos respectivos contratos</p> <p>o) Celebração de Adicionais a contratos anteriormente firmados com fundamento em factos não subsumíveis às normas invocadas, o mesmo sucedendo relativamente aos ajustes directos efectuados ao abrigo de situações excepcionais, o que conduziu ao afastamento dos procedimentos pré-contratuais legalmente prescritos</p>
IV. Falta de fiabilidade dos documentos constitutivos dos processos de contratação:	V. Ausência de delimitação do objecto dos procedimentos pré-contratuais e dos subsequentes contratos
<p>a) A acentuada divergência entre o valor estimado pelo INTF para a aquisição dos bens e ou serviços pretendidos e o valor efectivamente adjudicado</p> <p>b) Divergências entre as condições propostas pelos concorrentes eleitos e as que se consignaram nos contratos ulteriormente celebrados</p> <p>c) Inveracidade da data aposta nos contratos celebrados</p>	



Tribunal de Contas

I – Deficiente Gestão e Controlo da(s) despesa(s) a realizar

O conjunto de deficiências infra referidas reflectem-se, pela sua conexão, no mérito da gestão prosseguida pelo C.A. do INTF, cuja incorrecção radica, aparentemente, numa desvinculação ao quadro legal aplicável à sua actividade administrativa e financeira. A este nível, são de destacar:

a) Na fase preparatória à decisão/deliberação prévia de contratar, não se procedeu a uma projecção dos custos prováveis dos bens ou serviços pretendidos nos procedimentos conducentes à aquisição de “Uma viatura de Todo-o-Terreno” (Anexo I), “Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis” (Anexo II), “Serviços de Gestão e Informação Noticiosa” (Anexo III) e de aquisição de um “Seguro de Saúde de Grupo” (Anexo X).

Mesmo quando se efectua uma estimativa, não se especificam os elementos considerados no seu cálculo – o que inviabilizou o conhecimento dos motivos subjacentes às acentuadas divergências, verificadas nalguns casos, entre o valor previsto para a aquisição dos bens e/ou serviços e o valor adjudicado. O referido foi constatado nos procedimentos respeitantes à aquisição de “Uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica” (Anexo IV), “Bens e Serviços Sanitários” (Anexo V), “Software de Gestão e de Serviços de Assistência e Manutenção” (Anexo VI) ⁽¹⁹⁾, “Concepção do Logotipo e do perfil Gráfico do INFT” (Anexo VII) e de aquisição de “Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e saúde no Trabalho” (Anexo IX).

Em sede de contraditório, o INTF manifestou a sua discordância quanto à necessidade de efectuar uma estimativa [prévia] da despesa a realizar no termo dos procedimentos contratuais desencadeados, nos termos sumariamente transcritos:

Anexo I – Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno:

«Estando em causa um procedimento, o seu início não tem, nem lógica nem legalmente, que assentar numa estimativa de custos – o início tem a ver com a identificação da necessidade da aquisição e só posteriormente é que se coloca a questão da estimativa do custo» - al. e), fls. 17 do articulado;

«Como é evidente, antes de qualquer definição do modelo de veículo necessário à função, bem como os preços praticados no mercado, qualquer indicação de valor é uma mera e falível estimativa» - n.º 1, fls. 18 do articulado.

Anexo II – Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis:

«Conforme já referido a propósito do Anexo I do “Relato”, a indicação do valor global dos bens a adquirir é, por natureza, por essência, uma mera estimativa.

O Conselho de Administração do INTF não sabia, como ninguém sabia, qual seria o valor da aquisição dos serviços pretendidos» - n.º 1, fls. 30 do articulado.

«1º) À deliberação prévia de contratar não falta nenhum elemento essencial.

2º) A própria opção por um determinado procedimento – no caso, o ajuste directo – permite o inferir da indicação do valor global máximo dos serviços a adquirir.

3º) A indicação do valor estimado e do procedimento a adoptar não são elementos essenciais – “tudo começa com a decisão ou deliberação de um órgão administrativo de precisar de algo (...) é a primeira pergunta que o órgão administrativo que esteja nessas circunstâncias fará a si próprio. E como deverá fazê-lo? (...) são estas as questões que lhe põem, em segundo lugar, para decidir”» - ponto E, n.ºs 1 a 3, fls. 30 e 31 do articulado.

⁽¹⁹⁾ Relativamente a este procedimento, cf. referido no Anexo, só após o C.A. ter deliberado contratar é que, internamente, se determinou que se procedesse a uma estimativa do valor dos bens e serviços a adquirir.



Tribunal de Contas

Anexo III – Aquisição de Serviços de Gestão e Informação Noticiosa:

«Remetemos para as considerações feitas a este propósito na análise que efectuámos ao vosso anexo II. Reafirma-se o entendimento de que não resulta do texto da lei a exigência de o valor ter que ser certo (...)» - ponto B, fls. 45 do articulado.

«Conforme amplamente explicitado anteriormente, o INTF entende que na deliberação prévia de contratar, a indicação do valor estimado e do procedimento a adoptar não são elementos essenciais. (...)» - ponto C, fls. 46 da mesma peça.

Anexo IV – Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica:

«É óbvio que a estimativa é calculada pela soma do valor esperado de aquisição da licença e o valor da manutenção/assistência técnica, não resultando, nem da lei nem dos bons princípios orçamentais qualquer exigência de decomposição de valores.

O que interessa, e isso foi feito, é que a pesquisa incide sobre duas “operações”: de licença e assistência» - n.º 4, fls. 63 do articulado.

Anexo V – Aquisição de Bens e Serviços Sanitários:

«Conforme várias vezes referido, entendemos, sempre salvo o respeito por opinião diferente, que a estimativa é, inelutavelmente, um juízo probabilístico que tem como função, entre outras, a escolha do procedimento a adoptar» - ponto B, fls. 70 do articulado.

«Conforme já várias vezes referido, uma previsão é, pela sua natureza intrínseca, incerta – a questão reside em saber se a diferença entre a previsão e as propostas é ou não muito acentuada» - ponto F, n.º 1, fls. 73 do mesmo documento.

Anexo VI – Aquisição de Software de Gestão e de Serviços de Assistência e Manutenção

«Da escolha do procedimento retira-se de forma inequívoca a estimativa de valores» - ponto B, n.º 3, fls. 81 do articulado.

Anexo VII – Aquisição dos serviços de Concepção do Logotipo e do perfil Gráfico do INTF:

«Sobre a estimativa do valor permitimo-nos remeter as considerações feitas a propósito de outros Anexos.

Como quer que seja, o valor do encargo estimado conduziu regularmente ao procedimento da consulta prévia» - ponto B, n.º 1, fls. 92 do articulado.

Anexo IX - Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho:

«A proposta da EcoSaúde teve como objectivo obter o INTF uma estimativa de valores» - ponto A, n.º 1, fls. 101 do articulado.

«Reafirma-se que o preço proposto por uma única entidade funcionava como elemento para efeitos de estimativa» - ponto C, n.º 2, fls. 102 do mesmo documento.

«Como já referido, a propósito do Anexo I do “Relato”, a indicação do valor global dos bens a adquirir é, por natureza, por essência, uma mera estimativa» - ponto B, fls. 112 do articulado.

Anexo X – Aquisição de um Seguro de Saúde de Grupo:

«O valor global é um elemento essencial do procedimento, não do acto interno prévio» - ponto E, fls. 117 do articulado.



87

Tribunal de Contas

Da contestação oferecida, depreende-se que o INTF entende que:

1. Qualquer estimativa, porque falível, é dispensável, podendo a sua determinação ser relegada para a pendência do procedimento pré-contratual;
2. O cálculo do custo provável dos bens/serviços que se pretendem adquirir não é uma formalidade legalmente exigível; e,
3. A estimativa do custo dos bens/serviços efectivamente contratados pode-se inferir:
 - a) Da dotação inscrita na rubrica orçamental por onde os encargos a constituir irão ser satisfeitos⁽²⁰⁾;
 - b) Do concreto procedimento pré-contratual adoptado;
 - c) Do preço apresentado nas propostas contratuais formuladas por potenciais co-contratantes particulares.

O mencionado impõe algumas observações:

1. Não é do procedimento pré-contratual que se extrai a estimativa da despesa a realizar no seu termo, mas sim o inverso, como a própria entidade auditada acaba, contraditoriamente, por reconhecer, na objecção formulada ao Anexo V;
2. Fica por clarificar qual a utilidade obtida pelo INTF em determinar a estimativa dos encargos prováveis a realizar com a contratação visada na pendência do procedimento que a precede, uma vez que não se a descortina;
3. A prévia determinação do *preço base* ou *estimativa* em referência é, desde há muito, exigível no ordenamento jurídico nacional, quer para efeitos de determinação do procedimento pré-contratual a adoptar na aquisição de bens e serviços, quer para a definição da entidade competente para autorizar a sua realização. Neste sentido, revela-se oportuno citar:

- O DL n.º 211/79, de 12 de Julho (cf. art.ºs 5.º n.ºs 1 a 3, 20.º a 22.º e 24.º n.º 2), diploma legal que estabeleceu o regime jurídico atinente à realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços para os organismos do Estado;
- O DL n.º 24/92, de 25 de Fevereiro⁽²¹⁾ (cf. art.ºs 1.º n.ºs 1 e 2 e 5.º), acto normativo que definiu o regime dos contratos de fornecimento, compra e venda de coisas móveis, aluguer, aquisição e locação de bens e serviços de informática celebrados por pessoas colectivas públicas;
- O DL n.º 55/95, de 29 de Março⁽²²⁾ (cf. art.ºs 7.º, 8.º, 26.º, 27.º, 32.º n.º 1 e 96.º n.ºs 1 e 2) DL que fixou o regime da realização de despesas públicas com locação, empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e bens, bem como o da contratação relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis;
- O DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cf. art.ºs 17.º a 21.º, 23.º, 24.º 28.º, 29.º, 79.º a 81.º, 165.º, 190.º e 191.º), que redefiniu o regime jurídico anteriormente indicado.

Também no domínio da contratação de empreitadas de obras públicas se tem exigido a prévia realização da formalidade *sub iudice*, como resulta - a título meramente exemplificativo - do disposto nos art.ºs 63.º n.º 2 al. c) do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto, 50.º n.º 6 e 51.º n.º 2 al. e), 52.º n.º 2 als. f) e g) e 60.º n.º 6 do DL n.º 405/93, de 10.12⁽²³⁾, e 48.º e 52.º n.º 2 do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

⁽²⁰⁾ Cf. alegado no n.º 3, fls. 19 do articulado relativamente à contratação objecto de apreciação no Anexo I.

⁽²¹⁾ Com as alterações introduzidas pelo DL n.º 196/92, de 12.09. O referido DL n.º 24/92 foi revogado pelo art.º 107.º al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽²²⁾ Alterado pela Lei n.º 22/95, de 18.07, DL n.º 80/96, de 21.06 e DL n.º 128/98, de 13.05.

⁽²³⁾ Na redacção dada pelo DL n.º 101/95, de 19 de Maio.



Tribunal de Contas

Além de exigível, a própria lei tem fornecido os critérios a atender no cálculo da referida estimativa: quantidade dos bens a adquirir, o prémio a pagar nos serviços de seguros, os honorários e/ou comissões relativamente a serviços bancários e de concepção, o valor total dos trabalhos descritos nos projectos (*mapas de quantidades*) de obras públicas, etc.

A eventual dificuldade da entidade pública contratante em calcular previamente a despesa a realizar com a aquisição dos bens/serviços visados tem sido solucionada nos diplomas legais supra referidos através da permissão do recurso a procedimentos pré-contratuais mais desformalizados, como a negociação, a consulta prévia e o ajuste directo⁽²⁴⁾. O carácter excepcional de tais soluções – na medida em que afastam a regra geral do concurso público, independentemente do valor das prestações em causa -, ilustra bem a essencialidade da formalidade em causa.

4. As verbas consignadas a certa rubrica orçamental não visam, em regra, satisfazer despesas geradas com a celebração de uma única contratação de bens/serviços de natureza similar, mas de várias, cujo desenvolvimento dos respectivos procedimentos pré-contratuais pode ocorrer em simultâneo. Consequentemente, tal elemento (dotação global ou saldo disponível) não só é inadequado para ser utilizado como “*estimativa*”, como inverte a lógica subjacente à decisão prévia de contratar, já que esta se encontra condicionada pela averiguação da existência (ou não) de recursos financeiros suficientes atendendo ao valor previamente estimado para a aquisição dos bens/serviços pretendidos.

Como se depreende do mencionado nos números antecedentes, a prévia determinação do custo das prestações que se pretende contratar influi:

- a) na escolha do procedimento pré-contratual a adoptar pela Administração;
- b) na determinação da entidade legalmente habilitada para autorizar o seu início;
- c) na ponderação da oportunidade do procedimento pré-contratual a desencadear, avaliada em função, entre outros, da existência de créditos orçamentais suficientes para satisfazer os encargos financeiros a constituir no seu termo (com a adjudicação e subsequente celebração, se necessário, de contrato escrito).

A citada formalidade condiciona, por seu turno, a realização do necessário registo prévio – na adequada rubrica orçamental - do montante da despesa que se prevê realizar em consequência das obrigações a firmar em momento ulterior, cf. adiante referido.

A prévia determinação do custo estimado dos bens/serviços pretendidos constitui assim um elemento nuclear a qualquer contratação pública, concorrendo, igualmente, para a prossecução de uma gestão ponderada dos recursos financeiros públicos.

b) Em todos os procedimentos analisados pela equipa, verificou-se a não realização de registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo dos procedimentos pré-contratuais desencadeados.

Em sede de contraditório, o INTF pronunciou-se nos termos seguintes:

Anexo I

«A operação contabilística foi efectivamente efectuada, como o demonstra o documento que se junta como Anexo B.

(...) Ainda sobre a cabimentação, deverá notar-se que:

- a) Nos termos do POCP, a que o INTF está vinculado, “na fase de intenção da despesa, esta

⁽²⁴⁾ Cf. art.º 35.º n.º 1 als. b) e c) e 37.º n.º 2 do DL n.º 55/95, de 29.03; *ibidem* nos art.ºs 81.º n.º 3 al. b) e 83.º als. b) e c) do DL n.º 197/99, de 08.06.



Tribunal de Contas

deve registar-se imediatamente na respectiva dotação [cabimentar o montante previsto] para assegurar que, quando se decidir assumir o compromisso de realização, se dispõe de dotação para o efeito” (Capítulo 11. Notas Explicativas, classe O, conta 026);

- b) Nunca, nem no caso da despesa analisada no Anexo I ao “Relato” nem noutras, qualquer despesa foi objecto de cativação só após a adjudicação – ao invés, repete-se, logo na fase inicial do processo há lugar à cabimentação e, nestes termos, à sua própria cativação;*
- c) A cabimentação/cativação é feita usando uma folha de cálculo do Excel é transposto para o programa de software que gere o POCP;*

Pouco antes da adjudicação, o lançamento que consta da folha Excel é transposto para o programa que gere a execução do POCP» - ponto A, n.ºs 1 e 4, fls. 15 e 16 do articulado

Anexo II

«Há, quer materialmente quer formalmente cabimento prévio.

Remetemos para o que é dito, sobre a matéria, nos comentários ao Anexo I do “Relato”. Junto se anexa documentos que comprovam a prática reiterada da cabimentação/cativação das verbas (Anexo D)» - pontos C, fls. 30; Q, fls. 40; V a fls. 42 e D a fls. 44 do articulado.

Anexo III

«Remetemos para o que é dito nos comentários ao Anexo I do “Relato”.

Os registos existentes constam do Anexo F que se junta» - ponto A, fls. 45 do articulado.

Anexo IV

«Remetemos para o que é dito nos comentários ao Anexo I do “Relato”.

Junta-se documento sob Anexo G» - pontos B a fls. 42 e H a fls. 66 do articulado.

Anexo V

«Remetemos para os comentários feitos ao Anexo I do “Relato”.

Documentos existente constam do Anexo J que se junta» - pontos A a fls.70 e M a fls. 76 do articulado.

Anexo VI

«Remetemos para os comentários feitos ao Anexo I do “Relato”. Juntam-se documentos sobre esta matéria como Anexo M» - pontos A a fls. 80 e R a fls. 89 do articulado.

Anexo VII

«Remetemos para as considerações feitas ao Anexo I do “Relato”.

Juntam-se os documentos existentes como Anexo P» - pontos A a fls. 92 e G a fls. 95 do articulado.

Anexo VIII

«Foi efectivamente feito cabimento – remetemos para as considerações a propósito do Anexo I ao “Relato” (cfr. Documento que se junta sob Anexo S)» - ponto B a fls. 98 do articulado.

Anexo IX

«Remete-se para o afirmado em comentário ao Anexo I do “Relato”.

Juntam-se os documentos existentes sobre esta matéria (Anexo T)» - pontos B a fls. 101, e A a fls. 112 do articulado.



Tribunal de Contas

Anexo X

«Remete-se para o afirmado no Anexo I ao “Relato”» - ponto B a fls. 116 do articulado.

Ainda no âmbito do contraditório, mas em sede diversa daquela que ora nos ocupa, o INTF refere que «(...) o INTF ser uma das poucas entidades públicas que estão a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública, inserida nos Organismos Piloto de 1.ª fase a funcionar sob a supervisão da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, do Ministério das Finanças», cf. consta no n.º 5 (fls. 81) do articulado apresentado. Face ao afirmado, verifica-se que, apesar de em 10 de Dezembro de 1999 o INTF ter solicitado⁽²⁵⁾ a sua integração no grupo dos organismos «piloto» que, pelas suas condições, se apresentam mais preparados para iniciar a aplicação do POCP, não se demonstra que tal solicitação tenha merecido o acolhimento por parte da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP) e a sua subsequente aprovação pelo Ministro das Finanças, como exigido no n.º 2.2. da Orientação n.º 1/98 (2.ª Série), publicada em anexo à Portaria n.º 116/99 (2.ª Série), de 21 de Janeiro⁽²⁶⁾. Acresce que em todas as informações de cabimento prestadas no âmbito das contratações descritas nos anexos ao presente Relatório utilizam-se os códigos de classificação económica das despesas sem qualquer referência ao plano de contas preconizado pelo DL n.º 232/97, de 3 de Setembro. O referido indicia assim que o citado Instituto se encontra em fase de *arranque* ou de *implementação*, e não de plena aplicação do POCP devido, eventualmente, às dificuldades encontradas na inventariação do seu património.

Quanto à questão do cabimento prévio propriamente dita, a contestação oferecida não procede, atendendo a que:

- 1) Dos documentos remetidos, nenhum – sem excepção – respeita à realização de um registo prévio da(s) despesa(s) a realizar, como resulta do simples facto de todos terem sido produzidos/emitidos em data posterior aos actos adjudicatórios praticados no âmbito dos processos de contratação objecto de análise nos anexos ao Relatório em apreço. Recorde-se que o registo da despesa que se prevê dispender na aquisição de bens/serviços deverá ocorrer em paralelo com a decisão/deliberação prévia de contratar (valor *cabimentado*), sendo corrigido na fase da adjudicação, para mais ou para menos, em função do preço apresentado pelo futuro parceiro contratual da Administração (*compromisso assumido*).
- 2) Não se divisa como é que, nos procedimentos em que não se efectuou qualquer estimativa prévia da despesa dos bens/serviços a adquirir, se podia realizar o co-respectivo registo prévio, a não ser que se atendesse à “*dotação global*” da rubrica orçamental pela qual iria ser satisfeita – elemento que, pelos motivos supra expendidos, não procede.
- 3) A nota explicativa da conta 26 (*Cabimentos*) da classe 0 (*Contas de Controlo Orçamental e de Ordem*), invocada pela entidade auditada, só reforça a observação anteriormente formulada. Na verdade, a citada nota refere que «Na fase da **intenção** de realização de despesa, esta deve registar-se imediatamente na respectiva dotação (*cabimentar o montante previsto*) para assegurar que, **quando se decidir assumir o compromisso de realização**, se dispõe de dotação para o efeito. A conta 026 – “*Cabimentos*” disponibiliza esta informação. Assim, esta conta é **creditada** pelos cabimentos **iniciais** e reforços (**propostas** de realização de despesas) por contrapartida de 023 – “*Dotações disponíveis*” e

⁽²⁵⁾ Através do seu ofício com a Ref.ª n.º 1208/99-CA, subscrito em 10.12.1999 pelo anterior Presidente do C.A., Dr. Álvaro Neves da Silva, remetido ao Presidente da CNCAP.

⁽²⁶⁾ A qual definiu as primeiras normas de natureza metodológica e prazos de implementação do POCP nos termos do art.º 5.º do DL n.º 232/97, de 03.09, publicada no DR, II Série, n.º 34, de 10.02.1999.



87

Tribunal de Contas

pelas anulações ou **reduções de compromissos**⁽²⁷⁾ **como contrapartida** de 027 – “**Compromissos**” e **debitada** pelos **compromissos** (assunção da responsabilidade de **realização da despesa**)⁽²⁸⁾, por contrapartida da conta 023 – “**Dotações disponíveis**”».

- 4) Por último, a utilização da folha de cálculo do programa Excel para efeitos de cabimentação/cativação, cf. alegado pelo INTF apenas reforça a observação efectuada pela equipa, atendendo a que tal procedimento implica, necessariamente, a não utilização do programa que gere o POCP para este efeito.

Conclui-se assim pela omissão da realização da formalidade contabilística em análise que, além de consubstanciar uma prática desconforme ao quadro legal⁽²⁹⁾ por que se deve pautar a actividade financeira do INTF, potencia a assunção de compromissos sem verba orçamental própria ou suficiente para os satisfazer.

c) Não obtenção da prévia autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela nas contratações atinentes à “*Aquisição de uma Viatura Todo-o-Terreno*” (Anexo I) e “*Seguro de Saúde de Grupo*” (Anexo X), exigidas pelo disposto nos art.^{os} 16.º n.º 1 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05, e 19.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, respectivamente.

Em sede de contraditório o INTF alegou o seguinte:

Anexo I – *Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno*

«5) A exigência estabelecida no art.º 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio foi cumprida através dos Ofícios da DGO n.ºs 20116 e 1433, que se encontram junto ao processo consultado pelos auditores desse Tribunal.

6) Deverá ter-se em conta a urgência do procedimento e a necessidade de o concluir em 2000, face ao anunciado aumento dos preços desse tipo de veículos para o ano 2001.

7) É indiscutível que a autorização é necessariamente do dia 27 de Dezembro ou anterior, pelo que ela é efectivamente anterior à formalização da aquisição» - ponto F, n.ºs 5 a 7, fls. 23 do articulado.

Anexo X – *Aquisição de um Seguro de Saúde de Grupo*

«Nos termos da lei, a autorização ministerial é prévia à efectivação da despesa. Ora, não tendo sequer havido decisão de adjudicação, não há qualquer violação de lei» - ponto G, fls. 118 do articulado.

A aquisição de veículos automóveis - objecto da contratação analisada no âmbito do Anexo I – tem sido condicionada, nos diplomas que regulam a execução dos sucessivos OE's – a **prévia** autorização do Ministro das Finanças, excepto se se tratar de ambulâncias, se destinarem à frota automóvel da Polícia Judiciária ou ao exercício de funções de segurança pública⁽³⁰⁾. Cabe à Direcção-Geral do Património (DGP) analisar a proposta de aquisição remetida pelos organismos públicos em tal interessados, dar o seu parecer e colher a citada autorização junto do mencionado membro do Governo, comunicando-a depois àqueles⁽³¹⁾.

A autorização em referência deverá assim ser obtida em momento anterior à “*aquisição*” – que se conclui com a adjudicação do veículo -, cf. decorre do elemento literal “*prévia*” inserto no

⁽²⁷⁾ O que sucede quando o valor da despesa adjudicada é inferior à anteriormente cabimentada.

⁽²⁸⁾ O que se verifica quando o valor da despesa adjudicada é superior ao anteriormente cabimentado.

⁽²⁹⁾ Nomeadamente, nas sucessivas leis de execução das normas orçamentais anualmente aprovadas.

⁽³⁰⁾ Cf. art.º 18.º n.º 1 do DL n.º 77/2001, de 05.03, reiterado no art.º 18.º n.º 1 do DL n.º 23/2002, de 01.02, que ampliou as excepções do citado regime aos veículos destinados às funções de defesa nacional financiados pela Lei de Programação Militar e veículos de emergência médica.



Tribunal de Contas

supra referido art.º 16.º n.º 1, e uma prudente gestão o aconselha, atendendo a que a sua ulterior recusa pelo Ministro das Finanças pode originar a realização de despesas públicas dispensáveis, fundadas em responsabilidade contratual do INTF por lesão do direito do co-contratante particular escolhido à celebração do negócio, que nasce na sua esfera jurídica com a prática do referido acto adjudicatório. Anote-se ainda que na ordem jurídica portuguesa, a formalização - em documento escrito - dos efeitos fixados na adjudicação não é exigida quando respeite a aquisições de bens/serviços efectuadas ao abrigo de *Contratos Públicos de Aprovisionamento* promovidos pela DGP⁽³²⁾, como era o caso.

Delineado o quadro legal a que se deve subordinar a aquisição de veículos automóveis, conclui-se pela improcedência do alegado pela entidade auditada relativamente à contratação objecto de apreciação no *Anexo I* ao presente Relatório. Para tal basta atentar que a primeira solicitação do INTF à DGP da referida autorização se reporta a 20 de Outubro de 2000⁽³³⁾, quando o acto adjudicatório da viatura Land Rover (*Freelander Di 5 Portas*) à *Land Rover Portugal* já havia sido deliberado em 10 do mesmo mês e ano.

Acresce que, posteriormente, o INTF veio a adquirir não o veículo supra identificado, mas sim um Nissan (*modelo Terrano II 3 Portas Tdi Sport*) ao *Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.* sem que, contudo, o seu C.A. tivesse deliberado nesse sentido, não podendo aceitar-se – como parece ser o entendimento da entidade auditada - que a requisição⁽³⁴⁾ do citado veículo, formalizada em 27 de Dezembro de 2000, ao referido *Entrepasto* consubstancie um novo acto adjudicatório ou uma alteração ao anteriormente praticado. Logo, a “*autorização*” comunicada pela DGP em 27 de Dezembro de 2000 (no seu ofício com a Ref.ª n.º 21.433) reporta-se a uma aquisição legalmente inexistente, uma vez que se formou sem observância de requisitos formais essenciais – como o é a prévia deliberação do citado órgão colegial, devidamente registada em acta.

No que concerne à contratação de serviços de seguros – objecto de análise no *Anexo X* -, estatui o n.º 1 do art.º 19.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho que «*As despesas com seguros que, em casos excepcionais, seja considerado conveniente fazer carecem de **prévia** autorização do respectivo ministro e do Ministro das Finanças*».

Em sede de apreciação preliminar da citada contratação, a equipa concluiu que «*A **ulterior** realização das despesas inerentes aos serviços de seguros pretendidos carece de prévia autorização conjunta dos Ministros da Tutela e das Finanças, a qual, não se encontra documentada em nenhum dos elementos integrados no processo de contratação disponibilizado à equipa. A confirmar-se a sua inexistência, o acto autorizador da realização das despesas assumidas no termo do presente procedimento pré-contratual **inquinará** de anulabilidade por vício de forma nos termos do art.º 135.º do CPA*» - cf. pág. 3 do *Anexo X* ao Relato remetido à entidade auditada. Salvo melhor interpretação, do referido extrai-se tão só que, apesar de iniciado do procedimento pré-contratual atinente à adjudicação dos serviços *sub iudice*, o respectivo processo de contratação não integrava as autorizações referidas, as quais, pelas razões supra apontadas, deverão ser obtidas antes do respectivo acto

⁽³¹⁾ Cf. resulta do acervo de competências cometidas à Direcção de Serviços do Aprovisionamento Público, unidade orgânica da DGP, cf. estatuído no DL n.º 518/79, de 28.12, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 129/83, de 14.03.

⁽³²⁾ Cf. art.º 59.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06, que sucede ao estatuído no art.º 5.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽³³⁾ Cf. ofício do INTF com a Ref.ª n.º 1364.

⁽³⁴⁾ Ou *nota de encomenda*, consubstanciada no Fax do INTF de 27.12.2000, subscrito pela Directora Adjunta do C.A., Dr.ª Áurea Batista.



Tribunal de Contas

adjudicatório. Ora, apesar da inexistência daquele à data da mencionada apreciação preliminar do procedimento pré-contratual adoptado (“*Consulta Prévia*”), este já se encontrava em adiantada fase de desenvolvimento, carecendo apenas da realização das formalidades atinentes à análise das propostas então recepcionadas e subsequente adjudicação. Afigurou-se assim pertinente indiciar a inexistência de tais autorizações ante a proximidade do termo final do procedimento indicado, a qual poderia ser afastada pelo INTF em sede de contraditório. No entanto, face ao alegado pelo referido Instituto, mantém-se a observação inicialmente formulada, uma vez que entre a última formalidade praticada no âmbito do citado procedimento (20.03.2001) e 19 de Dezembro de 2001 – data em que o INTF ofereceu a sua contestação – se afigura legítimo presumir, ao abrigo do disposto no art.º 349.º do Código Civil, que o mencionado acto (adjudicatório) já terá sido produzido – presunção não ilidida pela entidade auditada que, aliás, não prestou qualquer informação sobre a ulterior evolução do procedimento pré-contratual em questão.

d) Inexistência de Cadernos de Encargos, deixando em vazio a regulação da execução dos respectivos contratos relativamente a múltiplos aspectos de natureza financeira, tais como a definição das sanções aplicáveis em caso de incumprimento, revisões de honorários e/ou do custo dos bens, causas de rescisão e outras. Dada a conexão desta matéria com a preterição de formalidades procedimentais nucleares, remete-se para o expandido no ponto II, alínea c), adiante referido.

e) Não determinação prévia de um prazo – mínimo ou máximo – de vigência de alguns dos negócios jurídicos celebrados, deixando a definição do referido elemento contratual ao livre arbítrio dos concorrentes.

O elemento contratual em causa possui elevada relevância financeira no âmbito dos tipos contratuais objecto da acção de fiscalização desenvolvida, considerando, entre outros, que:

- Deverá enquadrar-se na calendarização prevista para o projecto do programa inscrito no *Plano de Actividades* do organismo público em que a concreta aquisição se insere, cf. preconizado no DL n.º 183/96, de 27 de Setembro;
- Condiciona o cálculo do valor global estimado dos bens e serviços visados, cf. decorre do disposto nos art.ºs 23.º e 24.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho;
- Interfere na necessidade de obter (ou não) prévia autorização conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela nos casos em que a realização da despesa prevista se prolongue por mais de um ano económico, cf. estatuído nos art.ºs 25.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho e 22.º n.º 1 do citado DL n.º 197/99;
- Deverá conter-se nos prazos – mínimos e máximos – eventualmente estabelecidos em legislação especial, como sucede com a locação financeira de bens móveis e imóveis, regulada no DL n.º 149/95, de 24 de Junho, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 265/97, de 2 de Outubro;
- Interfere na formação do preço total das propostas contratuais, dada a estreita ligação entre a variável “*tempo*” e o número de recursos humanos e/ou materiais a afectar à concretização do fornecimento dos bens e/ou serviços apresentados;
- É comumente utilizado no cálculo do valor de multas a aplicar ao co-contratante particular por violação do prazo contratual quando tal lhe é imputável.

A essencialidade da prévia fixação do *prazo* transparece na obrigatoriedade de o mesmo constar nos vários documentos que servem de base à maioria dos procedimentos pré-



Tribunal de Contas

contratuais regulados no DL n.º 197/99, de 8 de Junho (anúncios de abertura, ofícios-convite e *Cadernos de Encargos*)⁽³⁵⁾, nas propostas apresentadas por potenciais parceiros contratuais da Administração e no título contratual do negócio jurídico celebrado, se este tiver que observar a forma escrita.

No entanto, nas contratações infra identificadas, o INTF não procedeu à prévia determinação do citado elemento, replicando a sua desnecessidade nos termos seguidamente reproduzidos:

Anexo III – Aquisição de serviços de gestão de informação noticiosa

«Tal elemento é apenas relevante em sede de negociações e, obviamente, de fixação no contrato final, como decorre do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março» - ponto E, alínea b), fls. 49 do articulado.

Anexo V – Aquisição de bens e serviços sanitários

«A estipulação do prazo de duração do contrato é relevante em sede de negociação e tem, obrigatoriamente, de constar do contrato final – julgamos ser esta a interpretação correcta do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março» - ponto C, alínea b), fls. 71 e 72 do articulado.

Anexo VI – Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção

«1º) A estipulação dos prazos de entrega e instalação, requisitos técnicos a observar, etc, não tinham que constar no convite efectuado.

2º) Tais elementos são relevantes em sede de negociação e, obviamente, têm que constar do contrato final» - ponto D, n.ºs 1 e 2, fls. 82 do articulado.

«A indicação do prazo para a entrega, conforme já foi referido, não é um elemento essencial na formulação das propostas – trata-se de matéria que integra a negociação» - ponto E, n.º 4, fls. 83 do articulado.

«O INTF considerou que em fase de negociação os aspectos relevantes das propostas poderiam ser objecto de correcção» - ponto H a fls. 85 do articulado.

Anexo VII – Concepção do Logotipo e do Perfil Gráfico do INTF

«Em sede de análise de propostas, o prazo de realização e o regime de pagamentos seriam, como foram, ponderados pelo INTF» - ponto B, n.º 4, fls. 93 do articulado.

Anexo IX – Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

«A estipulação de prazo, nos termos do art.º 14.º, do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março, foi feito em sede de negociação e consta, obviamente, do contrato» - ponto F, n.º 3, fls. 103 do articulado.

A contestação oferecida não poderá merecer acolhimento pelos motivos atrás assinalados, a que acresce a consideração de que só faz sentido invocar-se a negociação de determinada condição contratual essencial – como é o caso do *prazo* – quando esta foi previamente estabelecida e divulgada junto dos potenciais interessados em contratar; caso contrário, não se tratará de uma “*correcção*” (cf. invocado no Anexo VI), mas da definição *ex novo* de um elemento contratual.

Verificou-se assim que, por esta via, o INTF prescindiu da possibilidade de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria.

⁽³⁵⁾ Bem como no DL n.º 55/95, de 29 de Março, entretanto revogado.



57

Tribunal de Contas

f) Na maioria das contratações respeitantes à aquisição de serviços e bens objecto da acção de fiscalização desenvolvida, **o INTF não exigiu dos respectivos co-contratantes particulares a prestação de qualquer garantia** adicional, nomeadamente, uma caução. Do apontado exceptuam-se as contratações atinentes à *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência Técnica e Manutenção* (Anexo VI) e *Elaboração de Estudos Complementares* (Anexo VIII), em que nos procedimentos pré-contratuais desenvolvidos, se estipulou tal exigência. Porém:

- Na contratação respeitante à *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência Técnica e Manutenção*, a apresentação daquela acabou por ser dispensada na fase pós-contratual; e,
- Na relativa à *Elaboração de Estudos Complementares*, a entidade auditada afasta a sua responsabilidade na comprovação do cumprimento de tal formalidade, cf. se infere do afirmado na “*Nota Final*” inserta a fls. 100 do articulado oferecido.

Em geral, no caso de o devedor não cumprir voluntariamente as prestações a que se vinculou, permite-se que o credor proceda à satisfação coactiva do seu crédito, mediante a execução do património daquele⁽³⁶⁾, em concorrência com os demais credores (caso existam); o património constitui assim a garantia geral das obrigações assumidas. Mas, com o recurso a garantias especiais – como a caução⁽³⁷⁾ – o credor passa a gozar de uma posição preferencial em relação aos restantes credores comuns na satisfação do seu crédito. Assim, o INTF não só prescinde do instrumento jurídico destinado a coagir o adjudicatário ao cumprimento pontual das suas obrigações, como também – em caso de incumprimento definitivo - da posição privilegiada de que gozaria na eventualidade do património daquele ser insuficiente para saldar todas as dívidas contraídas.

g) Nos contratos sujeitos a forma escrita e geradores de encargos em mais de um ano económico **não se consignou o respectivo escalonamento**, conforme exigido nas sucessivos diplomas legais que disciplinam a execução dos OE's⁽³⁸⁾.

A observação assinalada verificou-se nos contratos infra identificados, e em relação aos quais o INTF impugnou nos termos seguidamente enunciados:

Anexo II – *Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF*

«Os encargos plurianuais do contrato estão indexados apenas, às chamadas efectuadas e às assinaturas, pelo que não era possível calcular com precisão esses valores num período de tempo alargado. Contudo tal foi feito, nos momentos em que era possível definir os valores, como demonstram as cabimentações anexas, que foram sendo feitas» - Ponto U, n.º 4, fls. 42 do articulado.

Anexo III – *Aquisição de serviços de gestão de informação noticiosa*
Não contraditado.

Anexo V – *Aquisição de bens e serviços sanitários*

«Reconhece-se que efectivamente não foi feita tal discriminação» - ponto S, fls. 78 do articulado

Anexo VI – *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e de Manutenção*

⁽³⁶⁾ Vide art.ºs 817.º e seguintes do Código Civil.

⁽³⁷⁾ Regulada nos art.ºs 623.º e seguintes do Código Civil.

⁽³⁸⁾ Cf. art.ºs 6 do DL n.º 107/98, de 24.04 e 161/99, de 12.05; 7.º n.º 1 do DL n.º 70-A/00, de 05.05 e 77/01, de 05.03; 8.º n.º 1 do DL n.º 23/02, de 01.02.



Tribunal de Contas

Não contraditado.

Anexo IX – *Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho*

Não contraditado.

A argumentação oferecida pela entidade auditada relativamente à contratação objecto de análise no *Anexo II* não colhe, atendendo a que:

- Nos contratos onerosos, a indicação do seu valor constitui um elemento essencial, ainda que seja meramente estimado, cf. expressamente o prevê o disposto no art.º 14.º al. g) do DL n.º 55/95, de 29 de Março;
- As informações de cabimento remetidas – e que documentam os pagamentos mensais dos serviços de comunicação móveis – respeitam à ulterior execução da despesa constituída, não contribuindo, conseqüentemente, para o afastamento da observação formulada.

Conclui-se assim que o INTF prescinde, por esta via, de mais um instrumento auxiliar de informação e controle na execução de despesas cuja realização se prolongue para além do ano orçamental em que foram constituídas.

h) Incumprimento do prazo contratual, quer no que respeita à prestação de serviços, quer ao fornecimento de bens, sem que a entidade auditada tenha accionado quaisquer medidas compulsórias (caução, aplicação de multas, etc.) tendentes a coagir a contraparte a inflectir tal situação.

A aquisição de *Software* e dos respectivos serviços de *Assistência e Manutenção à SQGI, Serviços, Qualidade, Gestão e Informática, Ld.^a* - descrita no *Anexo VI* – constitui o caso mais representativo, face à não prestação de qualquer garantia, apesar de exigida nos elementos escritos patenteados no procedimento pré-contratual que a antecedeu.

i) Celebração de “Adicionais” a contratos anteriormente firmados com fundamento em factos não subsumíveis às normas legais invocadas, o mesmo sucedendo relativamente aos ajustes directos efectuados ao abrigo de situações excepcionais (independentemente do valor). A situação em referência verificou-se nas contratações descritas nos *Anexos II, IV, VIII e IX* ao presente Relatório, para cujo conteúdo se remete.

Quando submetidos a um clima de concorrência, os prestadores de bens e serviços tendem, geralmente, a oferecer condições contratuais – entre as quais, o preço – globalmente mais favoráveis à entidade pública contratante, a fim de tornarem as suas propostas mais competitivas. Conseqüentemente, a não sujeição dos bens e serviços adjudicados no âmbito das contratações supra identificadas ao mercado determinou a constituição de compromissos financeiros potencialmente mais onerosos para o erário público. Cumulativamente, conduziu, nalguns casos, ao afastamento dos procedimentos pré-contratuais legalmente prescritos, como assinalado no ponto II, alínea o) do presente capítulo, adiante mencionado.

j) Verificação, no procedimento atinente à Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica (Anexo IV), do pagamento integral do preço dos bens adquiridos antes da sua entrega.

Sobre a matéria, remete-se para o expandido no ponto II, alínea n) do presente capítulo, adiante referido.



Tribunal de Contas

II - Incumprimento das formalidades constitutivas do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) adoptado(s) e/ou da sua sequência

a) Em alguns dos processos objecto da presente acção de fiscalização, constatou-se a **não identificação nominal e funcional** da entidade que escolheu o procedimento e autorizou a despesa/adjudicação **e/ou ilegibilidade** da sua rubrica.

As formalidades referidas foram objecto de tratamento articulado no DL n.º 135/99, de 22 de Abril, o qual condensou os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, e sistematizou as normas vigentes na matéria. O citado DL visou reunir, num único diploma, « (...) *as normas de âmbito geral aplicáveis à Administração Pública e aos seus agentes, por forma a facilitar o acesso às mesmas por parte dos seus destinatários e torná-las mais conhecidas e transparentes ao cidadão, cliente do serviço público*», cf. afirmado no seu preâmbulo. Em consonância, procedeu à revogação de diversos actos e regulamentos administrativos então em vigor (art.º 52.º), e estatuiu a sua prevalência sobre os demais, determinando o n.º 2 do seu art.º 50.º que «*Os dirigentes dos serviços ou organismos mencionados no número anterior, que adoptem ou autorizem a adopção de medidas internas em contravenção com o presente diploma, incorrem em responsabilidade disciplinar (...)*». No seu Capítulo III, epigrafado de “*Comunicação Administrativa*”, encontra-se o art.º 23.º, que dispõe sobre a identificação dos intervenientes nos processos administrativos nos termos seguidamente transcritos:

- «1 – *Os documentos escritos que constituem os processos administrativos internos, bem como todos os despachos e informações que sobre eles forem sendo exarados, devem sempre identificar os funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, sem prejuízo do disposto na parte final do n.º 8 do artigo 22.º.*
- 2 – *A identificação faz-se mediante assinatura e indicação do nome e do cargo, exarados por forma adequada ao efeito.*
- 3 – *O disposto nos números anteriores é aplicável aos despachos dos membros do Governo».*

O prescrito pelo mencionado dispositivo legal não foi observado nas contratações infra identificadas, e em relação às quais a entidade auditada contestou nos termos seguidamente transcritos, formulando-se de imediato os comentários que se afiguraram oportunos:

Anexo II – *Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF*

«*O procedimento foi autorizado pela Dra. Luísa Sá Gomes, Directora Assessora do Conselho de Administração, no uso de poder delegado. Há, deste modo, uma identificação nominal e funcional da pessoa que assume a autoria do documento*» - ponto B, n.ºs 2 e 3, fls. 29 do articulado.

Na Nota Interna da DACA, datada de 04.02.1999, subscrita pela Dr.ª Luisa Sá Gomes, encontra-se exarado o seguinte despacho: «*Nomeio, designadamente para os efeitos previstos no DL n.º 55/95, a Comissão acima proposta*». Este foi proferido em 5 de Fevereiro de 1999 por entidade que apenas após a sua rubrica, destinando-se a autorizar o início da contratação *sub judice*. Cumpre ainda referir que, na citada Nota, além de se propor a aquisição de 13 telemóveis, se solicita a nomeação da *Comissão de Abertura e Análise das Propostas*, atento «*os poderes conferidos ao Presidente do Conselho na Acta n.º 1 (de 23 de Novembro de 1998 (...))*». Tal indiciava, só por si, que a rubrica em questão deveria ser da autoria do Presidente do C.A. do INTF. Não obstante, a entidade auditada vem agora alegar que aquela terá sido exarada pela Dr.ª Luísa Sá Gomes, cf. supra transcrito. Porém, a diferença entre tal rubrica e



Tribunal de Contas

outras proferidas pela mencionada dirigente, e a similitude daquela com a constante no contrato celebrado entre o INTF e a TMN, S.A. em 09.04.1999, levam a equipa a arredar o afirmado pelo INTF, imputando-se a sua autoria ao então Presidente do C.A., Dr. Álvaro Jaime Neves da Silva.

Anexo IV – Aquisição de serviços de gestão de Informação Noticiosa

«2º) Também não se descortina qualquer violação do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril – há, como é do conhecimento de quem elaborou o “Relato”, comunicação Interna do Director de Departamento para o Director da Área e comunicação para o membro do Conselho de Administração com tutela nessa área» - ponto A, n.º 2, fls. 61 do articulado.

Em 05.04.2000, a Nota Interna datada de 04.04.2000 foi objecto do despacho “Visto”, subscrito por duas entidades que apenas efectuaram uma rubrica, da qual não se infere, sequer, a identificação nominal daquelas. O “conhecimento” apontado pelo INTF à equipa de auditores em nada contribui para firmar a regular transparência da sua conduta na prossecução das suas atribuições, atendendo a que aquele se processou, nesta e noutras contratações objecto da presente acção de fiscalização, através:

- De solicitação, durante a realização dos trabalhos de campo pela equipa, de auxílio aos funcionários e agentes do INTF na identificação dos autores dos actos internos exarados em múltipla documentação;
- De comparação ou detecção de semelhanças literais entre actos produzidos sobre diversa documentação constitutiva dos diversos processos de contratação analisados.

Consequentemente, mantém-se a observação inicialmente formulada.

Anexo V – Aquisição de bens e serviços Sanitários

«1º) O despacho era, obviamente, do Presidente do Conselho de Administração.

2º) Conforme se constata da acta da reunião do conselho de 27.07.1999, em tal reunião foi ratificado o acto praticado pelo Presidente» - ponto D, n.ºs 1 e 2, fls. 72 do articulado.

Na Nota Interna n.º 90/A/99-DACA de 20 de Julho de 1999, foi proferido um despacho cujo teor exprimia a concordância do seu autor com o proposto na citada Nota. No entanto, aquele apenas exarou a sua rubrica e indicou a data (21.07.1999) em que o fez. Consequentemente, reitera-se a observação primitivamente formulada.

Anexo IX – Prestação de serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

«A aprovação foi feita pelo Presidente do Conselho de Administração» - ponto L, fls. 106 do articulado.

O despacho que consubstancia a aprovação do texto da minuta do ofício a remeter às entidades consultadas, proferido sob a citada minuta em 03.09.1999, apenas se encontra aposta a rubrica do seu autor, que a entidade auditada imputa ao Presidente do C.A. do INTF, não referindo, contudo, a sua identificação nominal, pelo que o reparo anteriormente produzido se mantém actual.

b) Não fundamentação da escolha das entidades convidadas a participar nos procedimentos pré-contratuais promovidos, prejudicando a transparência e imparcialidade que deverá presidir a toda a actividade administrativa desenvolvida ao longo daqueles.

Em sede de contraditório, a entidade auditada informou quais os parâmetros e ou razões subjacentes às escolhas efectuadas, mas que, por insuficiência ou incongruência com elementos de facto coligidos, não permitem afastar a observação *sub judice* com suficiente



Tribunal de Contas

segurança jurídica. O referido é particularmente evidente nos procedimentos que antecederam a formação dos seguintes contratos:

- *Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de Comunicações Móveis para os funcionários do INTF* (Anexo II);
- *Aquisição de serviços de gestão de Informação Noticiosa* (Anexo III);
- *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção* (Anexo VI);
- *Aquisição de serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho* (Anexo IX);
- *Aquisição de um Seguro de Saúde de Grupo* (Anexo X).

c) Ausência de qualquer documento – como um **Cadernos de Encargos** - que, além de caracterizar qualitativa e quantitativamente os bens e serviços pretendidos, defina elementos essenciais a atender na fase da execução dos respectivos negócios jurídicos, como prazos de realização dos serviços e/ou de entrega dos bens, prazos de garantia, forma e modalidades de pagamento, etc.

O afirmado é particularmente visível nas contratações atinentes à *Aquisição de serviços de Gestão de Informação Noticiosa* (Anexo III), *Aquisição de bens e serviços Sanitários* (Anexo V) e *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e de Manutenção* (Anexo VI), as quais foram antecidas do procedimento designado *Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio*, regulado no DL n.º 55/95, de 29 de Março. O mesmo é igualmente válido para a prestação de serviços (de *Higiene e Segurança*) no âmbito de uma *Auditoria às Instalações do INTF* (Anexo IX), cuja aquisição foi precedida de ajuste directo, disciplinado pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Em sede de contraditório, o INTF pronunciou-se em sentido desfavorável à observação formulada, objectando nos termos infra transcritos:

Anexo III - *Aquisição de serviços de Gestão de Informação Noticiosa*

«1) *Conforme resulta dos ofícios-convite enviados pelo INTF, foram fixados os elementos essenciais para a eventual celebração do contrato: serviços a prestar, preços discriminados, etc.*

2) *Tratando-se de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, os outros elementos estavam abertos a negociação – a não ser assim, estava-se a desvirtuar a natureza do procedimento»* - ponto D, alínea b), n.ºs 1 e 2, fls. 47 do articulado.

Teor dos ofícios-convite:

«(...) solicita-se que nos seja apresentada uma proposta de orçamento, discriminando os preços/mês dos serviços disponibilizados pela vossa empresa e contemplando os seguintes aspectos e opções:

1 – *Serviço de clipping via Internet, com indicação da hora a partir da qual a totalidade da informação do dia está disponível;*

1.1. *Custo de instalação do sistema de acesso directo para 1 e/ou até 20 PC's do INTF (caso essa instalação represente um custo, ainda que inicial);*

1.2. *Tratamento da informação para arquivo, referindo o período de tempo durante o qual o acesso aos recortes diários fica "on-line";*

2 – *Serviço de clipping em papel, com entrega diária e indicando hora real da chegada do serviço;*

3 – *Audiovisuais – não estando prevista a adjudicação deste serviço, pretende-se saber se a vossa empresa tem possibilidade de corresponder a solicitações pontuais de gravações de programas e/ou notícias de rádio e televisão. Em caso afirmativo, por que preço.*

Temas de Interesse para o INTF

(...) principais temas de interesse:

- *Notícias sobre o INTF ou que lhe façam referência*

- *Transportes ferroviários (...).*

Solicita-se ainda que na proposta a apresentar seja feita referência aos seguintes aspectos:

- *Número de meios sobre os quais incide a pesquisa;*

- *Número de clientes que utilizam o sistema informático, referindo 10;*

- *Perfil dos colaboradores que recolhem as notícias e tratam do arquivo.*

As propostas deverão dar entrada no INTF até às 18 h do dia 19 de Fevereiro, p.f., no seguinte endereço (...).»

Anexo V - *Aquisição de bens e serviços Sanitários* (Anexo V) e *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e de Manutenção*

«1) *A solicitação feita aos proponentes quanto ao fornecimento de mais equipamento não é proibido*



Tribunal de Contas

pele regime legal disciplinador deste tipo de procedimento.

2) Pode eventualmente criticar-se a opção do legislador – mas tal é matéria que está vedada ao INTF.

3º) Ao menos em relação aos proponentes, não se pode falar em desvios aos princípios da igualdade e da sã concorrência ou à impossibilidade de uma apreciação paritária das condições, uma vez que a solicitação foi feita a todos os concorrentes» - ponto C, alínea a), n.ºs 1 a 3, fls. 71 do articulado

Anexo VI - Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e de Manutenção

«1.º) A estipulação dos prazos de entrega e instalação, requisitos técnicos a observar, etc., não tinham que constar do convite efectuado.

2º) Tais elementos são relevantes em sede de negociação e, obviamente, têm que constar do contrato final.

3º) Materialmente, havia caderno de encargos – basta atentar no texto dos *ofícios-convite*».- ponto D, n.ºs 1 a 3, fls. 82 do articulado.

Teor dos ofícios-convite:

«3. (...) apresentando proposta individualizada dos seguintes módulos:

- Preparação do Orçamento;

- POCP;

- Tesouraria;

- Recursos Humanos (Cadastro e Processamento de Vencimentos);

- Imobilizado.

4. A Proposta, além de outros que considerem relevantes para a sua apreciação, tem de explicitar os seguintes itens:

Equipamento:

- O equipamento mínimo recomendável, tendo em conta que o software terá de ser multiutilizador, para uso simultâneo de três pessoas.

Software:

- O software de base que é necessário possuir para o bom funcionamento do package, e quem é o seu proprietário;

- Como se processam as actualizações de versões, e quais os encargos;

- Qual o tempo necessário à sua instalação;

- Qual o apoio prestado no arranque e durante a exploração corrente.

Formação:

- Discriminação do tipo de formação prestada, número de pessoas abrangidas, duração média, e quais os encargos daí decorrentes;

Preço:

- Preço total, indicado por extenso, e sem inclusão de IVA

- Menção expressa de que, ao preço proposto, acresce o IVA à taxa legal em vigor

- Discriminação dos preços unitários (parciais) que compõem o preço total

- Indicação das condições de pagamento

Minuta do Contrato

- Indicar quais as cláusulas, a incluir no contrato a celebrar, que consideram inegociáveis

5. Forma de apresentação da proposta: (...).

6. Conteúdo da proposta:

A proposta deverá ser instruída com os seguintes documentos: (...).

7. Modo de Apresentação da proposta: (...).

8. As propostas terão de ser entregues até (...).

9. Decorridos 60 dias sobre a data da abertura das propostas cessa, para o concorrente que não tenha recebido comunicação de adjudicação, a obrigação de manter as condições da respectiva Proposta.

10. Os pedidos de esclarecimento (...).

11. Durante a fase de apreciação das propostas, os concorrentes obrigam-se a prestar, relativamente à documentação que instrua as suas propostas, os esclarecimentos que o INTF entenda necessários (...).

12. O critério de adjudicação (...).

13. As propostas serão abertas em acto público (...).

14. Para assinatura do contrato será exigida uma caução, prestada por qualquer das formas legais, no valor de 5% do valor da adjudicação (...).

Os *Cadernos de Encargos* visam especificar os termos do contrato que o procedimento pré-contratual tem em vista, agregando as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais, a incorporar naquele, incluindo a indicação das especificações dos bens/serviços pretendidos. A obrigatoriedade da sua prévia elaboração pela Administração abarca procedimentos mais informais, como é o caso do procedimento designado *Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio*, regulado no DL n.º 55/95, de 29 de Março⁽³⁹⁾. No âmbito do citado DL n.º 55/95, as entidades públicas contratantes podiam socorrer-se das cláusulas definidas nos “*Cadernos de Encargos Tipo*” aplicáveis ao universo das contratações de empreitadas de obras públicas, aprovados pela Portaria n.º 428/95, de 10 de Maio⁽⁴⁰⁾ ou, em alternativa, elaborar o citado documento a partir dos elementos referenciados no art.º 14.º daquele DL que indicava,

⁽³⁹⁾ Referindo-se o art.º 89.º n.º 1 al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03, à existência de um Caderno de Encargos no âmbito dos procedimentos por negociação com publicação prévia de anúncio e sendo o regime deste supletivamente aplicável aos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – cf. resulta do estatuído no art.º 92.º n.º 1 do mesmo DL – afigura-se inequívoca [também] a obrigatoriedade de patenteamento do citado documento no último dos procedimentos indicado. Idêntico argumento se pode extrair do disposto no art.º 36.º n.º 1 al. a) do mencionado DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽⁴⁰⁾ Atento o feixe de remissões legais resultantes do disposto nos art.ºs 106.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março, 189.º do CPA e 61.º n.º 2 do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro e, posteriormente, art.º 277.º n.º 3 do DL n.º 59/99, de 2 de Março.



87

Tribunal de Contas

justamente, os aspectos a mencionar nos contratos a celebrar. Entretanto, o legislador formulou, sob a forma de regulamento, um modelo de *Caderno de Encargos* especialmente vocacionado para o domínio dos fornecimentos de bens e a aquisição de serviços, cuja aplicação não dispensa, naturalmente, as entidades públicas contratantes de procederem à sua prévia adaptação ao objecto específico do negócio jurídico visado. Tal *Caderno*, aprovado pela Portaria n.º 949/99, de 28 de Outubro, regulamenta diversos aspectos de natureza financeira a atender na execução do tipo contratual em causa, tais como condições de pagamento, penalidades por incumprimento do prazo acordado, garantias a prestar para assegurar a observância daquele, prazo de garantia dos bens/serviços fornecidos, responsabilidade por incumprimento das obrigações constituídas, responsabilidade pelos encargos decorrentes da utilização, no fornecimento, de marcas, patentes e licenças, etc. Contempla ainda, para além da descrição do objecto contratual, disposições referentes ao local e prazo de entrega dos bens/realização dos serviços pretendidos.

Face ao descrito, a argumentação arrolada pela entidade auditada não poderá proceder, considerando que:

- Contrariamente ao afirmado, alguns dos aspectos supra mencionados não encontram qualquer correspondência no texto dos ofícios-convite elaborados;
- Só é passível de negociação aquilo que é previamente definido pela Administração e ulteriormente revelado aos seus potenciais parceiros contratuais nos ofícios-convite e/ou *Cadernos de Encargos* patenteados, em observância dos princípios da transparência, igualdade, sã concorrência e boa-fé. O entendimento diverso conferiria à Administração um total arbítrio nas negociações a desenvolver, na medida em que, para além de inexistir quaisquer limites aos aspectos passíveis de alteração, poderia introduzir outros que nem sequer foram equacionados *ab initio*.

d) Insuficiente definição das regras que deveriam presidir ao desenvolvimento dos procedimentos adoptados, como a prévia fixação da admissão (ou não) de propostas condicionadas e/ou variantes, densificação dos critérios de adjudicação, definição dos aspectos a atender nas reuniões a realizar no âmbito de procedimentos que comportam negociações e ainda possibilidade de adjudicações parcelares. O referido alicerça-se igualmente **na exiguidade do teor da generalidade dos convites** remetidos às entidades convidadas a participar nos procedimentos promovidos.

No âmbito da observação em apreço merece especial referência os documentos patenteados nos procedimentos pré-contratuais descritos nos *Anexos VI, IX e X*, para cujo conteúdo se remete.

e) Nalguns procedimentos, verificou-se a **admissão ilegal quer de concorrentes, quer de propostas**, em virtude da não detenção das necessárias autorizações administrativas e da não alusão a elementos essenciais dos contratos visados, respectivamente.

O apontado verificou-se nas aquisições de:

- *Serviços de gestão de Informação Noticiosa* (Anexo III);
- *Uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica* (Anexo IV);
- *Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção* (Anexo VI);
- *Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho* (Anexo IX).



Tribunal de Contas

f) Solicitação de esclarecimentos e realização de reuniões com as entidades consultadas em momentos procedimentais desfasados dos fixados no regime jurídico aplicável ou não previstos sequer naquele, como verificado nas aquisições de:

- *Serviços de gestão de Informação Noticiosa* (Anexo III);
- *Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção* (Anexo VI);
- *Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho* (Anexo IX);
- *Seguro de Saúde de Grupo* (Anexo X).

g) Das **actas narrativas das negociações** encetadas com as entidades particulares consultadas **não se depreende quais as condições efectivamente negociadas** e/ou alteradas, e a ponderar em momento posterior na escolha da melhor proposta, como constatado nas contratações de aquisição de bens e serviços adiante identificadas.

O DL n.º 55/95, de 29 de Março, condensava numa única norma – o art.º 90.º - os trâmites a observar na negociação de condições contratuais com potenciais parceiros contratuais da Administração nos procedimentos pré-contratuais que admitiam tal formalidade: os procedimentos por *Negociação Com e Sem Publicação Prévia de Anúncio*, regulados no art.º 88.º e seguintes do citado diploma legal. Era o seguinte o teor da referida norma:

- «1. *Recebidas e analisadas as propostas, as negociações são conduzidas por uma comissão, composta no mínimo por três elementos, designada pela entidade pública contratante, e consistem na discussão das propostas com cada um dos interessados a fim de se acordarem as condições contratuais.*
2. *De todas as negociações deve ser lavrada acta, assinada por todos os intervenientes.*
3. *A comissão elabora um relatório final devidamente fundamentado, que submete à entidade pública contratante, acompanhado das actas a que se refere o número anterior.*
4. *A falta de comparência injustificada do interessado na data e local que lhe sejam indicados determina a sua exclusão do procedimento».*

O art.º 143.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho – acto normativo que substituiu em bloco o mencionado DL n.º 55/95 – especificou alguns aspectos a atender na negociação, e modificou outros, dispondo agora que:

- «1. *Os concorrentes cujas propostas tenham sido admitidas devem ser simultaneamente notificados, com uma antecedência mínima de três dias, da data, hora e local da sessão de negociação.*
2. *No caso de se verificar a exclusão de propostas e sem prejuízo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 181.º, a sessão de negociação não pode ocorrer antes de decorridos os prazos para a realização da audiência prévia e interposição de recurso.*
3. *A negociação deve ocorrer simultaneamente com todos os concorrentes.*
4. *As condições apresentadas nas propostas são livremente negociáveis, não podendo resultar das negociações condições globalmente menos favoráveis para a entidade adjudicante do que as inicialmente apresentadas.*
5. *Na sessão deve ser lavrada acta, na qual deve constar, designadamente, a identificação dos concorrentes presentes ou representados e o resultado final das negociações.*
6. *A acta deve ser assinada pelos membros da comissão e pelos concorrentes que tenham alterado as suas propostas.*



Tribunal de Contas

7. *As propostas que não sejam alteradas na sessão de negociação, bem como as entregues pelos concorrentes que não compareçam à sessão, são consideradas, para efeitos de apreciação, nos termos em que inicialmente foram apresentadas».*

Em ambos os diplomas se impõe que o resultado alcançado no termo das negociações – isto é, a alteração, ou não, das condições contratuais inicialmente propostas pelos concorrentes – seja vertido em acta, devidamente assinada por todos os intervenientes.

Em tese, a acta de uma reunião deve consubstanciar uma narrativa escrita, circunstanciada, fiel e objectiva de tudo o que ocorreu nessa reunião⁽⁴¹⁾ que, se promovida por colégios ou instâncias plurais pontualmente constituídas para determinados efeitos – como é o caso das *Comissões* responsáveis pela condução das negociações – deverá ser lavrada em documento avulso. A acta (documento) e o seu conteúdo (deliberações/decisões e factos que corporiza) mantêm entre si uma autonomia relativa, na medida em que os vícios de que aquela eventualmente padeça diminuem ou excluem a sua força probatória, podendo ainda repercutir-se na eficácia das deliberações/decisões nela contida. Recorde-se que a acta consubstanciada em documento autêntico faz prova plena dos factos referidos como praticados ou ocorridos na reunião que documenta, cf. decorre do disposto nos art.^{os} 369.º n.º 1 e 371.º n.º 1 do Código Civil.

Para além de meio de prova, de conferir maior certeza e segurança jurídica ao convencionado entre os intervenientes nas reuniões realizadas para efeitos de negociação, as actas desempenham ainda outro papel fundamental: é que sendo modificados alguns dos aspectos apresentados pelos concorrentes nas suas propostas iniciais, aqueles não carecem de, posteriormente, os reproduzir em novo documento escrito como, em princípio, se imporá por força do prescrito no art.º 221.º n.º 2 do Código Civil.

Apesar do quadro legal traçado, constatou-se que das actas narrativas das negociações encetadas com as entidades particulares consultadas no âmbito das contratações infra indicadas, não se depreende com suficiente clareza e precisão quais as condições efectivamente negociadas e/ou alteradas, e a ponderar, em sede de apreciação final, na escolha da melhor proposta. O afirmado sustenta-se quer na repetitividade do seu conteúdo, quer na não alusão e/ou não definição de elementos (essenciais e acessórios) a integrar nos contratos a firmar quer, ainda, por não se divisar a adstricção do INTF a uma matriz pré-fixada dos aspectos a debater nas negociações promovidas, comum a todos os interessados em contratar.

Em sede de contraditório, o INTF objectou nos termos infra reproduzidos, formulando-se de imediato as observações que se afiguram oportunas:

Anexo III – Aquisição de serviços de gestão e informação noticiosa

«1º) Não se deve confundir um conteúdo das actas efectuado de forma sucinta com a ausência da descrição dos factos relevantes. Aliás a “repetitividade do registado” é apenas a prova de que o mesmo procedimento foi seguido nas reuniões com todos os concorrentes» - ponto L, n.º 1, fls. 53 e 54 do articulado oferecido.

As actas de negociação lavradas na sequência da realização de reuniões individuais efectuadas com os três concorrentes encontram-se apenas assinadas por um membro da *Comissão* responsável pela sua condução, sendo o seu conteúdo em tudo similar, pelo que se mantém o reparo inicialmente formulado.

⁽⁴¹⁾ Cf. se infere do disposto no art.º 27.º n.º 1 do CPA.



Tribunal de Contas

Anexo V – Aquisição de Bens e Serviços Sanitários

«1º) Se é indiscutível que o conteúdo da acta é sucinto, a verdade é que da sua leitura resulta a descrição dos factos relevantes ocorridos na negociação, bem como as condições contratuais» - ponto H, n.º 1, fls. 74 do articulado oferecido.

O Anexo II à acta de negociação lavrada em 30.07.1999 - atinente à proposta B (com a referência DVE - 20722, de 22.07.1999, incluindo a *minuta de contrato de manutenção/prestação de serviços*) formulada pela adjudicatária – pouco acrescenta às condições inicialmente propostas por aquela, considerando os seguintes pontos:

- Infere-se que o INTF poderá substituir os toalheiros de papel por de pano, adquirindo-os a outro fornecedor, por os da adjudicatária se degradarem rapidamente;
- Possibilidade de aumento dos equipamentos, nomeadamente recipientes para papel usado: a adjudicatária vincula-se a tal, mas não se refere se tal implicará (ou não) custos acrescidos;
- Mantém-se o preço de 265.400\$/Mês por um período de 24 meses, independentemente do aumento do número de trabalhadores ou do número de instalações sanitárias. Neste ponto, parece haver um ganho para o INTF, pois inicialmente a adjudicatária havia proposto uma actualização dos preços em função do número de trabalhadores. No entanto, tal vantagem é reduzida ao não se consentir a actualização de preços em caso de diminuição das instalações sanitárias inicialmente disponibilizadas;
- Clarificação de que 40% do preço proposto respeita à utilização e manutenção dos equipamentos cedidos, sendo os restantes 60% atinentes ao fornecimento dos respectivos consumíveis de higiene;
- Os aspectos concernentes à montagem, manutenção e substituição de equipamentos já constavam igualmente da proposta inicialmente formulada pela adjudicatária.

Considerando ainda que o critério de adjudicação inicialmente fixado se desdobrava na ponderação dos factores:

- a) Valor Técnico do Equipamento: 25% (condições de higiene e qualidade dos materiais);
- b) Valor Técnico da Proposta: 35% (manutenção e qualidade dos produtos); e
- c) Preço e demais condições financeiras: 40%,

não se conclui, de forma clara, qual a interferência destes e subsequente valoração face aos assuntos abordados na citada reunião. Nesta, clarificaram-se, indubitavelmente, alguns dos aspectos contemplados na proposta da adjudicatária, embora dois deles (*preço e prazo de pagamento*) não tenham sido, posteriormente, observados no clausulado do negócio jurídico firmado em 6 de Dezembro de 1999, cf. assinalado no Anexo em referência.

Anexo VI – Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção

«1º) Conforme consta do processo, de todas as reuniões foi lavrada acta que reflecte com rigor o ocorrido, sendo aliás todos os actos assinados pelos representantes dos concorrentes, pelo que não entendemos a imputação de falta de veracidade.

(...)

3.º) Por outro lado, os concorrentes sabiam antecipadamente o objecto da negociação» - ponto M, n.º 1 e 3, fls. 87 do articulado apresentado.

Salvo melhor interpretação, a observação primitivamente formulada pela equipa não questionou a veracidade dos factos narrados nas actas respeitantes às reuniões realizadas



Tribunal de Contas

para efeitos de negociação das propostas apresentadas – cf. alegado no n.º 1 acima reproduzido - como se depreende do então afirmado⁽⁴²⁾ e que ora se transcreve:

«Nos termos do art.º 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, as negociações deverão consubstanciar uma discussão das propostas admitidas com cada um dos candidatos a fim de firmar as condições contratuais em caso de adjudicação. No entanto, das actas decorre que as negociações visaram primordialmente clarificar alguns aspectos das propostas apresentadas, deixando-se, porém, a maioria em aberto – como formas de pagamento, a calendarização da execução, etc.(...) afigura-se que as actas em causa não descrevem, de forma circunstânciada, fiel e objectiva todos os factos ocorridos nas reuniões realizadas, prejudicando quer a legitimação da escolha feita no termo do procedimento, quer a segurança do conteúdo do negócio jurídico a celebrar subsequentemente. Refira-se, aliás, que os aspectos a negociar deveriam ter sido definidos em momento anterior e dados a conhecer – nos ofícios-convite ou Caderno de Encargos, caso existisse – às entidades consultadas, em observância aos princípios da transparência, igualdade e boa-fé».

O afirmado no n.º 3 supra transcrito carece de adequada comprovação documental, uma vez que, re-examinado o conteúdo dos ofícios do INTF n.ºs 1023 a 1026/99, de 19.10.1999 – através dos quais informou os concorrentes da data e local de realização das reuniões atinentes às negociações a efectuar -, não se divisa qualquer indicação dos aspectos a negociar, conforme alegado pela entidade auditada.

Face ao acima expandido, e atendendo ao positivado nos art.ºs 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29 de Março, e 27.º n.º 1 do CPA, a contestação oferecida pelo INTF não permite arredar as violações de lei primitivamente indiciadas.

h) Nalguns procedimentos, constatou-se quer a **inexistência de qualquer referência ao critério que presidiria à adjudicação**, aquando da abertura do procedimento, quer a **utilização de critérios de adjudicação vagos** e ou indeterminados (como a expressão “*entre outros*”), ou ainda atinentes às **capacidades pessoais/empresariais dos concorrentes**.

Qualquer que seja o procedimento pré-contratual adoptado pela Administração na escolha do co-contratante particular, haverá sempre vinculação quer:

- A regras de procedimento estabelecidas na lei (ainda que estas sejam mínimas, como nos “*ajustes directos*”);
- Na escolha final (desde logo, aos princípios gerais da actividade administrativa, como os da transparência, igualdade e imparcialidade), firmada com o acto adjudicatório.

Em maior ou em menor grau, qualquer procedimento pré-contratual que imponha a consulta a mais de um potencial contratante determina a adstricção da Administração ao princípio da concorrência – aflorado no art.º 81.º al. e) da CRP -, cuja observância efectiva implica, entre outros, o respeito pelo princípio da prévia publicidade de toda a informação necessária para os concorrentes/candidatos elaborarem as suas propostas contratuais. Entre esta informação constam os critérios de adjudicação, dado que estes revelam quais os aspectos da proposta que a entidade adjudicante considera importantes para que seja prosseguido o fim de interesse público que a levou a contratar. O postulado pelos princípios da igualdade, imparcialidade e transparência reforçam o dever da prévia comunicação do critério de adjudicação, o qual

⁽⁴²⁾ A pág. 14 do Anexo VI ao Relato de Auditoria objecto do presente contraditório.



Tribunal de Contas

deverá assim ser fixado em momento anterior à abertura das propostas apresentadas no procedimento. Na fixação daquele critério, a entidade adjudicante deverá eleger parâmetros ou factores que lhe permitam aferir o mérito (técnico, qualitativo, estético, etc.) dos termos e condições contratuais propostas, o que não é tangível se aqueles respeitarem à aptidão técnica, financeira ou económica dos seus subscritores - a qual já terá sido, aliás, objecto de verificação em momento procedimental anterior.

Mesmo que os regimes jurídicos⁽⁴³⁾ aplicáveis às contratações analisadas nos *Anexos* nada dispusessem sobre a matéria, os actos adjudicatórios proferidos nos respectivos procedimentos pré-contratuais careceriam sempre de ser fundamentados, cf. decorre do disposto nos art.^{os} 123.º n.º 2 al. d) e 124.º n.º 1 al. a) do CPA⁽⁴⁴⁾, e 268.º n.º 3 da CRP. É que o acto adjudicatório consubstancia um acto constitutivo de direitos, que cria na esfera jurídica do destinatário o direito a ser co-contratante da Administração, negando esse mesmo direito aos restantes opositores ao procedimento, que assim vêm postergado o seu legítimo interesse na concreta contratação promovida pela Administração.

Embora decorrente dos citados princípios gerais de direito, o DL n.º 24/92, de 25 de Fevereiro veio esclarecer, em definitivo, que a «Adjudicação é o acto administrativo pelo qual a entidade pública contratante escolhe a proposta do concorrente preferido, tendo em conta os critérios de adjudicação publicitados», proposição válida quer no âmbito dos concursos públicos, quer limitados⁽⁴⁵⁾. O seu sucessor - o DL n.º 55/95, de 29 de Março -, reiterou o dever geral de fundamentação dos actos adjudicatórios praticados no âmbito dos procedimentos pré-contratuais nele regulados, balizado por critérios de adjudicação previamente fixados e divulgados aos potenciais co-contratantes⁽⁴⁶⁾. Com o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, o mencionado dever foi expressamente assumido como condição necessária à observação dos princípios da transparência, publicidade e igualdade, cf. positivado nos seus art.^{os} 8.º e 9.º. Tal imposição legal reduziu assim a discricionariedade da Administração nas adjudicações a efectuar, vinculando-a a critérios que ela mesmo passará antecipadamente a estabelecer. Consequentemente, tal vinculação é defraudada *ex ante* quando fixa critérios pouco claros, vagos ou imprecisos.

A posterior averiguação da efectiva (ou não) adstricção da Administração aos critérios previamente fixados só é possível a partir da fundamentação em que se sustenta o acto adjudicatório praticado, a qual deve espelhar os juízos concretos formulados no âmbito de cada um daqueles critérios e/ou factores de adjudicação. A clareza - que constitui, a par da suficiência e da congruência⁽⁴⁷⁾, um dos requisitos a que deve obedecer a citada formalidade -, dos juízos assim expressos não é compatível com o emprego de expressões vagas ou demasiado genéricas, que indiciam, por si só, uma fundamentação obscura.

⁽⁴³⁾ Em especial, o DL n.º 55/95, de 29 de Março e, posteriormente, o DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁽⁴⁴⁾ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 6/96, de 31.01.

⁽⁴⁵⁾ Cf. resultava do disposto nos art.^{os} 49.º, 24.º al. i), 43.º n.^{os} 1 e 2, 50.º, 76.º e 88.º n.º 2 al. j) do citado DL n.º 24/92, posteriormente alterado pelo DL n.º 196/92, de 12 de Setembro.

⁽⁴⁶⁾ Exceptuando nos ajustes directos de valor igual ou inferior a 500 contos, em que a Administração podia ajustar directamente o contrato com a única entidade consultada, cf. decorre do disposto nos art.^{os} 31.º n.º 7, aditado pelo DL n.º 80/96, de 21 de Junho.

⁽⁴⁷⁾ Cf. art.º 125.º n.º 2 do CPA.



Tribunal de Contas

As razões acima sintetizadas não se articulam com a verificação das seguintes situações:

- A inexistência de qualquer referência ao critério que presidiria à adjudicação, aquando da abertura do(s) respectivo(s) procedimento(s), verificada nas seguintes contratações:
 - *Aquisição de serviços de gestão e informação noticiosa* (Anexo III);
 - *Aquisição de um seguro de Saúde de Grupo* (Anexo X).
- A utilização de critérios de adjudicação vagos ou indefinidos (como a expressão “entre outros”), constatada nas aquisições/locações infra identificadas:
 - *Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de Comunicações móveis* (Anexo II);
 - *Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho* (Anexo IX).
- Por último, o uso de critérios de adjudicação atinentes às capacidades pessoais/empresariais dos concorrentes, detectada nas seguintes contratações:
 - *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção* (Anexo VI); e
 - *Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho* (Anexo IX).

Em sede de contraditório, o INTF impugnou nos termos infra reproduzidos, formulando-se de imediato as observações que se afiguram oportunas:

Anexo II – Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de Comunicações Móveis

«1) Nos termos dos artigos 93.º n.º 1 e 31.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, no âmbito de um ajuste directo o INTF não tinha que fazer esta consulta.

2) Em sede de ajuste directo, a lei nada exige quanto ao conteúdo do convite – pela razão óbvia que não têm que ser delimitados, nesta fase, aspectos que estão em aberto para a negociação entre as partes.

3) Ainda assim, o INTF fixou os elementos essenciais: tipo de serviço pretendido, forma de apresentação dos preços, prazo de validade.

4) Não julgamos violados os deveres enunciados no art.º 266.º n.º 2 da Constituição, 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do Código do Procedimento Administrativo» - ponto I, n.ºs 1 a 4, fls. 33 e 34 do articulado.

O citado art.º 31.º n.º 6 do DL n.º 55/95, de 29 de Março, na redacção dada pelo DL n.º 80/96, de 21 de Junho, estatui que «O ajuste directo não implica a consulta a vários prestadores de serviços ou fornecedores de bens, quando o valor dos serviços ou dos bens em causa for inferior a 500 contos». Atenta a inexistência de prévia estimativa do custo das prestações a adquirir e à variabilidade que aquelas são passíveis de assumir – já que não constam do contrato celebrado, podendo oscilar entre 2.090.400\$00 e 2.227.200\$00 (sem IVA) de acordo com o teor da proposta adjudicada –, é inequívoco que face a tal disposição legal, conjugada com o prescrito no seu n.º 7 e art.º 32.º n.º 1 al. d) do mencionado DL, se impunha a consulta a, pelo menos, duas entidades. Também a menção ao conteúdo dos ofícios-convite não procede pelos motivos apontados no ponto V do presente Capítulo, e que, articulados com a fixação de um critério de adjudicação que atenderia “à proposta de preço predominantemente mais baixo”, conduz a uma diminuta auto-vinculação do INTF a quaisquer regras procedimentais a observar na formação da sua vontade contratual, potenciando, por essa via, a violação dos princípios gerais de direito acima referenciados.

Anexo III – Aquisição de serviços de gestão e informação noticiosa

«2º) Entende o INTF que a indicação do elemento em causa não é obrigatório.

Aliás, o art.º 92.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, se é certo que manda aplicar o regime do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, fá-lo “em tudo quanto não seja incompatível com a sua natureza”.

3º) Aliás, a comunicação do critério de adjudicação desvirtuaria o próprio modelo e “natureza” do



Tribunal de Contas

procedimento escolhido» - ponto E, alínea a), n.ºs 2 e 3, fls. 48 do articulado.

Acrescem citações retiradas das págs. 126 e 127 da obra “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”, da autoria de Margarida Olazabal Cabral, constantes no ponto H, alíneas a) e b), a fls. 51 e 52 da mesma peça processual.

Atendendo ao procedimento adoptado no caso concreto – *Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio* – determina o n.º 1 do art.º 92.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março que aquele se regerá pelas disposições aplicáveis ao procedimento por *Negociação com Publicação Prévia de Anúncio*, «em tudo o que não seja incompatível com a sua natureza ou com as disposições dos números seguintes». No âmbito deste último procedimento, estatui o art.º 89.º n.º 1 al. f) que, no convite a remeter aos candidatos já seleccionados em fase anterior, dever-se-á indicar, entre outros, e «*Caso não conste do anúncio, o critério que presidirá à adjudicação, explicitando-se os factores que nele intervirão, por ordem decrescente de importância*». Como então se afirmou⁽⁴⁸⁾, «*A sua não definição ab initio inviabiliza qualquer concorrência e uma efectiva comparação das propostas, razão pela qual a Lei impõe que a adjudicação seja fundamentada (ex vi artigos 92.º n.º 4 e 90.º n.º 3 do DL n.º 55/95) em função de um dos critérios fixados no art.º 70.º n.º 1 do DL n.º 55/95 (ex vi arts. 92.º n.º 4 e 91.º n.º 1 do DL n.º 55/95)*». Por outro lado, não se divisa – nem a entidade auditada esclarece - em que é que reside a putativa “*incompatibilidade*”, sendo que, salvo melhor parecer, é justamente a partir da fase do envio de convites às entidades seleccionadas que se verifica uma acentuada identidade de formalidades a praticar no âmbito dos dois procedimentos indicados (*com e sem Publicação de Anúncio*).

Do afirmado no n.º 2 afigura-se legítimo inferir que o INTF entende que, em procedimentos que consintam a negociação das condições a incluir no futuro negócio jurídico, a discussão daquelas com os proponentes não só deverá ser secreta – o que determina a realização de reuniões individuais com cada um deles – assim como deverá ser secreto os aspectos a negociar, o que ofende o bloco legal aplicável e os princípios gerais de direito que o enformam, cf. supra expendido.

Relativamente às citações extraídas de *Margarida Olazabal Cabral*, afigura-se que a entidade auditada não procedeu à sua contextualização, uma vez que, se correctamente interpretado o pensamento da ilustre administrativista, as mencionadas citações correspondem a uma descrição intencionalmente sucinta dos procedimentos “*por Negociação*”, apenas para os demarcar de um “*verdadeiro concurso*”, no qual a autora preconiza a possibilidade de também se realizarem negociações, conforme se extrai da seguinte afirmação: «*A análise dos diplomas que entre nós estabelecem actualmente o regime jurídico dos concursos públicos – maxime o DL n.º 405/93 e o DL n.º 55/95 – permite chegar à conclusão da compatibilidade da negociação com vários interessados com um procedimento concursal, em que os interessados são chamados a apresentar as suas propostas devendo respeitar uma matriz pré-estabelecida e candidatando-se a ser escolhidos como co-contratantes. No entanto, verifica-se igualmente que a este procedimento a lei não chama concurso público [mas sim procedimento por Negociação] e que no procedimento de concurso público por ela regulado a inalterabilidade das propostas, a partir do momento da sua apresentação (...) constitui uma regra básica» - obra citada, pág. 107. Diversos doutrinadores perfilham entendimentos mais rígidos, como Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, in “*Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*”, Almedina, 1998, conforme resulta do expendido a págs. 217 a 219, para cujo teor se remete.*

⁽⁴⁸⁾ A pág. 5 do Anexo III ao Relato objecto de impugnação pelo INTF.



Tribunal de Contas

Anexo VI – Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção

«1) Nos termos do artigo 92.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março não é obrigatória a indicação de tais elementos, já que a aplicação supletiva do regime do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio é feita “em tudo quanto não seja incompatível com a sua natureza”.

2) As afirmações citadas na Nota 16 dizem apenas respeito à necessidade de efectuar uma ponderação relativa dos factores de avaliação das propostas e não dos subfactores, sendo certo que esta última foi logo feita nos Ofícios-convite» - ponto F, n.ºs 1 e 2, fls. 83 e 84 do articulado.

«2º) Quanto às formalidades, a lei não as explicita em relação ao Relatório Preliminar, sendo certo, além do mais, que a própria indicação do critério de adjudicação não é obrigatória.

3º) Em sede de procedimento por negociação, sem publicação prévia de anúncio, um eventual critério de adjudicação e dos parâmetros apresentados é inútil, já que a escolha da proposta é feita em função do modo como decorrem as negociações.

4º) Em qualquer caso ao Relatório Preliminar, por ser prévio à negociação (e preliminar...) não se exige o mesmo grau de fundamentação imposto ao Relatório Final» - ponto L, n.ºs 2 a 4, fls. 84 do mesmo documento.

Relativamente ao alegado no número 1 do ponto F anteriormente transcrito, remete-se para os comentários acima formulados no âmbito do Anexo III. No entanto, não deixa de ser paradoxal a constatação de que, a entidade auditada por vezes divulgue, e noutras não, o critério que presidirá à adjudicação, no âmbito do mesmo tipo de procedimento - por *Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio* –, regulado pelo mesmo diploma legal (DL n.º 55/95, de 29.03).

O afirmado sob o n.º 2 do mesmo ponto é claramente inverídico, cf. se constata do confronto dos factores a ponderar na adjudicação enunciados no ponto 12 dos ofícios convite (com as Ref.ºs n.ºs 398 a 401/99-CA, de 21 de Maio de 1999) remetido às entidades convidadas a participar no procedimento, e o teor da Acta n.º 1/99, a qual descreve o deliberado pela *Comissão de Abertura, Análise e de Negociação* em reunião realizada em 31 de Maio de 1999. Nesta, o citado colégio plural discutiu e desdobrou os quatro factores previamente divulgados em oito subfactores, dos quais mereceu reparo o intitulado «*Implantação da empresa e do produto no mercado nacional*». Como então se afirmou⁽⁴⁹⁾, a definição de um parâmetro atinente à aptidão dos candidatos para avaliar o mérito das respectivas propostas «(...) é ainda mais censurável nos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, pois nestes as entidades a consultar deverão ser seleccionadas pela Administração “de acordo com o conhecimento e experiência” que delas tenha⁽⁵⁰⁾ ou outros critérios objectivamente atendíveis, chegando a Lei a dispensar a prévia demonstração de que os candidatos eleitos reúnem os requisitos legais e/ou regulamentares relativos à sua habilitação e aptidão, cf. decorre do estatuído no art.º 92.º n.º 3 do DL n.º 55/95, de 29.03».

Face aos argumentos acima apresentados, não se adere ao alegado pela entidade auditada nos n.ºs 2 a 4 do ponto L supra.

Anexo IX – Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

«A entidade adjudicante não está, neste procedimento, vinculada a critérios de selecção, escolhendo a proposta em função do modo como decorrem as negociações» - ponto F, n.º 5, fls. 104 do articulado.

«O factor “Apresentação da proposta/imagem global da empresa” tinha apenas a ver com as propostas» - ponto I, n.º 2, fls. 105 do articulado.

⁽⁴⁹⁾ A pág. 9 do Anexo VI ao Relato objecto de contestação pelo INTF.

⁽⁵⁰⁾ A semelhança do que se estabelece no art.º 31.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03 para os concursos limitados sem apresentação de candidaturas.



Tribunal de Contas

As condutas objecto de reparo na contratação *sub judice* foram⁽⁵¹⁾:

- A indeterminação do critério de adjudicação fixado, resultante da utilização da expressão «*entre outros*» factores;
- A definição do factor «*Apresentação da proposta/imagem global da empresa*» como parâmetro a atender na escolha da melhor proposta.

As razões subjacentes à desconformidade legal do referido já foi acima explicitada, não tendo a entidade auditada carreado matéria de facto e de direito susceptíveis de a afastar por duas ordens de razões:

- 1.^a: Independentemente do tipo pré-contratual adoptado, seria manifestamente contrário ao postulado pelos princípios da legalidade, boa fé, sã concorrência, tutela da confiança, imparcialidade, etc., que, após a Administração ter definido e divulgado as regras que iriam regular determinada fase do procedimento – *in caso*, a adjudicação – se desvinculasse à sua aplicação;
- 2.^a: Não concretiza porque é que o factor «*Apresentação da proposta/imagem global da empresa*» traduz um índice relevante na avaliação do mérito das propostas apresentadas, quando parte do factor é iníquo (“*Apresentação da proposta*”) e a outra parte (“*imagem global da empresa*”) respeita às qualidades empresariais do(s) seu(s) autor(es).

Anexo X – *Aquisição de um seguro de Saúde de Grupo*

«É evidente que a ponderação seria feita com base noutros elementos (v.g. preços) a serem transmitidas pelas concorrentes» - ponto J, n.º 2, fls. 119 do articulado.

No que concerne à necessidade de prévia definição de critérios ou de parâmetros a ponderar em sede de avaliação de propostas contratuais no domínio de um procedimento que apele à concorrência – ainda que mínima – remete-se para o acima expendido.

i) A avaliação das propostas pautou-se pela formulação de juízos vagos e abstractos, bem como pela ausência de uma comparação objectiva entre aquelas, conduzindo a uma **deficiente fundamentação** da(s) escolha(s) efectuada(s).

A observação *sub judice*, intimamente ligada com a mencionada na alínea antecedente, verificou-se na generalidade dos procedimentos pré-contratuais objecto da presente acção de fiscalização, destacando-se, porém, os relatados nos *Anexos VI e VII*, cujo teor dos *Relatórios de Análise* produzidos (em 22.10.1999 e 11.11.1999, e 10.10.2000 e 04.12.2000, respectivamente) ilustram, de forma exemplar, a deficiência apontada.

j) **Não realização de audiência prévia** ou **deficiente fundamentação da sua dispensa** face aos pressupostos legalmente exigidos, em dois dos procedimentos analisados, infra identificados.

O art.º 267.º n.º 1 da CRP prescreve a participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas que lhes digam respeito, o que determinou o legislador ordinário a instituir o direito de audiência prévia nos art.ºs 100.º a 104.º do DL n.º 442/91, de 15 de Novembro⁽⁵²⁾, diploma legal aplicável ao INTF por força do disposto no seu art.º 2.º n.ºs 1, 2.º al. b) e 5º. Tal participação caracteriza-se pelo reconhecimento do direito dos interessados se pronunciarem

⁽⁵¹⁾ Cf. págs. 7 e 12 do Anexo IX ao Relato objecto de contraditório.

⁽⁵²⁾ CPA, o qual já foi objecto de alteração pelo DL n.º 6/96, de 31 de Janeiro de 1996.



87

Tribunal de Contas

sobre o objecto do procedimento tal como configurado imediatamente antes da decisão final, consubstanciada no ulterior acto adjudicatório. No entanto, o exercício de tal direito poderá ser afastado nos termos do art.º 103.º do CPA, cujos n.ºs 1 e 2 regulam os casos de isenção e dispensa, respectivamente. Seja como for, a sua não realização deverá ser sempre fundamentada - atento o disposto no art.º 124.º n.º 1 al. a) do mesmo Código -, implicando a sua preterição a invalidade dos actos posteriores, tornando-os anuláveis por vício de forma.

A participação dos concorrentes, nos termos expostos, em procedimentos tendentes à formação de contratos de fornecimento, compra e venda de coisas móveis, aluguer, aquisição e locação de bens e serviços de informática, celebrados por pessoas colectivas públicas, foi timidamente assegurada no n.º 3 dos art.ºs 43.º e 46.º do DL n.º 24/92, de 25 de Fevereiro. Com o DL n.º 55/95, de 29 de Março, tal instituto obteve, no seu art.º 67.º, um tratamento destacado, o mesmo sucedendo com o seu sucessor, o DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cf. art.ºs 41.º e 108.º, em especial).

Apesar do referido, constatou-se que o INTF não deu cumprimento ao citado imperativo constitucional em duas contratações objecto da presente acção de fiscalização, ambas precedidas de *Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio*, nos termos regulados no mencionado DL n.º 55/95.

O INTF, em sede de contraditório, impugnou o reparo formulado nos seguintes termos:

Anexo III - Aquisição de serviços de gestão e informação noticiosa

«1º) A formalidade prescrita, ex novo, pelo Decreto-Lei 197/99 de 8 de Junho suscita dúvidas quanto à sua exequibilidade se lida de uma forma formalista.

2º) Corresponde, materialmente, à execução da audiência prévia a comunicação, a todos os concorrentes, da intenção de adjudicar a um deles.

3º) Tal permite a um concorrente que se sinta prejudicado intervir junto da entidade adjudicante – *ratione decidendi* da figura da audiência prévia.

4º) De todo o modo, sempre se poderia considerar que aquela foi dispensada nos termos do artigo 103.º, n.º 2, a), do Código do Procedimento Administrativo» - ponto N, n.ºs 1 a 4, fls. 55 e 56 do articulado.

Anexo VI - Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção

«A audiência prévia foi dispensada nos termos do artigo 103.º, n.º 2, a), do Código do Procedimento Administrativo» - ponto O a fls. 88 do articulado.

Relativamente à contratação relatada no Anexo III, não se divisa, no respectivo processo constitutivo, qualquer documento que comprove a dispensa invocada, deliberada pela *Comissão de Análise* ou pelo C.A. do INTF, cf. exigido pelo disposto nos art.ºs 67.º n.ºs 1, 4 e 5 do DL n.º 55/95, de 29 de Março. E, na contratação analisada no Anexo VI não se afigura viável a procedência da dispensa efectuada – fundada no disposto no art.º 103.º n.º 2 al. a) do CPA -, já que aquela foi deliberada pela *Comissão de Análise das Propostas* antes das negociações ulteriormente encetadas e da produção do subsequente *Relatório Final*, pelo que os concorrentes não foram, efectivamente, ouvidos sobre o projecto de adjudicação formulado no citado *Relatório Final*.

l) Ausência de quórum, verificada em reuniões do C.A. do INTF em que foram deliberados alguns dos actos inseridos no âmbito das contratações infra identificadas, reparo que o citado



Tribunal de Contas

Instituto afasta nos termos expostos no ponto 2.2 do Capítulo II do Relatório em apreço, para o qual se remete. As contratações em causa respeitam à aquisição:

- De uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica (Anexo IV); e
- De Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção (Anexo VI).

m) Inclusão de cláusulas que consagram a renovação dos contratos analisados sem que tal possibilidade constasse dos documentos que serviram de base aos respectivos procedimentos e em manifesta inobservância do bloco legal.

O referido dispositivo contratual foi estipulado no âmbito de 4 (quatro) negócios jurídicos – adiante indicados -, formados após o desenvolvimento de procedimentos (*Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio e Ajuste Directo com Consulta*) regulados pelo DL n.º 55/95, de 29 de Março. Nos documentos patenteados no âmbito dos mencionados procedimentos, o INTF nunca prefigurou qualquer hipótese de renovação do conteúdo dos negócios jurídicos então visados, e quando a estipulou nos respectivos títulos contratuais, não a condicionou a quaisquer limites temporais, financeiros ou outros. Advogou-se então que a inserção de uma cláusula atinente à renovação dos contratos em questão se afigurava ilegal, atendendo:

- À inexistência de base legal para o efeito, cf. o exige o princípio da legalidade, consagrado nos art.ºs 266.º n.º 2 da CRP e 3.º n.º 1 do CPA;
- Por afrontar as regras da concorrência e da publicidade, cuja salvaguarda é indispensável à concretização de um mercado comunitário aberto, fim subjacente à publicação do DL n.º 55/95, de 29.03.

Concluiu-se assim que era inviável à Administração consignar tal cláusula - quer a sua estipulação resultasse do exercício do poder que lhe confere o disposto no art.º 180.º al. a) do CPA, quer de consenso entre as partes -, por ofender princípios de ordem pública, subjacentes a regras destinadas a salvaguardar a concorrência e a publicidade das contratações reguladas pelo DL n.º 55/95, de 29.03, como a da realização de prévio procedimento pré-contratual e co-respectiva divulgação junto do universo de potenciais interessados. Todavia, admitiu-se ainda que se «(...) por mera hipótese académica, não se perfilhe o entendimento supra, sempre se dirá que, por analogia com o disposto no n.º 3 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 29.03, as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais abrangidos pelo referido diploma legal não poderão exceder um período de 3 anos⁽⁵³⁾. No entanto, o texto contratual em apreço não fixa qualquer limite máximo à renovação do seu conteúdo, pelo que, também por esta via, se considera prejudicada a sua validade legal»⁽⁵⁴⁾.

A entidade auditada manifestou, em sede de contraditório, a sua discordância, argumentando nos moldes infra reproduzidos:

Anexo III - *Aquisição de serviços de gestão e informação noticiosa*

Anexo IX – *Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho*

«1º) A estipulação da cláusula atinente à renovação não inquina de nulidade o contrato celebrado, pois que, da aplicação analógica do artigo 36.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 55/95 apenas se extrai que “as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais abrangidos pelo referido diploma legal não

⁽⁵³⁾ Condicionalismo que se manteve no DL n.º 197/99, de 08.06, cf. decorre do disposto no seu art.º 86.º, n.º 1, alínea f), subalínea iii).

⁽⁵⁴⁾ Cf. afirmado a fls. 12, 8, 21 e 20 dos Anexos III, V, VI e IX que acompanharam o Relato objecto de contraditório.



poderão exceder um período de 3 anos”.

2º) Tal estabelece, inequivocamente:

- a) a possibilidade de estabelecer cláusulas de renovação;
- b) que a validade destas não pode exceder os três anos.

Donde decorre, necessariamente, a regularidade daquela cláusula» – cf. ponto V, n.ºs 1 e 2, a fls. 59 e 60 do articulado, e ponto T, n.ºs 1 e 2 a fls. 109 do mesmo documento. No que concerne à contratação objecto de apreciação no Anexo III, o INTF acrescentou ainda, no ponto V a fls. 60 que «Sempre se dirá que, pese embora o contrato não estabeleça qualquer limite, a vontade das partes se dirigiu sempre para a vigência do contrato por 2 anos e, portanto, dentro dos limites supra assinalados».

Anexo V – Aquisição de bens e serviços sanitários

Anexo VI - Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção

«Como resulta do próprio Anexo ao “Relato” aqui e agora em análise, por aplicação analógica do artigo 36.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 55/95 retira-se apenas e só que “as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais abrangidos pelo referido diploma legal não poderão exceder um período de 3 anos”» - pontos Q e U a fls. 77 e 90 do articulado, respectivamente. Relativamente à contratação relatada no Anexo V, a entidade auditada alega ainda que «Pese embora o contrato não estabelecer qualquer limite, a vontade das partes é claramente a vigência por 2 anos».

A inexistência de fixação de quaisquer limites temporais às renovações *sub judice* obsta a que se subscreva o alegado pela entidade auditada. Por outro lado, não se divisa, na documentação constitutiva dos processos de contratação descritos nos Anexos III e V, quaisquer elementos que permitam concluir que a vontade das partes foi a de limitar as renovações “a 2 anos”, cf. invocado.

n) O cumprimento das obrigações constituídas iniciou-se antes da formalização dos respectivos contratos, conforme constatado nas contratações infra identificadas.

Tal exemplifica mais um caso de inobservância das formalidades traçadas no regime jurídico disciplinador das contratações públicas de bens e serviços, traçado no DL n.º 55/95, de 29 de Março, e no seu sucessor, o DL n.º 197/99, de 8 de Junho. Os citados diplomas legais regulam os procedimentos atinentes à formação de contratos administrativos com objecto passível de contrato de direito privado, como o são os de fornecimento de bens e aquisição de serviços. No entanto, «(...) mesmo que, no plano substantivo, seja de direito privado a relação jurídica em que a Administração vai entrar, a formação da vontade de participar no negócio jurídico privado processa-se no plano do Direito Administrativo, visto que, através da sucessão de formalidades impostas normativamente, se dá cumprimento a preceitos jurídicos organizatórios e funcionais da própria Administração. Ao surgir procedimentalmente nos termos que lhe são ordenados por normas a ela especificamente dirigidas, a Administração produz efeitos de direito administrativo. A natureza privada do contrato não arrasta à privatização do procedimento que o legislador haja concebido como instituto estatutário da Administração»⁽⁵⁵⁾. E, recorde-se, quer no DL n.º 55/95, quer no DL n.º 197/99 acima indicados, os procedimentos de formação dos negócios jurídicos por aqueles abrangidos só terminam com a sua titulação em documento particular – nos casos em que se exija tal formalidade –, momento a partir do qual adquirem plena eficácia.

⁽⁵⁵⁾ Prof. José Manuel Sérvulo Correia in “Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”, pág. 548, Almedina, 1987.



Tribunal de Contas

Do exposto decorre que, por força do princípio da legalidade, constitucionalmente consagrado no art.º 266.º n.º 2, «*Na formação e execução dos contratos, as entidades públicas e privadas devem observar as regras e princípios previstos no presente diploma, não podendo, designadamente, ser adoptados procedimentos diferentes dos nele tipificados, excepto quando previstos na lei*», cf. o estatui o art.º 7.º n.º 1 do mencionado DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Todavia, constatou-se, no domínio dos procedimentos referentes às contratações infra identificadas, que o cumprimento das obrigações firmadas com os actos adjudicatórios praticados no âmbito daqueles procedimentos se iniciou antes da formalização dos respectivos contratos, cujo clausulado não salvaguardava, sequer, a retroactividade de quaisquer dos seus efeitos.

Em sede de contraditório, o INTF objectou nos termos seguintes:

Anexo II – Adicional ao contrato de aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF

«*Sendo certo que os termos do contrato definitivo não podem alterar aspectos essenciais da proposta adjudicada aquela prestação sempre seria feita. A sua antecipação em relação à formalização do contrato definitivo não contende com o conteúdo daquele, e representa mera atenção da empresa, face à urgência do INTF naquele equipamento*» - ponto E, fls. 44 do articulado.

A impugnação oferecida seria parcialmente atendível se, de facto, o ajuste directo das prestações de bens e serviços aditadas fosse susceptível de se alicerçar no disposto no art.º 36.º n.ºs 1 (als. e) e f)), 2 e 3 do DL n.º 55/95, de 29 de Março, o que, pelos motivos expendidos no Anexo II, se afigura inviável. Também no mesmo Anexo se especificam os factos que obstam à admissão da existência de uma situação de “urgência” – invocada pela entidade auditada -, pelo que, também neste ponto, se remete para a sua consulta.

Anexo IV - Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica

«*Ficou estabelecido entre as partes que o pagamento se processaria antes da remessa de “software” e da assinatura do contrato de licença – aliás, quem negocia com este tipo de empresas, sabe que essas condições são genericamente impostas;*

O INTF também só assinou o contrato em que se inclui a protecção de direitos da empresa adjudicatória posteriormente;» - ponto L, alíneas a) e b), fls. 68 e 69 do articulado.

O alegado não colhe dado que, como acima demonstrado, é vedado à Administração e ao co-contratante particular afastar as formalidades (e ou a sua sequência) normativamente impostas, excepto se a lei o consentir, o que não se divisa no DL n.º 197/99, de 8 de Junho. Consequentemente, conclui-se pela invalidade da condição contratual do pagamento do preço do software antes da sua entrega, constante na proposta adjudicada, ora remetida pela entidade auditada em Anexo (H) ao articulado apresentado em sede de contraditório.

Anexo V - Aquisição de bens e serviços sanitários

«*A execução do contrato antes mesmo da sua formalização caracteriza-se apenas por ser um cumprimento antecipado, pelo que o “risco” corria por conta do adjudicatário*» - ponto N, n.º 2, fls. 76 do articulado, reiterado no ponto T a fls. 78 do mesmo documento.

Só poderia falar-se em “cumprimento antecipado” – previsto no art.º 440.º do Código Civil – se as obrigações acordadas pelas partes não estivessem ainda sujeitas à prática de ulteriores formalidades, como a sua titulação em documento particular. Neste, outorgado em 6 de Dezembro de 1999, estipulou-se que os bens locados deveriam ser instalados 8 (oito) dias



87

Tribunal de Contas

após a sua assinatura. Assim, só haveria “*cumprimento antecipado*” se os bens tivessem sido entregues/instalados após a outorga do contrato e antes do termo do referido prazo de 8 (oito) dias – e não antes, como advogado pelo INTF. Mas, mesmo que assim não fosse, o *risco* pela perda ou deterioração dos citados bens deslocou-se para a esfera jurídica do mencionado Instituto a partir do momento em que não se opôs à sua instalação – verificada em 11 de Novembro de 1999 – cf. resulta do disposto no art.º 796.º n.º 2 do Código Civil. Seria, aliás, manifestamente contrário ao princípio geral da boa fé que, tendo o INTF considerado válido o cumprimento *antecipado* efectuado pudesse, posteriormente, imputar ao adjudicatário responsabilidades por eventuais danos causados no(s) objecto(s) do citado cumprimento.

Anexo VI - *Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção*

«A data da assinatura constou sempre de todas as versões de minuta, por ser esse o momento em relação ao qual as partes pretendiam a produção de efeitos.

Trata-se de um erro mas que materialmente não representou prejuízo para o INTF» - ponto T, fls. 90 do articulado.

Anexo VII - *Concepção do Logotipo e do Perfil Gráfico do INTF*

«Trata-se de um mero lapso que decorreu de a minuta ter sido aprovada pelo adjudicatário, apenas com alteração do nome do representante da empresa, não se tendo alterado a data» - ponto I, fls. 96 do articulado.

o) Celebração de “*Adicionais*” a contratos anteriormente firmados com fundamento em factos não subsumíveis às normas legais invocadas, o mesmo sucedendo relativamente aos ajustes directos efectuados ao abrigo de situações excepcionais (independentemente do valor), o que conduziu ao **afastamento dos procedimentos pré-contratuais legalmente prescritos**, como constatado nas aquisições atinentes:

- a uma *Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica (Anexo IV)*;
- à elaboração de *Estudos Complementares (Anexo VIII)*.

III – Desformalização Procedimental

Em consequência da inobservância de algumas das formalidades mencionadas no número (II) anterior, constatou-se uma acentuada desformalização procedimental, evidenciada pela **inexistência de documentos**, como os indicados nas alíneas subsequentes.

a) Ausência de informações comprovativas da realização de um prévio registo dos compromissos assumidos, como já assinalado em momento anterior;

b) Inexistência de “*Cadernos de Encargos*”, bem como “*Programas de Concurso*” ou documentos equivalentes, deficiências não supridas pelos ofícios-convite endereçados às entidades a consultadas, dada a exiguidade do conteúdo daqueles, reparo que já foi, igualmente, objecto de comentário;

c) Não formulação de convite escrito à entidades particulares seleccionadas para apresentar propostas, como verificado nas aquisições de serviços respeitantes à *Elaboração de Estudos*



Tribunal de Contas

Complementares (Anexo VIII), e à realização de uma *Auditoria às Instalações do INTF no âmbito da Higiene e Segurança* (Anexo IX), ambas precedidas de ajuste directo;

d) Inexistência de actas narrativas do ocorrido em algumas das reuniões realizadas entre o INTF e as entidades convidadas a participar nos procedimentos por aquele promovidos.

Tal verificou-se nos procedimentos que antecederam a formação dos contratos objecto de análise nos *Anexos III, V, VI, VII e IX* ao presente Relatório. Atenta a relevância jurídica das actas – já explanada no ponto II, alínea g) do presente capítulo, para o qual se remete -, a omissão apontada não pode deixar de merecer reparo.

e) Inexistência de actas narrativas das reuniões realizadas (em sessões privadas) pelas Comissões de Abertura e Análise das propostas quando tais fases (de Abertura e Análise) ocorreram em momentos temporais distintos.

Em duas das contratações apreciadas – ambas antecederam de *Ajuste Directo com Consulta* regulado pelo DL n.º 55/95, de 29 de Março -, detectou-se que o colégio designado para proceder à abertura das propostas recepcionadas (a *Comissão de Abertura*) efectuou uma reunião privada para o efeito. Porém, as deliberações orais então tomadas não terão sido transpostas para documento avulso, cf. o determina o previsto nos art.ºs 27.º e 28.º n.º 3 do CPA, aplicável por força do disposto no art.º 103.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março, ou ainda por analogia com o estatuído no art.º 62.º n.º 1 do citado DL. Só na fase correspondente à prática da formalidade subsequente (análise do mérito das propostas) é que a mencionada *Comissão* procedeu ao registo, no *Relatório de Análise das Propostas*, do ocorrido em momento anterior. Tal é particularmente visível na contratação descrita no Anexo II, cujo “*Relatório de Análise*”, datado de 29 de Março de 1999, se inicia com a referência à realização, em 24 do mesmo mês e ano, de uma reunião (em sessão privada) atinente à abertura das propostas, conduzida pela dita “*Comissão de Abertura*”, cujos membros viriam a ser igualmente responsáveis pela avaliação do mérito daquelas.

Como então se referiu⁽⁵⁶⁾, «*Embora tal Comissão não configure um “órgão da Administração Pública” nos termos dos artigos 2.º n.º 2 e 13.º do CPA, é pacificamente aceite que o disposto no art.º 13.º e seguintes do referido Código é igualmente aplicável a outras figuras ou processos deliberativos que corram em instâncias plurais*»⁽⁵⁷⁾. Seria, aliás, adverso aos princípios da Administração aberta e da transparência dos seus actos que a externalização da vontade dos membros dos seus diversos órgãos plurais não estivesse sujeita a redução a escrito.

Pese embora o referido, a entidade auditada apresentou, em sede de contraditório, a seguinte contestação:

Anexo II - Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF

«*A analogia com o estatuído no art.º 62.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março não colhe pelas razões já expostas*» - ponto N, fls. 36 do articulado. Presume-se que se trata das razões expressas no ponto M, n.ºs 1 e 2, fls. 35 da mesma peça processual.

⁽⁵⁶⁾ Na *Nota 25*, a pág. 11 do Anexo IX do Relato submetido a contraditório.

⁽⁵⁷⁾ Neste sentido, cf. n.º III, pág. 145 do CPA comentado por Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim, vol. I, Almedina, 1993.



87

Tribunal de Contas

Não se subscreve a argumentação oferecida pelas razões desenvolvidas no correspondente Anexo, para o qual se remete, a que acrescem as acima mencionadas.

Anexo IX – Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

«1º) Dos ofícios-convite não resulta a intenção de se efectuar uma sessão pública de abertura das propostas

2º) A falta de data no Relatório é um lapso de escrita mas:

- a) Não permite pôr em dúvida a sua existência e a correcção do que nele se constata;
- b) A Comissão não é um órgão da Administração Pública» - cf. ponto H, n.ºs 1 e 2, a fls. 104 e 105 do articulado.

O contraditado no n.º 1 supra reproduzido é questionável, já que no ponto 4, al. d) dos ofícios-convite endereçados às entidades consultadas consta que «As propostas serão abertas no dia 27 de Abril, pelas 10 horas, no endereço mencionado na alínea a) do n.º 3». É certo que não se especifica se essa abertura se efectuaria mediante a realização de uma sessão pública ou privada, mas, se era privada, não se divisa o que motivou o INTF a divulgar tal informação junto daquelas. Acresce que se os actos de abertura das propostas e de análise do respectivo mérito ocorreram no mesmo período temporal (em 27.04.1999) – como parece estar subjacente ao alegado pelo INTF -, então não se divisa o motivo pelo qual o citado Instituto afirma, no n.º 2 acima transcrito, que a falta de data no Relatório é um lapso de escrita. Deveria antes, em consonância com o seu raciocínio, referir que as propostas foram abertas e analisadas na mesma data, e que esta é logo referenciada no preâmbulo do Relatório de Análise das Propostas, o que seria plausível. Face ao referido, e considerando:

- a falta de clareza da resposta prestada;
 - a constatação de que a divulgação supra indicada não foi observada nos restantes *Ajustes Directos com Consulta* igualmente apreciados na acção de fiscalização desenvolvida; e,
 - a semelhança da presente situação com a verificada na contratação objecto de apreciação no Anexo II,
- não se afigura possível arredar, com suficiente segurança, a ilegalidade anteriormente indiciada.

f) Não realização de audiência prévia nalguns dos procedimentos objecto da presente acção de fiscalização, como já referenciado no ponto II alínea j) do presente capítulo.

g) Ausência de aprovação das minutas dos contratos a outorgar.

Em termos gerais de direito, a aprovação consubstancia um acto administrativo secundário integrativo, «pelo qual um órgão da Administração exprime a sua concordância com um acto definitivo praticado por outro órgão da Administração e lhe confere executoriedade»⁽⁵⁸⁾, determinando a sua falta a ineficácia do acto a aprovar. E, como resulta do prescrito nos n.ºs 1 a 4 do art.º 108.º do CPA, a formação tácita de um acto – de aprovação ou autorização – só é legalmente consentida nos casos expressamente previstos na lei, o que não se divisa quer no DL n.º 55/95, de 29 de Março, quer no seu sucessor, o DL n.º 197/99, de 8 de Junho. Tal seria, aliás, dificilmente conciliável com a garantia do cumprimento dos objectivos visados com a aprovação dos cláusulados das minutas dos contratos a celebrar, enunciados nos art.ºs 13.º n.º

⁽⁵⁸⁾ Cf. Freitas do Amaral in "Direito Administrativo, Vol. III, pág. 141, Lisboa 1989.



Tribunal de Contas

2 do DL n.º 55/95, e 64.º n.º 2 do mencionado DL n.º 197/99, os quais se traduzem na verificação:

- De correspondência entre o estipulado na minuta e o determinado no acto adjudicatório;
- Da adequação do conteúdo do contrato aos objectivos a prosseguir;
- Da observância das normas aplicáveis à formação do contrato e à realização da despesa pública dele emergente.

Tal acto, a praticar pela entidade legalmente competente para autorizar a despesa, deverá ter lugar após o acto de adjudicação ou em simultâneo com este, sendo a minuta assim aprovada ulteriormente remetida ao adjudicatário para efeitos de aceitação – a qual já poderá ser expressa ou tácita⁽⁵⁹⁾.

Delineado o quadro legal disciplinador do acto de aprovação *sub judice*, verifica-se que a equipa de auditoria concluiu, no âmbito das contratações apreciadas nos Anexos II, III, VI e VIII que, apesar da inexistência de elementos que evidenciassem o cumprimento da referida formalidade, teria ocorrido uma aprovação tácita das minutas dos contratos outorgados no âmbito daquelas contratações, atendendo à troca de correspondência verificada entre as partes. Contudo, tal asserção não se revela juridicamente correcta face ao acima exposto, nomeadamente, à inexistência de previsão legal que confira tal efeito [de aprovação] por decurso de determinado lapso de tempo. Assim, e apesar da mencionada concertação das partes quanto ao conteúdo dos negócios jurídicos celebrados, ter-se-á que concluir antes pela inexistência da prática do(s) citado(s) acto(s), a qual prejudica, assim, a eficácia do ajustado entre aquelas na(s) citada(s) concertação(ões).

A correcção do desvalor jurídico ora efectuada não suprime – antes pelo contrário – a ilegalidade então apontada, e que o INTF impugnou nos termos seguidamente transcritos, formulando-se de imediato os comentários que se afiguram oportunos:

Anexo II - Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF

«Se está no processo suficientemente demonstrado que o INTF pediu e a TMN aceitou alterações à minuta por troca de correspondência, e o contrato expressa essas alterações, é evidente que a minuta foi, ao menos, tacitamente, aprovada» - ponto T, fls. 41 do articulado.

O arrolado não colhe pelos motivos acima explicitados.

Anexo III - Aquisição de serviços de gestão e informação noticiosa

«1º) O cláusulado definitivo resultou das profundas alterações introduzidas pelo INTF, pelo que estamos perante uma aprovação tácita.

2º) A minuta foi aprovada por entidade incompetente, mas posteriormente o Conselho de Administração ratificou aquele acto, em moldes em tudo semelhantes aos já expostos a propósito de idêntica questão tratada no Anexo I» - ponto R, n.ºs 1 e 2 a fls. 57 do articulado.

Ibidem relativamente à questão da aprovação tácita, havendo ainda a assinalar que a entidade auditada não produziu qualquer prova do alegado no n.º 2 acima reproduzido. No processo de contratação em apreço, apenas consta uma informação subscrita em 24 de Maio de 1999 pela Directora Adjunta do C.A. do INTF, Dr.ª *Luísa Sá Gomes*, em cujo ponto 3 se refere que «A minuta do contrato deve ser submetida a aprovação do Presidente do C.A.». No entanto, como então se observou⁽⁶⁰⁾, tal informação não foi objecto de qualquer decisão/deliberação.

⁽⁵⁹⁾ Cf. decorre do regime constante nos art.ºs 13.º e 72.º a 74.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março e 64.º a 66.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁽⁶⁰⁾ A pág. 9 do *Anexo III* ao Relato objecto de pronúncia pela entidade auditada.



Tribunal de Contas

87

Anexo IV - Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica

«1º) Conforme constante do processo interno, o Presidente do Conselho de Administração do INTF aprovou a minuta e assinou o contrato definitivo.

2º) Julgamos não haver dúvidas sobre a representação na celebração de contratos escritos – cabe ao Presidente do Conselho de Administração, que para tal tem plenos poderes.

3º) Também se julga não haver dúvidas sobre a concomitante competência entre assinatura do contrato e aprovação da minuta» - ponto I, n.ºs 1 a 3 a fls. 67 do articulado.

Ibidem relativamente à questão da aprovação tácita. Se correctamente interpretada a resposta prestada, tal aprovação decorreria, implicitamente, do facto do Presidente do C.A. do INTF ter assinado, em representação do citado Instituto, a *Licença de utilização do software EMME/2* e o contrato atinente ao respectivo *Suporte Técnico*, o que evidencia ainda uma incorrecta apreensão do instituto da *Representação*, regulado no art.º 258.º e seguintes do Código Civil, e da imputação de efeitos de direito. Como refere o Prof. Sérvulo Correia⁽⁶¹⁾, «Embora o termo “representação” corresponda neste contexto à linguagem comum e à ideia de que alguém intervém na celebração do Contrato Administrativo obrigando através dessa sua intervenção a pessoa pública, a verdade é que, no plano jurídico, não há representação mas imputação (...). Nisto consiste a imputação, que significa, por outras palavras, que a intervenção da pessoa física suporte do órgão não produz em relação a ela quaisquer efeitos de direito, ao passo que o acto do representante é dele próprio e lhe é atribuído como acto seu, embora os respectivos efeitos de direito devam em princípio repercutir-se na esfera jurídica do representado». Acresce que os fins subjacentes ao acto de aprovação foram, no caso concreto, totalmente subvertidos, uma vez que foi a adjudicatária (a *INRO Consultants Inc.*) que elaborou o texto dos contratos *sub judice* e posteriormente os remeteu ao INTF para assinatura, cf. decorre do facto daqueles se encontrarem redigidos em língua inglesa, e da carta daquela, datada de 19.06.2000, onde expressamente solicita ao citado Instituto a assinatura e ulterior devolução das respectivas cópias.

Anexo VI - Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção Não contestado.

Anexo VIII – Elaboração de Estudos Complementares

«Conforme já referido, a competência em sede de contrato era do Conselho de Administração da REFER, E.P., que aprovou a minuta. Relembre-se que o INTF não era parte em tal contrato. O INTF tinha que aprovar, como o fez, o Protocolo celebrado com a REFER, porque este e só este gerava despesas para o INTF» - ponto E a fls. 100 do articulado.

O alegado pela entidade auditada seria procedente se, a montante, esclarecesse o motivo pelo qual, apesar de ter conduzido todo o processo pré-contratual da aquisição de serviços *sub judice*, não figura como parte no contrato posteriormente celebrado com a sociedade *José M. Viegas, Consultores, Ld.ª*, mas sim a REFER, E.P. E, concomitantemente, documentasse o seu relato fáctico com os elementos escritos reputados pertinentes para o efeito. Consequentemente, mantém-se o reparo formulado em momento anterior atendendo, entre outros, a que o INTF já havia anteriormente celebrado com a mesma sociedade 2 (dois) contratos de objecto similar ao da contratação em apreço, e à constatação de que, até 9 de Maio de 2000 – data posterior à adjudicação –, nas diversas redacções dadas à minuta do

⁽⁶¹⁾ In “Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”, pág. 570, Almedina, 1987.



Tribunal de Contas

contrato ulteriormente outorgado, era a entidade auditada que figurava como co-contratante público.

h) Inexistência dos actos adjudicatório e autorizador da realização da respectiva despesa no procedimento atinente à *Aquisição de uma viatura Todo o Terreno* (Anexo I).

i) Não exigência aos potenciais co-contratantes, **de demonstração** de que possuíam a sua **situação regularizada relativamente a dívidas por impostos ao Estado e por contribuições para com a Segurança Social**. Noutros casos, apesar de formulada tal exigência, não se comprovou, pelos meios documentais adequados, que a mesma tenha sido observada.

As mencionadas exigências consubstanciam requisitos gerais de admissão aos procedimentos pré-contratuais atinentes à contratação pública de bens e serviços, bem como de empreitadas de obras públicas, cf. resulta do disposto nos art.^{os} 17.º al. b), 53.º n.º 1, als. b) e c), 103.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março e 70.º n.º 1 als. b) e d) do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro⁽⁶²⁾.

O não cumprimento de obrigações fiscais e sociais por parte daqueles que pretendam contratar com o Estado constitui igualmente um obstáculo legal – imperativamente fixado nos art.^{os} 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13 de Setembro, e 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro – a tal pretensão, pelo que, também à data da formalização dos respectivos negócios jurídicos, as entidades públicas adjudicantes deverão se certificar da observância dos citados requisitos, através da verificação do registado nas declarações por aqueles apresentadas nos termos previstos nos citados DL's.

A *ratio* subjacente a tais exigências funda-se em duas ordens de razões:

- 1.^a: De respeito pelo princípio da igualdade: é natural que aqueles que não cumpram as suas obrigações fiscais e sociais para com o Estado disponham de condições para oferecer melhores propostas contratuais do que os que têm tais obrigações regularizadas;
- 2.^a: De idoneidade do(s) concorrente(s): é legítimo inferir que aquele(s) que não cumpre(m) as suas obrigações fiscais e sociais também não apresenta(m) garantias suficientes para cumprir futuras obrigações contratuais.

Apesar do referido, constatou-se que nem sempre se exigiu aos potenciais co-contratantes as declarações acima referenciadas, ou que as apresentadas no âmbito dos respectivos procedimentos pré-contratuais careciam de validade legal por caducidade em momento anterior. Em sede de contraditório, o INTF argumentou nos termos infra transcritos, os quais suscitam os comentários subsequentes:

Anexo II - *Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF*

Anexo III - *Aquisição de Serviços de Gestão de Informação Noticiosa*

«Trata-se efectivamente de lapso, embora materialmente daí não tenha decorrido prejuízos nem para o INTF nem para as empresas convidadas» - ponto L a fls. 34, ponto G a fls. 50 e ponto S do articulado.

Anexo V - *Aquisição de bens e serviços sanitários*

⁽⁶²⁾ *Ibidem* nos art.^{os} 33.º n.º 1 als. a) e b), 38.º n.º 2, 39.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 8 de Junho e 55.º n.º 1 als. d) e e) do DL n.º 59/99, de 2 de Março.



«Os documentos foram apresentados, foi requerida a sua apresentação no ofício-convite e constam do envelope junto ao processo consultado pelo Tribunal de Contas. Para melhor esclarecimento, junto se anexam os documentos apresentados pela adjudicatária, sob Anexo L» - ponto O, fls. 76 do articulado.

Os documentos insertos no mencionado Anexo L – e que já constavam do processo de contratação disponibilizado – não afastam a observação formulada, considerando que:

- a) A declaração, emitida em 13.05.1999, pelo Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, já havia caducado em momento anterior ao da outorga do contrato (06.12.1999), dado o prazo legal (6 meses) fixado para a sua validade;
- b) Apenas se demonstra que a adjudicatária requereu (em 13.05.1999) à 2.^a repartição de finanças do concelho de Cascais a passagem da declaração comprovativa a que alude o art.º 3.º n.º 1 do DL n.º 236/95, de 13 de Setembro, mas não se junta cópia da declaração produzida pela referida repartição de finanças.

Anexo VI - Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manutenção

«Junto se anexam tais documentos, em relação às empresas adjudicatárias (Anexo N)» - ponto S, fls. 90 do articulado.

Atento o teor dos documentos remetidos pela entidade auditada, verifica-se que:

- a) Inexiste qualquer declaração narrativa da situação tributária do co-contratante *Gedi, S.A.*, emitida nos termos definidos no art.º 3.º n.º 1 do DL n.º 236/95, de 13 de Setembro. E, a respeitante ao co-contratante *SQGI, Lda*, já havia caducado à data da celebração dos negócios jurídicos firmados com o acto adjudicatório deliberado em 30.11.1999.
- b) As declarações emitidas pelo Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, atinentes a ambos os co-contratantes, careciam de validade legal, quer à data da prática do acto administrativo indicado na alínea antecedente, quer à data da outorga dos contratos celebrados com a *GEDI, S.A.*.

Anexo IX - Prestação de serviços de Segurança, Higiene e Saúde no trabalho

«As condições de apresentação das propostas foram claramente incluídas nos convites efectuados, optando-se pelo formalismo do procedimento adoptado e não, como é óbvio, pelo formalismo do concurso público, sob pena, aliás, de deixar de fazer sentido a diferença entre os vários tipos de procedimento» - ponto F, n.º 4, fls. 103 do articulado.

«Junto se anexam documentos respeitantes ao adjudicatário (cfr. Anexo U)» - ponto R, fls. 108 do mesmo documento.

Diferentemente do alegado, nos convites remetidos às entidades consultadas apenas se exigiu que estas apresentassem um documento em que declarassem que não se encontravam em nenhuma das situações previstas no art.º 17.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março, a comprovar, em momento ulterior, pelo INTF, se este assim o entendesse, cf. consta no ponto 6 al. b) dos referidos convites. Cumulativamente, verifica-se que o Anexo U supra mencionado não integra qualquer documento emitido nos termos exigidos no art.º 3.º n.ºs 1 e 4 do DL n.º 236/95, de 13 de Setembro, e no n.º 1 do Despacho 10/SESS/96, de 29 de Março (publicado no DR, II Série, n.º 98, em 26.04.1996). Acresce que não se divisa, no citado DL n.º 55/95, qualquer norma que estabeleça um modo de apresentação das propostas diferenciado do estipulado no seu art.º 55.º quando a formação do contrato é precedida de ajuste directo com consulta, pelo que se mantêm os reparos formulados.



Tribunal de Contas

Anexo X – *Aquisição de um Seguro de Saúde de Grupo*
Não contraditado.

IV - Falta de fiabilidade dos documentos constitutivos dos processos de contratação

O controlo, interno e externo, da actividade procedimental do INTF, que já se mostrava dificultado pela referida exiguidade de formalidades, depara com novo constrangimento: a falta de fiabilidade dos factos narrados nalguns dos documentos produzidos no domínio dos processos de contratação analisados, de que são exemplos:

- a) A acentuada divergência entre o valor estimado pelo INTF para a aquisição dos bens e/ou serviços pretendidos e o valor efectivamente adjudicado, o que reduz a credibilidade daquele, como verificado na contratação descrita no *Anexo V*;
- b) As divergências verificadas entre as condições contratuais propostas pelos concorrentes eleitos e as que se consignaram nos contratos ulteriormente celebrados, como constatado nas contratações apreciadas nos Anexos *II, V, VI e IX*;
- c) **A inveracidade da data aposta nos contratos celebrados**, atenta a realização de ulteriores diligências entre as partes contratantes destinadas à fixação definitiva dos respectivos clausulados.

Tal é particularmente visível nas contratações infra identificadas, e em relação às quais a entidade auditada contestou nos termos seguidamente transcritos:

Anexo II - Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF

«1º) Se é verdade que a mesma data consta de todas as minutas que foram sendo negociadas e, portanto, formalmente se pode dizer que o contrato foi celebrado antes da aprovação da minuta, materialmente não foi assim.

2º) De facto, o texto do contrato acolhe as alterações que foram sugeridas e negociadas aquando da discussão das minutas e, portanto, não foi celebrado antes da aprovação da minuta» - ponto S, n.os 1 e 2, fls. 40 e 41 do articulado.

Anexo VI - Aquisição de Software de Gestão e de serviços de Assistência e Manunção

«A data da assinatura constou sempre de todas as versões de minuta, por ser esse o momento em relação ao qual as partes pretendiam a produção de efeitos. Trata-se de um erro mas que materialmente não representou prejuízo para o INTF» - ponto T, fls. 90 do articulado.

Anexo VII – Concepção do Logotipo e do Perfil Gráfico do INTF

«Trata-se de um mero lapso que decorreu de a minuta ter sido aprovada pelo adjudicatário, apenas com alteração do nome do representante da empresa, não se tendo alterado a data» - ponto I, fls. 96 do articulado.

Da impugnação oferecida afigura-se legítimo concluir que a desconformidade assinalada fundou-se na vontade das partes (*Anexo VI*) ou em lapsos de escrita (*Anexo VII*). Em tese, recorde-se que:

- Os negócios jurídicos não sujeitos a titulação escrita são válidos desde o acto adjudicatário, tornando-se eficazes com o conhecimento, por parte do co-contratante, da prática de tal acto;



Tribunal de Contas

- diferentemente, os condicionados a tal forma só são válidos e eficazes após a realização da citada formalidade (art.^{os} 224.º n.º 1, 219.º e 220.º do Código Civil);
- A minuta do contrato – cuja valia jurídica se pode reconduzir a uma mera promessa de contratar – deve ser aprovada pela entidade competente para autorizar a despesa, cf. estatuído nos art.^{os} 13.º n.º 1 e 72.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29 de Março, com o objectivo de verificar as proposições expressas nas várias alíneas do n.º 2 do citado art.º 13⁽⁶³⁾;
 - A minuta assim aprovada deverá ser – expressa ou tacitamente – aceite pelo co-contratante particular, que apenas poderá reclamar “*sempre que dela constem obrigações não contidas na proposta e nos restantes documentos que serviram de base ao concurso*”, cf. positivado no art.º 73.º n.º 2 do mesmo DL⁽⁶⁴⁾.

A situação constatada é censurável a vários títulos, nomeadamente:

- Prejudica a transparência da actividade administrativa desenvolvida;
- Inverte a sequência traçada na lei para a prática das citadas formalidades (aprovação da minuta seguida de celebração de contrato), bem como o estabelecido naquela relativamente ao início da produção dos efeitos acordados nos contratos firmados;
- Obsta a um efectivo controlo da execução material e financeira das contratações efectuadas, atendendo à dificuldade de determinar a data efectivamente correspondente ao termo inicial para efeitos do cômputo dos prazos atinentes à realização dos serviços e ou entrega dos bens;
- Dificulta a determinação do momento da constituição do devedor em mora, em caso de cumprimento defeituoso do contrato, e o cálculo do montante de eventual multa a aplicar por tal inadimplemento.

A relevância jurídica e financeira – acima apontada - que a ilegalidade assinalada assume face ao quadro legal vigente não permite a adesão ao argumentado pela entidade auditada.

V – Ausência de delimitação do objecto do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) e do(s) subsequente(s) contrato(s)

O objecto de um contrato pode ser uma coisa (como um veículo automóvel), pode ser um facto (como o resultado da actividade intelectual desenvolvida na idealização de um logotipo), ou um complexo de ambos. Diferentemente, o conteúdo do contrato respeita à regulação do seu objecto, ou ao conjunto de obrigações a que as partes se vinculam visando a sua concretização. Apesar de conceptualmente diferenciáveis, o objecto condiciona inevitavelmente o conteúdo contratual, como a fixação do prazo para a entrega da coisa ou realização do facto, regimes de pagamentos, garantias, etc. A definição do objecto dos tipos contratuais apreciados pode processar-se, entre outras, através da indicação das suas especificações técnicas (dimensões, níveis de qualidade, número de quantidades, etc.)⁽⁶⁵⁾ ou de elementos patentes no(s) resultado(s) a apresentar, consoante se trate de bens ou serviços. É na decisão ou deliberação prévia de contratar – que configura o acto propulsivo de um procedimento pré-contratual -, que a entidade pública contratante tem de proceder à mencionada definição, pois é em tal momento procedimental que se determina a celebrar futuramente um contrato de certo tipo e conteúdo.

⁽⁶³⁾ *Ibidem* no art.º 64.º do DL n.º 197/99, de 08.06.

⁽⁶⁴⁾ *Ibidem* no art.º 66.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06.



Tribunal de Contas

Ora, em grande parte das contratações de bens e serviços analisadas, constatou-se que o INTF não efectuou uma delimitação rigorosa do conjunto das prestações materiais ou outras que o futuro co-contratante particular deveria satisfazer. A definição do seu tipo/espécie, grau de qualidade, quantidade e periodicidade na sua realização foi assim transferida para as entidades interessadas em contratar ou moldadas pelo referido Instituto ao longo do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) desenvolvido(s). A omissão da citada operação, que deveria ocorrer na fase preparatória do(s) procedimento(s) pré-contratual(ais) promovido(s), terá contribuído, eventualmente, para a verificação das seguintes deficiências:

- Ausência de indicação de elementos a atender pelos potenciais parceiros contratuais, na formação dos preços das suas propostas;
- Exiguidade de informações fornecidas nos ofícios-convite endereçados às entidades consultadas;
- Admissão e subsequente análise de propostas cujas prestações oferecidas excediam amplamente o objecto do respectivo procedimento;
- Verificação de algumas divergências entre as condições contratuais propostas pelo adjudicatário e as que se consignaram no contrato ulteriormente celebrado;
- Inclusão de cláusulas que consagram a renovação de alguns dos contratos analisados, sem fixação de quaisquer limites, temporais, financeiros ou outros.

A observação assinalada é particularmente evidente nas aquisições infra indicadas, e em relação às quais o INTF impugnou nos termos infra transcritos, formulando-se de imediato os comentários que se afiguraram oportunos:

Anexo I – Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno

«b) Resulta pois, de tal exposição e do conhecimento comum, que não são os veículos ligeiros de passageiros os que reúnem condições de funcionalidade para se ter acesso às áreas e aos locais em causa» - ponto B, n.º 1, al. b), fls. 16 do articulado.

«1º) Os elementos constantes do processo referente à aquisição da viatura, são muito explícitos e claros quanto ao evidente interesse na aquisição daquele tipo de viatura.

2) Basta aliás ter uma ideia sobre as regiões, os locais, os “sítios” por onde passam as linhas ferroviárias, para se constatar que o acesso, por via terrestre, é muito difícil» - ponto C, n.ºs 1 e 2, fls. 17 e 18 do articulado.

Na deliberação atinente à aquisição supra referida, tomada em reunião do C.A. do INTF realizada em 8 de Agosto de 2000, apenas se explicitou o fim a que aquela se destinava e o tipo (“jeep todo o terreno”)⁽⁶⁶⁾, não se fazendo qualquer referência às características técnico-funcionais que deveria apresentar, tais como a cilindrada, lotação, tipo de caixa, marca, modelo, combustível, extras/acessórios necessários, etc., o mesmo sucedendo relativamente a custos estimados de aquisição e de ulterior manutenção.

Anexo II – Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF:

«1º) Na medida em que o INTF, legitimamente, consultou três entidades (todas operavam no mercado), tinha toda a liberdade de ajustar todas as prestações e

Teor da decisão prévia de contratar:

«Tendo em atenção que o INTF precisa de agilizar meios de comunicação com alguns dos seus funcionários, torna-se necessário adquirir 13 telemóveis» - cf. teor da Nota Interna da DACA, de 04.02.1999.

Teor dos ofícios-convite:

«Pretende este Instituto adquirir 12 telemóveis, modelo NOKIA 5110, e respectivos serviços. Atendendo a que o

⁽⁶⁵⁾ Cf. art.º 43.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que já encontrava consagração no art.º 42.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março.

⁽⁶⁶⁾ Cf. se extrai da Nota Interna do INTF datada de 03.08.2000.



Tribunal de Contas

contra-prestações, desde que, como é obvio, não violasse os princípios da igualdade, imparcialidade e transparência.

2º) Dos ofícios-convite enviados pelo INTF constam critérios objectivos quanto aos elementos que deveriam estar presentes na apresentação das propostas – vg., cartões pré-pagos/assinatura; preços por minuto; serviços incluídos de forma gratuita ou onerosa, etc.» - ponto G, n.ºs 1 e 2, fls. 32 do articulado.

critério de adjudicação será, predominantemente, o de preço mais baixo, solicito que nos enviem proposta de preços, nas modalidades de assinatura e “cartão”, discriminando os tipos existentes, e preços de utilização minuto/segundo de cada tipo, bem como a discriminação dos serviços incluídos, além de outros itens que considerem pertinentes para a sua apreciação. Sendo viável a separação do objecto da presente consulta, pretendemos também que contemplem a possibilidade, em propostas variantes para a aquisição somente dos telemóveis ou só dos serviços. O preço global de cada opção proposta não deve incluir o IVA (...). Da proposta apresentada deve igualmente constar o prazo de validade. A proposta, devidamente encerrada, e com identificação do número de processo, deve ser endereçada para:».

Na decisão prévia de contratar – acima reproduzida – não se identificou – por apelo à categoria ou às funções cometidas – o universo de funcionários abrangidos (se 12 ou mais, através de rotação entre si) e, conseqüentemente, o tipo de serviços de comunicação (“assinatura” ou “cartão”) mais adequado à futura utilização dos telemóveis, o mesmo sucedendo relativamente a serviços adicionais. A especificação dos serviços a contratar foi assim relegada para momento posterior, aparentemente condicionada pela oferta do mercado consultado (operadores de telecomunicações), como se infere do texto dos ofícios-convite invocados.

Anexo VII – *Concepção do Logotipo e do Perfil Gráfico do INTF* – tendo-se apontado a ausência de qualquer referência ao formato e/ou número de páginas da documentação (*Relatório de Actividades, Revista, etc*) objecto de aplicação do logotipo a idealizar⁽⁶⁷⁾ :

«2º) Não estava em causa qualquer número de páginas, antes a “concepção da imagem gráfica para as publicações externas”. A imagem é sempre válida, independentemente do número de páginas.

3º) A definição do formato é suficiente – indicação de “desdobrável” e “brochura” é a indicação dos modelos-tipo que os candidatos bem conhecem - ponto B, n.ºs 2 e 3, fls. 92 do articulado.

«O Anexo ao “Relato” reconhece a “especificidade do objecto do contrato e o facto da sua conceptualização se encontrar a cargo das concorrentes” e tal justifica uma maior dificuldade, mas não a impossibilidade, de os proponentes apresentarem preços totais» - ponto E, fls. 94 do mesmo documento.

A proceder o aduzido pela entidade auditada, fica por justificar o afirmado na proposta formulada por um dos opositores ao procedimento (que «devido a não termos indicações do n.º de páginas e formato de que irão ter o desdobrável, brochura e revista das Publicações Externas para que possamos indicar o valor dos fotolitos e provas de cor, não nos é possível dar o preço total»⁽⁶⁸⁾), bem como o motivo que determinou o INTF a estipular, no contrato celebrado em 28 de Dezembro de 2000, que o respectivo valor ficaria dependente no número de *templates* e *fotolitos* a produzir.

Anexo IX – *Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho:*

«Aos concorrentes foram fixados critérios objectivos e rigorosos para a apresentação de propostas, ainda que por remissão para o quadro legal. Aliás, todas as entidades convidadas apresentaram propostas» - ponto D, fls 102 do articulado.

«1º) Os elementos essenciais constavam do Ofício-Convite – a lei não proíbe que tal seja feito por remissão para as disposições legais» - ponto F, n.º 1, fls. 103 do mesmo documento.

⁽⁶⁷⁾ Cf. consta a fls. 7 do Anexo VII ao Relato.

⁽⁶⁸⁾ Cf. consta na proposta da *Criativus, Marketing, Serviços e Publicidade, L.d.ª* (com a Ref.ª n.º 384/JM), de 28 de Setembro de 2000; *ibidem* no *Relatório Final*, subscrito pela respectiva Comissão de Avaliação em 04 de Dezembro do mesmo ano.



Tribunal de Contas

Como então se afirmou⁽⁶⁹⁾, a longa lista de actividades mencionada na lei – que apela, frequentemente, a conceitos muito amplos – susceptíveis de prevenir riscos profissionais e de promover a saúde dos trabalhadores carecia de ser complementada com a prévia indicação do seu tipo/espécie, grau de qualidade e periodicidade na sua realização.

Anexo X – Aquisição de um Seguro de Saúde de Grupo:

« 1º) Sendo, como é, a deliberação prévia de contratar um acto preparatório meramente interno, não lhe são aplicáveis os elementos essenciais do procedimento concursal.

2) Como quer que seja, nos ofícios enviados constam os elementos essenciais» - ponto C, n.ºs 2, fls. 116 do articulado.

« 1º) A indicação do tipo e limites das garantias pretendidas estão presentes nos ofícios-convite, isto é, o núcleo essencial.

2º) É evidente que a ponderação seria feita com base noutros elementos (v.g. preços) a serem transmitidas pelas concorrentes» - ponto J, n.ºs 1 e 2, fls. 119 do articulado.

O referido no supra n.º 1 do ponto C das alegações produzidas não pode proceder pelas razões acima indicadas. No que concerne ao texto dos ofícios-convite, não se divisa a delimitação do âmbito que as garantias (*assistência hospitalar e cirúrgica, e assistência ambulatoria*) exigidas às entidades consultadas deveriam contemplar (ex. análises, exames, etc.), o que confere elevada fluidez à caracterização dos serviços pretendidos.

As desconformidades acima apontadas não podiam deixar de se reflectir, negativamente, na transparência da actividade administrativa prosseguida pelo INTF nos procedimentos contratuais apreciados, prejudicando, frequentemente, o conhecimento dos motivos e/ou fins que a nortearam.

⁽⁶⁹⁾ No n.º 1, pág. 6 do Relato objecto de contraditório.



CAPÍTULO IV

IV – RECOMENDAÇÕES

Dos factos relatados nos Anexos ao presente Relatório e das alegações apresentadas pelos responsáveis dos Serviços auditados no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes recomendações:

1. Os processos individuais de fornecedores de bens/serviços deverão agregar toda a documentação respeitante a cada contratação, por forma a permitir uma célere avaliação do mesmo pelos órgãos decisórios competentes, assegurando, por esta via, a existência de informação fiável e actualizada, necessária a uma eficiente e eficaz gestão dos recursos materiais/financeiros do Instituto;
2. Os documentos escritos que constituem os processos administrativos internos, bem como todos os despachos e informações que sobre eles forem exarados deverão sempre identificar nominal e funcionalmente os funcionários e agentes seus subscritores;
3. Em momento anterior ou em simultâneo à decisão/deliberação prévia de contratar, deverá proceder-se ao cálculo do custo aproximado dos bens/serviços cuja aquisição e ou locação se pretende, em conformidade com os critérios fixados nos art.^{os} 23.^o, 24.^o e 165.^o n.^{os} 2 e 3 do DL n.^o 197/99, de 8 de Junho;
4. Na fase preparatória da decisão prévia de contratar, ou em simultâneo com esta, deverá cabimentar-se o montante que se prevê dispender com a aquisição de bens/serviços pretendidos, para garantir que, quando se assumir o compromisso de realização, se dispõe de dotação para o efeito;
5. Em obediência ao princípio da legalidade, consignado no art.^o 3.^o, n.^o 1 do CPA, deverá ser respeitada a cadeia de formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos contratuais promovidos, independentemente da natureza das prestações em causa (serviços/bens), bem como a forma estabelecida na Lei para a prática de actos administrativos naqueles integrados;
6. As propostas de aquisições geradoras de despesas atinentes a bens e serviços legalmente condicionadas à obtenção de autorização por entidades administrativas exteriores ao INTF deverão ser submetidas à apreciação daquelas antes dos respectivos processos pré-contratuais atingirem o seu termo;
7. Na fase que antecede o processo formativo da vontade contratual da Administração, o objecto do negócio jurídico visado deverá ser delimitado o mais rigorosamente possível (ao nível qualitativo, quantitativo, características técnicas, funcionais, etc.), por forma a, no termo daquele, se alcançar uma satisfação óptima do concreto interesse público que impulsionou o INTF a contratar;
8. Os elementos escritos patenteados nos procedimentos pré-contratuais promovidos - como os "ofícios-convite" e "Programas de Concurso" – deverão integrar um acervo de dispositivos que regulem, de forma clara e concisa, as diversas formalidades em que os mencionados



Tribunal de Contas

procedimentos se desdobram, bem como os requisitos formais e substantivos a observar pelo INTF e pelos potenciais co-contratantes no âmbito de cada uma daquelas⁽⁷⁰⁾;

9. Em conexão com o número anterior, deverá igualmente condensar-se num regulamento – legalmente designado de “*Caderno de Cadernos*” - as regras que presidirão à fase de execução dos negócios jurídicos objecto dos referidos procedimentos pré-contratuais, tais como os prazos de vencimento das obrigações constituídas, prazos de garantia, forma e modalidades de pagamento, penalidades por deficiente cumprimento das prestações a contratar, etc.;
10. A faculdade de ulterior renovação de um contrato de aquisição de bens e ou de serviços deverá ser publicitada nos documentos patenteados no procedimento que antecede a sua formação, e rigorosamente delimitada relativamente às condições do seu exercício⁽⁷¹⁾;
11. A selecção das entidades a participar nos procedimentos pré-contratuais legalmente dispensados de divulgação a um universo indeterminado de potenciais interessados, deverá ser objecto de fundamentação suficiente, nos termos indicados no art.º 125.º, sob os prismas da sua idoneidade e efectiva capacidade técnica;
12. Deverá conferir-se mais atenção na solicitação dos documentos de habilitação para efeitos de admissão dos concorrentes e maior rigor na verificação da validade dos mesmos, à data do termo do prazo de entrega das propostas e à data da outorga dos contratos, respectivamente;
13. O critério de adjudicação e os factores a utilizar na sua densificação deverão ser fixados, quantificados e divulgados de antemão nos documentos patenteados no procedimento pré-contratual desencadeado;
14. Na mencionada fixação, deverá evitar-se o emprego de expressões vagas que não esclareçam quais os aspectos das propostas a valorar na sua ulterior apreciação para efeitos de adjudicação;
15. A classificação e ordenação das propostas constante nos *Relatórios de Análise* produzidos pelas *Comissões* nomeadas para o efeito deverá ater-se ao critério de adjudicação pré-definido, e indicar quais os concretos elementos daquelas que foram objecto de ponderação no âmbito de cada um dos factores constitutivos do mencionado critério;
16. Deverá proceder-se sempre a um relato escrito das declarações verbais produzidas nas eventuais reuniões realizadas entre o INTF e os restantes intervenientes nos procedimentos contratuais desencadeados, por forma a garantir a estabilidade e a firmeza jurídica do ocorrido;
17. As actas narrativas das “*reuniões de negociação*” realizadas com os potenciais co-contratantes deverão descrever as condições contratuais firmemente alteradas por aqueles, de forma clara, objectiva e fiel, a fim de expurgar o risco de desacordos ocultos sobre a interpretação das declarações verbais produzidas;
18. Nas contratações precedidas de ajuste directo ao abrigo de normas excepcionais (independentemente do valor dos bens/serviços a adquirir), a verificação do preenchimento

⁽⁷⁰⁾ *Ex.* os documentos que deverão instruir as propostas, os elementos essenciais que aquelas deverão referenciar, a admissão (ou não) de variantes, o critério que presidirá à adjudicação, bem como, se for o caso, as condições contratuais susceptíveis de ulterior negociação e a necessidade do seu futuro parceiro contratual garantir o cumprimento do teor da sua declaração negocial mediante prévia apresentação de garantia bancária ou seguro-caução.



87

Tribunal de Contas

dos pressupostos de facto e de direito naquelas fixados deverá ser conforme à situação concreta equacionada, o que impõe maior rigor na sua análise e na posterior fundamentação da decisão tomada pelos órgãos do INTF legalmente competentes;

19. As minutas dos contratos a outorgar deverão ser objecto de aprovação pelo INTF em conformidade com as formalidades e fins definidos na lei para a prática do citado acto, que não deverá traduzir-se, em regra, numa mera adesão aos clausulados eventualmente propostos pelo(s) co-contratante(s) particular(es);
20. O início da produção dos efeitos decorrentes dos negócios jurídicos celebrados deverá processar-se de acordo com as regras gerais de direito, excepto se as partes acordarem coisa diversa, caso em que tal deverá ser expressamente estipulado nos respectivos títulos contratuais.

⁽⁷¹⁾ Cf. art.º 86.º n.º 1 alínea f) subalínea iii) do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e cláusula 17.ª da minuta de contrato aprovada em anexo à Portaria n.º 949/99, de 28 de Outubro.



CAPÍTULO V

V – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS DETECTADAS

5.1 – INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Ao longo do presente Relatório e *Anexos* ao mesmo, foram evidenciadas situações de facto e de direito violadoras de normas legais e regulamentares as quais se encontram devidamente assinaladas nos citados documentos.

Os ilícitos administrativo-financeiros indiciados são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira **reintegratória** e **sancionatória** nos termos previstos, respectivamente, nos art.^{os} 59.º n.^{os} 1 e 2, e 65.º n.º 1 alíneas b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Daqueles (ilícitos) exceptuaram-se os cometidos em data anterior a 26 de Março de 1999, cuja responsabilidade financeira **sancionatória** foi extinta por força do disposto nos art.^{os} 7.º al. a) da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio, e 69.º n.º 2 al. c) da citada Lei n.º 98/97.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detectadas, bem como a indicação dos respectivos responsáveis, cuja imputabilidade se indicia tendo em conta as regras constantes nos art.^{os} 61.º, 62.º e 67.º n.º 3 da LOPTC. Por razões de ordem sistemática e de clareza, as infracções financeiras indiciadas são mencionadas por referência aos *Anexos* descritivos das contratações em que os factos subjacentes àquelas ocorreram.

5.1.1 – RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA

Anexo IX – Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho:

1.ª SITUAÇÃO:

Conforme apontado no citado *Anexo*, após a adjudicação à *Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.ª*, dos serviços destinados a assegurar a *segurança, higiene e saúde* dos trabalhadores do INTF, foram posteriormente introduzidas alterações ao contrato firmado com a referida empresa em 6 de Dezembro de 1999. Tais alterações envolveram a elevação dos preços dos exames de *Admissão* e dos exames *Complementares*, inicialmente adjudicados por, respectivamente, 600\$00 e 2.750\$00 sem IVA (3 € e 13,72 €) por trabalhador, independentemente do resultado obtido após a realização daqueles (trabalhador apto ou não apto). O novo preço - **10.000\$00 sem IVA (50 €) por trabalhador ulteriormente considerado não apto** – agrega os valores atinentes aos dois tipos de exames referenciados, o que obsta à determinação do respectivo custo unitário. E, nos novos termos convencionados, constata-se que a adjudicatária deterá sempre um direito de crédito de montante fixo (10.000\$00) sobre o INTF se, após a realização dos exames de *Admissão* a um trabalhador, concluir pela sua inaptidão e, simultaneamente, considere dispensáveis a realização de mais exames – nomeadamente, de exames *Complementares*.



Tribunal de Contas

Consequentemente, **as despesas eventualmente realizadas com exames de Admissão a trabalhadores ulteriormente considerados Inaptos e aos quais não foram efectuados quaisquer exames Complementares é susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória** nos termos previstos no art.º 59.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26.08, por violação do disposto nos art.ºs 18.º n.º 2 da Lei n.º 6/91, de 20.02, e 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07 **se, em fase processual posterior for comprovada a existência de pagamentos nos termos supra mencionados.**

Como resulta do disposto nos art.ºs 17.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06 e 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02, a infracção financeira indiciada é imputável aos membros do C.A. do INTF – nomeadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura - que autorizaram o pagamento das despesas documentadas nas seguintes informações de cabimento⁽⁷²⁾, na parte em que tais despesas tiverem excedido os montantes primitivamente fixados:

- n.ºs 231 e 392, de 01.05.2001, no valor de 67.704\$00 (337,71 €) e 2.031\$00 (10,13 €), respectivamente;
- n.ºs 232 e 393, de 01.06.2001, no valor de 67.704\$00 (337,71 €) e 2.031\$00 (10,13 €), respectivamente;
- n.ºs 233 e 394, de 01.07.2001, no valor de 67.704\$00 (337,71 €) e 2.031\$00 (10,13 €), respectivamente;
- n.ºs 234 e 395, de 01.08.2001, no valor de 67.704\$00 (337,71 €) e 2.031\$00 (10,13 €), respectivamente;
- n.ºs 235 e 396, de 01.09.2001, no valor de 67.704\$00 (337,71 €) e 2.031\$00 (10,13 €), respectivamente;
- n.ºs 236 e 397, de 01.10.2001, no valor de 67.704\$00 (337,71 €) e 2.031\$00 (10,13 €), respectivamente.

2.ª SITUAÇÃO:

Como referido no mesmo *Anexo*, o C.A. do INTF, em reunião efectuada em 21.02.2000, deliberou adjudicar à *Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.ª*, a realização de serviços de *higiene e segurança*, pelo valor de 485.000\$00 sem IVA (2.219,17 €). No entanto, tais serviços coincidem, aparentemente, com os adquiridos à mesma entidade particular ao abrigo do contrato outorgado em 6 de Dezembro de 1999. Consequentemente, o encargo assumido com o citado acto adjudicatório carecerá de efectiva contrapartida, implicando para a *Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.ª* um enriquecimento patrimonial carecido de causa. A autorização relativa à realização do presente compromisso financeiro ofende assim o prescrito nos art.ºs 18.º n.º 2 da Lei n.º 6/91 de 20.02, e 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07, **sendo susceptível de consubstanciar responsabilidade financeira reintegratória** nos termos previstos no art.º 59.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por violação do disposto nos art.ºs 18.º n.º 2 da Lei n.º 6/91, de 20.02.1991, e 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07.1992.

A infracção financeira indiciada é imputável ao C.A. do INTF – constituído pelo seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura – entidade que autorizou o pagamento da despesa **(510.705\$00/2.547,39 € com IVA)**⁽⁷³⁾ documentada na informação de cabimento de verba n.º

⁽⁷²⁾ Todas as Informações de Cabimento identificadas foram remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório, em Anexo (com a letra "T") ao seu articulado.

⁽⁷³⁾ A informação de Cabimento indicada foi remetida pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra "T") ao seu articulado.



Tribunal de Contas

01.231, de 14.09.2001, como decorre do disposto nos art.^{os} 17.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06 e 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02.

5.1.2 – RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Anexo I – Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno:

Inexistência de acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa atinente à aquisição, ao *Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.*, da viatura Nissan, modelo Terrano II 3 portas TDI Sport + ABS R20, na importância de 5.012.391\$00 com IVA (25.001,70 €), em violação do disposto nos art.^{os} 54.º do DL n.º 197/99 de 08.06, e 122.º n.^{os} 1 e 2 do CPA. Nos termos do disposto nos art.^{os} 17.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06 e 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02, a ilegalidade indiciada é imputável aos Vogais do C.A. do INTF Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura e Eng.º António Vasco Guimarães da Silva, cf. autorização de pagamento por aqueles deliberada em 16.01.2001 (cf. acta n.º 2001/03), referente à factura n.º 15653, de 28.12.2000.

Anexo II – Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de Comunicações Móveis:

Acto adjudicatório (e autorizador da realização da despesa⁽⁷⁴⁾) de um “Adicional” ao contrato supra identificado, proferido em 12.10.1999 pelo Vogal do C.A. do INTF Eng.º António Vasco Guimarães da Silva⁽⁷⁵⁾, por adopção de erróneo procedimento pré-contratual, em violação do estatuído no art.º 81.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06. A ilegalidade indiciada é imputável ao citado responsável, cf. decorre do disposto no art.º 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02.

Anexo III – Aquisição serviços de Gestão de Informação Noticiosa:

Inclusão, no contrato versado no Anexo supra indicado, de uma cláusula de renovação automática por prazo ilimitado, sem base legal para o efeito (conforme exigido pelos art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP e 3.º n.º 1 do CPA) e contrária às regras da concorrência e da publicidade subjacentes aos procedimentos regulados no DL n.º 55/95, de 29.03.

Como resulta do disposto no art.º 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02, a infracção financeira indiciada é imputável aos membros do C.A. do INTF – nomeadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura - que autorizaram o pagamento das despesas documentadas nas seguintes informações de cabimento⁽⁷⁶⁾:

- n.º 241, de 01.05.2001, no valor de 292.500\$00 (1.458,98 €);
- n.º 242, de 01.06.2001, no montante de 292.500\$00 (1.458,98 €);
- n.º 243, de 01.07.2001, no valor de 292.500\$00 (1.458,98 €);

⁽⁷⁴⁾ Não indicada por omissa quer no referido acto adjudicatório, quer no subsequente documento que tituló o Adicional (datado de 13.10.1999). No entanto, estimou-se que a despesa ascenderia a 1.293.607\$00 sem IVA de acordo com os cálculos detalhados no mencionado Anexo II.

⁽⁷⁵⁾ Cf. teor do fax do INTF de 12.10.1999, junto pela entidade auditada em sede de contraditório sob o *Anexo E* ao seu articulado.

⁽⁷⁶⁾ Todas as Informações de Cabimento identificadas foram remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra “F”) ao seu articulado. Os valores mencionados incluem o IVA.



Tribunal de Contas

87

- n.º 992, de 09.07.2001, no valor de 14.040\$00 (70,03 €);
- n.º 244, de 01.08.2001, no valor de 292.500\$00 (1.458,98 €);
- n.º 01.247, de 01.09.2001, no valor de 234.000\$00 (1.167,19 €);
- n.º 01.248, de 01.10.2001, no valor de 234.000\$00 (1.167,19 €).

Anexo IV – Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica

Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa – no montante 4.200.000\$00 (20.949,51 €) acrescidos de 500.000\$00/Ano (2.494 €) – relativa à aquisição do bem e serviços descritos no Anexo acima indicado, deliberada pelo C.A. do INTF em 23.05.2000 (cf. acta n.º 20/2000), por adopção de erróneo procedimento pré-contratual, em violação do estatuído no art.º 81.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06.

Nos termos dos art.ºs 17.º n.º 1 al. b) do referido DL n.º 197/99 e 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90 de 20.02, a ilegalidade indiciada é imputável aos membros do citado órgão colegial (que autorizaram a realização da despesa) - nomeadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura e Eng.º António Vasco Guimarães da Silva –, tendo este último autorizado o seu pagamento, cf. documentado na ordem de pagamento (requisição n.º 13556, de 01.06.2000) dada sob a conta do Banco Português do Atlântico n.º 532.000.45566358.

Anexo V – Aquisição de bens e serviços sanitários

- Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa – no montante de 3.180.000\$00/Ano (15.861,77 €) sem IVA – relativa à locação dos bens e aquisição dos serviços descritos no Anexo supra indicado, deliberada pelo C.A. do INTF em 03.08.1999 (cf. acta n.º 38/1999), por adopção de erróneo procedimento pré-contratual, em violação do estatuído no art.º 32.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95 de 29.03;
- Estipulação, no contrato outorgado em 06.12.1999, do prazo de um ano para a cedência dos bens locados, em dissonância com o prazo mínimo de 18 meses fixado no art.º 6.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06, na redacção dada pelo DL n.º 265/97, de 02.10;
- Inclusão, no mesmo contrato, de uma cláusula de renovação automática por prazo ilimitado, sem base legal para o efeito (conforme exigido pelos art.ºs 266.º n.º 2 da CRP e 3.º n.º 1 do CPA) e contrária às regras da concorrência e da publicidade subjacentes aos procedimentos regulados no DL n.º 55/95, de 29.03.

Como resulta do disposto no art.º 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02, as infracções financeiras indiciadas são imputáveis aos membros do C.A. do INTF – nomeadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura - que autorizaram o pagamento das despesas subjacentes às seguintes informações de cabimento⁽⁷⁷⁾ n.ºs 207 a 213, de 29 de Abril, 29 de Março, 29 de Maio, 29 de Junho, 29 de Julho, 29 de Agosto e 29 de Setembro de 2001, todas na importância de 310.518\$00 (1.548,86 €).

⁽⁷⁷⁾ Todas as Informações de Cabimento identificadas foram remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra "J") ao seu articulado.



Tribunal de Contas

Anexo VI – Aquisição de Softwares de Gestão e respectivos serviços de Assistência e Manutenção

Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa – no montante global de 3.599.500\$00 (17.954,23 €) sem IVA – relativa à aquisição, a duas empresas distintas, dos bens e serviços supra assinalados, deliberada pelo C.A. do INTF em 30.11.1999 (cf. acta n.º 54/1999), por:

- Falta de quórum do C.A. do INTF, em violação do disposto nos art.ºs 22.º n.ºs 1 e 2 e 29.º n.º 1 do CPA;
- Desvinculação do C.A. do INTF ao critério de adjudicação pré-fixado, contra o disposto no art.º 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, e art.ºs 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º-A e 125.º n.º 1 do CPA.

Inclusão, nos contratos referentes à aquisição de serviços de Assistência e Manutenção, de uma cláusula de renovação automática por prazo ilimitado, sem base legal para o efeito (conforme exigido pelos art.ºs 266.º n.º 2 da CRP e 3.º n.º 1 do CPA) e contrária às regras da concorrência e da publicidade subjacentes aos procedimentos regulados no DL n.º 55/95, de 29.03.

Atento disposto nos art.ºs 17.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99 de 08.06, e 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02, as infracções financeiras indiciadas são imputáveis aos membros do C.A. do INTF – nomeadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura - que autorizaram a realização da despesa e o seu pagamento, subjacentes às informações de cabimento⁽⁷⁸⁾ n.ºs 423 de 07.04.2000, 01.900 de 29.10.2000 e 855 de 08.06.2001.

Anexo VII – Concepção do Logotipo e Perfil gráfico do INTF

Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa – no montante de 4.300.000\$00 (21.448,31 €) sem IVA – atinente à aquisição dos serviços descritos no Anexo supra indicado, deliberada pelo C.A. do INTF em 21.12.2000 (cf. acta n.º 49/2000) por:

- Desvinculação do C.A. do INTF ao critério de adjudicação pré-fixado no *Programa*, contra o disposto nos art.ºs 8.º e 14.º n.ºs 1 a 3 do DL n.º 197/99, de 08.06, e art.ºs 3.º n.º 1, 6.º, 6.º-A e 125.º n.º 1 do CPA;
- Insuficiência do seu conteúdo resultante da indefinição do encargo máximo estimado dos serviços a adquirir, em consequência da não indicação dos itens das “*Publicações Externas*” efectivamente adjudicados e do adiamento, para momento ulterior, da determinação das alterações a introduzir nos modelos apresentados pelo adjudicatário, em desconformidade com o estatuído nos art.ºs 47.º n.º 1 al. a) e 61.º als. d) e h) do DL n.º 197/99, de 08.06.

Face ao positivado nos art.ºs 17.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99 de 08.06, e 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02, as infracções financeiras indiciadas são imputáveis aos membros do C.A. do INTF – designadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura - que

⁽⁷⁸⁾ Todas as Informações de Cabimento identificadas foram remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra “M”) ao seu articulado.



87

Tribunal de Contas

autorizaram a realização da despesa e o seu pagamento, subjacentes às informações de cabimento⁽⁷⁹⁾ n.ºs:

- 905, de 27.06.2001, no valor de 18.720\$00 (93,37 €);
- 963, de 29.06.2001, no montante de 154.440\$00 (770,34 €);
- 998, de 09.07.2001, na importância de 17.550\$00 (87,54 €);
- 01.020, de 11.07.2001, no valor de 117.000\$00 (583,59 €);
- 01.021, de 11.07.2001, no montante de 93.600\$00 (466,87 €);
- 01.022, de 11.07.2001, no valor de 643.500\$00 (3.209,76 €);
- 01.023, de 11.07.2001, na importância de 526.500\$00 (2.626,17 €);
- 01.150, de 29.08.2001, no valor de 103.490\$00 (516,21 €);
- 01.476, de 07.11.2001, no montante de 227.056\$00 (1.132,55 €).

⁽⁷⁹⁾ Todas as Informações de Cabimento referidas foram remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra "P") ao seu articulado. Os valores supra reproduzidos incluem a importância devida a título de IVA.



CAPÍTULO VI

VI – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 77.º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório e as recomendações formuladas no Capítulo IV;
- b) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto Nacional do Transporte Ferroviário em 15.516,50 Euros (quinze mil quinhentos e dezasseis euros e cinquenta cêntimos), ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto e conforme conta anexa;
- c) Remeter cópia deste Relatório:
 1. A Suas Excelências o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações;
 2. Aos membros actuais do Conselho de Administração do INTF, nomeadamente, ao seu Presidente Dr. António Brito da Silva, e aos Vogais Dr.ª Maria Paula Barral Carloto de Castro e Eng.º Jorge Andrade Martins, bem como aos anteriores membros de tal órgão, Dr. Maurício Besel Levy, Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raúl António de Sá Vilaça e Moura;
- d) Remeter o processo ao Exm.º Magistrado do Ministério Público nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- e) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o Relatório pela Internet.

Lisboa, 21 de Dezembro de 2004.

O CONSELHEIRO RELATOR

(Lídio de Magalhães)



Tribunal de Contas

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS

(Adelina Sá Carvalho)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Formação Base	Serviço
Carla Alexandra G. Bochecha	Lic. em Direito	DCC – UAT II
Dora Nunes	Lic. em Direito	DCC – UAT II
Isabel Leitão	12.º Ano	DCC – UAT II
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dr.ª Maria da Luz Carmezim	Lic. em Economia	DCC – UAT II
SUPERVISÃO		
Dr.ª Márcia Cardoso Vala	Lic. em Direito	DCPC



Anexo I

Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno



Tribunal de Contas

Objecto: Aquisição de uma viatura Todo-o-Terreno

Nissan, modelo Terrano II 3 portas TDI Sport

Co-Contratante: Entrepósito Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.

Valor (sem IVA): 4.284.095\$00

Procedimento Adoptado: Ajuste Directo (adesão ao *Contrato Público de Aprovisionamento* n.º 811.883)

Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 197/99, de 08.06; Portaria n.º 696/98 (2.ª Série), de 16.06.1998⁽¹⁾, Portaria n.º 529/97, de 08.12.1997⁽²⁾, DL n.º 50/78, de 28.03⁽³⁾.

Sumário: A contratação fundou-se no aumento de acidentes ferroviários, cujo acesso às respectivas linhas levou à opção pelo modelo todo-o-terreno. Após contactos com um fornecedor, o C.A. do INTF adquire um veículo diverso do descrito no *objecto* supra, através de adesão a um dos *Contratos Públicos de Aprovisionamento*. Porém, acaba por mudar de fornecedor, em virtude da impossibilidade do primeiro entregar o bem em causa até ao final do ano 2000 por ruptura de *stock*. Por preço superior, acaba por contratar com a entidade acima identificada, a qual, porém, apenas disponibiliza a viatura no início do ano 2001.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- ausência de cabimento prévio
- inexistência de prévia estimativa do valor do veículo
- adjudicação [inicial] de uma proposta indevidamente onerada
- obtenção extemporânea da autorização do Ministro das Finanças
- inexistência de acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa

Data	Actos
02.08.00	Informação da urgente necessidade de dotar a Inspeção de Circulação Ferroviária (ICF) de um veículo todo o terreno, em consequência do incremento de acidentes [ferroviários] verificado - a partilhar com a Área de Engenharia - sendo que no orçamento de 2000 se encontra inscrita a verba de 7.500.000\$00 destinada a tal fim, cf. consta na Nota Interna com a Ref.ª n.º 144/ICF/00 ⁽⁴⁾ , remetida pela referida Inspeção ao Vogal do C.A. Eng. Carlos Nunes.
03.08.00	Propõe-se ao C.A. do INTF que seja desencadeado o processo de aquisição da viatura (após a definição das suas características pela Área de Engenharia), bem como que, até à sua disponibilização «(...) seja a ICF autorizada, sempre que considerado imprescindível pelo seu Coordenador, a proceder ao aluguer de uma viatura com idênticas características quando por força da localização do acidente tal se recomende (...)», cf. consta na Nota

⁽¹⁾ Através da qual o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças homologou os Contratos Públicos de Aprovisionamento de veículos automóveis, celebrados entre a Direcção-Geral do Património e vários fornecedores dos referidos bens, cf. Portaria publicada no DR, 2.ª Série n.º 170, de 25.07.1998. O prazo de validade dos mencionados contratos foi posteriormente prorrogado por períodos sucessivos de 1 (um) ano com a publicação das Portarias n.ºs 907/99 (2.ª Série), de 17.08.1999 e 1202/2000 (2.ª Série), de 10.08.2000.

⁽²⁾ Define a tipologia e as características dos veículos a adquirir pelo Estado.

⁽³⁾ Diploma legal que reformula os princípios reguladores do uso das viaturas do Estado. O citado DL 59/78 foi posteriormente alterado pelo DL n.º 206/88, de 16.06.1988.

⁽⁴⁾ Subscrita pelo Inspector-Coordenador Dr. Ramos Caniço.



Tribunal de Contas

Data	Actos																						
	Interna subscrita pelo Vogal do C.A. Carlos Bento Nunes.																						
08.08.00	Acto autorizador da abertura do procedimento para a aquisição dum viatura todo o terreno, nos termos propostos na Nota Interna de 03.08.2000, cf. teor da Acta do C.A. n.º 2000/31, ponto 4.																						
02.10.00	Solicitação do INTF à <i>Rover Portugal – Veículos e Peças, Ld.ª</i> ⁽⁵⁾ do preço respeitante ao veículo todo o terreno de marca <i>Land Rover</i> , modelo Discovery 5 portas, pintura metalizada, bem como de informação sobre as cores disponíveis e equipamento incluído, cf. teor do fax subscrito pela Directora Adjunta do C.A.. Ainda segundo o mesmo documento, a aquisição deverá ser efectuada ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento n.º 811.882, celebrado entre a <i>Rover Portugal, Ld.ª</i> e a Direcção-Geral do Património.																						
03.10.00	Solicitação do INTF à <i>Rover Portugal – Veículos e Peças, Ld.ª</i> , do preço respeitante ao veículo todo o terreno de marca <i>Land Rover</i> , modelo Freelander 5 portas, pintura metalizada, bem como de informação sobre as cores disponíveis, ar condicionado e equipamento incluído, cf. teor do fax subscrito pela Directora Adjunta do C.A.. Ainda segundo aquele, a aquisição deverá ser efectuada ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento n.º 811.882, nos termos supra referidos.																						
03.10.00	Apresentação, pela Land Rover Portugal , de Proposta de preço para a aquisição de uma viatura Land Rover Freelander Di 5 Portas, informando a sua disponibilidade imediata em duas cores ⁽⁶⁾ , cf. consta na citada proposta, remetida ao INTF via fax. O preço apresentado decompõe-se nas seguintes parcelas: <table><tr><td>Preço Base⁽⁷⁾:</td><td>3.798.144\$00</td></tr><tr><td>Pack XE⁽⁸⁾:</td><td>679.487\$00</td></tr><tr><td>Pintura metalizada:</td><td>50.427\$00</td></tr><tr><td>Sub-Total:</td><td>4.528.058\$00</td></tr><tr><td>Desconto:</td><td>588.648\$00</td></tr><tr><td>Sub-Total:</td><td>3.939.410\$00</td></tr><tr><td>Imposto Automóvel:</td><td>316.386\$00</td></tr><tr><td>Sub-Total:</td><td>4.255.796\$00</td></tr><tr><td>IVA:</td><td>723.485\$00</td></tr><tr><td>Transferência da Propr.:</td><td>45.000\$00</td></tr><tr><td>Total:</td><td>5.024.281\$00</td></tr></table>	Preço Base ⁽⁷⁾ :	3.798.144\$00	Pack XE ⁽⁸⁾ :	679.487\$00	Pintura metalizada:	50.427\$00	Sub-Total:	4.528.058\$00	Desconto:	588.648\$00	Sub-Total:	3.939.410\$00	Imposto Automóvel:	316.386\$00	Sub-Total:	4.255.796\$00	IVA:	723.485\$00	Transferência da Propr.:	45.000\$00	Total:	5.024.281\$00
Preço Base ⁽⁷⁾ :	3.798.144\$00																						
Pack XE ⁽⁸⁾ :	679.487\$00																						
Pintura metalizada:	50.427\$00																						
Sub-Total:	4.528.058\$00																						
Desconto:	588.648\$00																						
Sub-Total:	3.939.410\$00																						
Imposto Automóvel:	316.386\$00																						
Sub-Total:	4.255.796\$00																						
IVA:	723.485\$00																						
Transferência da Propr.:	45.000\$00																						
Total:	5.024.281\$00																						

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo do procedimento pré-contratual desencadeado. E, não obstante se afirmar que no orçamento aprovado para 2000 se encontrava inscrita a verba de 7.500.000\$00 para prover à aquisição do bem em causa, a verdade é que, posteriormente, o INTF teve que proceder a um reforço da rubrica orçamental por onde o encargo em apreço iria ser satisfeito ⁽⁹⁾ , o que evidencia um	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 6.º n.º 3 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05

⁽⁵⁾ Posteriormente foi autorizada a cessão da posição contratual a favor da *Land Rover Portugal – Veículos e Peças, Ld.ª*, relativamente aos contratos n.ºs 811.882 e 811.904, em que foi cedente a *Rover Portugal – Veículos e Peças, Ld.ª*, cf. teor da Portaria n.º 1288/2000, publicada no DR, 2.ª Série, de 07.09.2000.

⁽⁶⁾ Azul metalizada clara e preto micatizado, sendo esta última a cor pretendida pelo INTF.

⁽⁷⁾ Inclui o seguinte equipamento standard: direcção assistida, alarme, imobilizador, fecho central das portas, air bag condutor, vidros eléctricos à frente.

⁽⁸⁾ Compreende: air bag passageiros, rádio integrado, ar condicionado, ABS, controlo de tracção, HDC, jantes de liga leve, tecto de abrir eléctrico, barras tejadilho e cobertura da bagageira.

⁽⁹⁾ Cf. teor da Informação emitida pelo NGR, de 10.10.2000, adiante transcrita.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>insuficiente controlo das despesas a assumir/assumidas. © Acresce que, em sede de contraditório, a <i>Informação de Cabimento</i> apresentada (com o n.º 01.917) data de 28.12.2000, pelo que se reporta, necessariamente, a uma fase procedimental posterior (processamento e liquidação da despesa).</p>	
<p>A deliberação prévia de contratar, tomada em reunião do C.A. de 08.08.2000 é susceptível dos seguintes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Insuficiente fundamentação relativamente à necessidade de adquirir um novo veículo, pois para além do facto aduzido – incremento de acidentes ferroviários – não se alude à suficiência (ou não) da frota automóvel do INTF então existente⁽¹⁰⁾, nem à programação que eventualmente tivesse sido estabelecida em momento anterior para a sua utilização racionalizada. Em discordância com o apontado, o INTF ofereceu, no ponto B, n.º 1 a fls. 16 e 17 do articulado apresentado na sequência do contraditório desenvolvido, argumentação diversa - para cujo teor se remete – a qual não permite, porém, afastar o comentário formulado.2. Não se refere qualquer estimativa do valor do veículo pretendido, o que, além de colidir com o disposto nos artigos 23.º n.º 1 ou 3 e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, indicia ausência de controlo orçamental; ©3. Em consequência do mencionado no número anterior, não se identifica o procedimento pré-contratual a adoptar, cf. o prescreve o art.º 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, nomeadamente, o respectivo regime aquisitivo – se a <i>Pronto</i>, através de <i>Locação Financeira</i> ou adesão aos <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento</i> então vigentes. Tal só é efectuado à <i>posteriori</i>, cf. o revela o teor da Nota Interna datada de 09.10.2000;4. Ausência de prévia determinação das condições contratuais pretendidas, como as características técnico-funcionais que o veículo deverá revestir (cilindrada, lotação, tipo de caixa, marca, modelo, combustível, extras/acessórios necessários, etc.), prazo de pagamento, prazo máximo para a sua entrega, etc. © <p>Em discordância com o mencionado no n.º 2 supra, a entidade auditada objectou ainda, nos n.ºs 3 e 5, fls. 19 do articulado oferecido que «3) <i>De resto, no já referido Anexo VII à Acta em que consta a deliberação quanto à decisão prévia de contratar, assume-se um valor máximo 7.000.000\$00. (...). 5) Acresce, aspecto relevante, que ao abrigo dos Contratos Públicos de Aprovisionamento centralizados pela Direcção-Geral do Património, o preço exacto dos bens a adquirir é negociado pela Direcção-Geral junto dos fornecedores – o que quer dizer, óbvia e naturalmente, que o valor exacto só é conhecido com exactidão após a consulta e não antes</i>». Compulsado o documento identificado por Anexo VII⁽¹¹⁾, não se divisa alusão a qualquer “valor máximo de 7.000.000\$00”, pelo que o afirmado pelos Serviços é inverídico. É exacto que é a Direcção-Geral do Património que negocia com os fornecedores o preço dos veículos, ou, mais precisamente, os descontos de que as entidades</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 7.º, 8.º n.º 1, 12.º n.º 1, 23.º n.º 1 ou 3 e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06; 3.º n.º 1 e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA.</p> <p>Art.ºs 18.º n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (<i>ex vi</i> 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07.</p>

⁽¹⁰⁾ Que era, de acordo com o teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 1364, de 20.10.2000, constituída por três veículos da marca Audi (dois modelo *A4* e um *A6*) e seis Volkswagen (dois modelos *Golf* e quatro *Passat*).

⁽¹¹⁾ Referência à Nota Interna subscrita em 03.08.2000 pelo Vogal do C.A. Carlos Bento Nunes.

⁽¹²⁾ Cf. decorre do disposto nos art.ºs 23.º, 24.º e 43.º dos *Cadernos de Encargos* integrados nos Contratos Públicos de Aprovisionamento homologados pela Portaria n.º 696/98, de 25 de Julho.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>públicas adquirentes beneficiarão nas aquisições que ulteriormente venham a realizar. O valor dos veículos abrangidos nos diversos <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento</i> resulta assim da dedução do montante decorrente da grelha de descontos negociada pela citada DG ao preço de venda ao público (PVP) sem I.A. e sem IVA⁽¹²⁾, grelha essa cláusulada nos citados contratos. Consequentemente, afigura-se que o INTF até poderia determinar antecipadamente o preço do veículo pretendido, através de consulta:</p> <ul style="list-style-type: none">- À Direcção-Geral do Património, sobre a grelha de descontos estipulada no Contrato Público de Aprovisionamento n.º 811.882;- A revistas da especialidade – como a do <i>Automóvel Clube de Portugal</i> – que periodicamente divulgam o PVP dos diversos tipos de veículos automóveis disponíveis no mercado português. <p>Mantém-se assim a observação formulada ante a improcedência do alegado.</p>	
<p>A deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios⁽¹³⁾.</p> <p>Face ao apontado na anterior <i>Observação</i>, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, dado que o C.A. do INTF não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público, transparência, etc. ©</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada impugnou, no ponto C n.ºs 1 a 4, fls. 17 e 18 do articulado apresentado, a sua não adstrição à prossecução do interesse público na presente contratação, centrando a sua argumentação na necessidade de adquirir “<i>aquele tipo de viatura</i>”. Ora, salvo deficiente redacção do comentário inicialmente formulado – e da qual nos penitenciámos desde já -, afigura-se claro que aquele equaciona a insuficiência dos elementos aparentemente ponderados na sua aquisição, atendendo aos factos registados em documentos produzidos pelo próprio INTF, cf. anotado na <i>Observação</i> anterior. A insuficiência citada prejudica, efectivamente, a averiguação da adstrição (ou não) do INTF ao princípio da prossecução do interesse público, independentemente da sua real existência, já que, como se impõe, encontra-se vedada à equipa de auditoria emitir juízos de valor sobre actos administrativos praticados pela entidade auditada que excedam o que resulta dos respectivos documentos em que aqueles recaíram.</p>	<p>n.º 1 dos Art.ºs 12.º e 79.º e 23.º do DL n.º 197/99, de 08.06; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 (<i>ex vi</i> 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>
<p>Constituindo a prévia fixação do valor global dos bens e serviços a adquirir um elemento essencial nos procedimentos adjudicatórios⁽¹⁴⁾ regulados no DL</p>	<p>Art.ºs 17.º n.º 1, 23.º e 79.º</p>

(13) Externamente, tal decisão encontra-se condicionada pela existência de cabimento em verba orçamental legalmente aplicável aos encargos susceptíveis de resultar da deliberação tomada.

(14) A essencialidade do referido elemento ressalta também do preceituado no art.º 83.º al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, o qual permite a adopção do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio independentemente do valor quando “*Em casos excepcionais, a natureza dos serviços a adquirir ou as contingências a eles inerentes não permitam uma fixação prévia e global do preço*”. O disposto no art.º 81.º n.º 3 al. b) do mesmo DL reforça o



Tribunal de Contas

57

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>n.º 197/99, de 08.06 pelas razões acima aduzidas, a decisão prévia de contratar⁽¹⁵⁾ proferida em 08.08.2000 padece de nulidade nos termos previstos no art.º 133.º n.º 1 do CPA face à não alusão do mencionado elemento. ©</p>	<p>n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06</p>
<p>Desconhece-se o motivo pelo qual o INTF optou pelo modelo <i>Freelander</i> em detrimento do <i>Discovery</i>, sendo certo que o primeiro dos citados modelos não se encontra, aparentemente, abrangido pelo <i>Contrato Público de Aprovisionamento</i> n.º 881.882⁽¹⁶⁾ - embora se admita que aquele pudesse ter sido posteriormente aditado ao citado <i>Contrato Público</i>, através de uma alteração ao seu clausulado inicial⁽¹⁷⁾. Em sede de contraditório, o INTF arguiu que «A Direcção Geral do Património considerou que o modelo <i>Freelander</i> estava abrangido pelo <i>Contrato de Aprovisionamento</i> e daí a autorização para a sua aquisição» - cf. ponto E, n.º 1 do articulado apresentado. -, não elucidando porém, os motivos subjacentes à mudança de modelo por si decidida. Acresce que a referência à DGP não se afigura pertinente, uma vez que até 20.10.2000 não se divisa no presente processo de contratação qualquer elemento que demonstre a realização de qualquer contacto com a citada Direcção-Geral.</p> <p>À deficiente transparência do presente processo, não se descortina, no seu ulterior desenvolvimento, quaisquer preocupações de ordem financeira. O referido sustenta-se nos seguintes factos:</p> <p>1. Opção por veículo(s) integrado(s) na categoria dos denominados "<i>Veículos de Serviços Gerais</i>"⁽¹⁸⁾, Grupo 4 (quatro) que, por definição, inclui os <i>veículos de passageiros todo-o-terreno, sem limite de cilindrada, até 9 (nove) lugares e com peso bruto até 3.500 Kg</i>⁽¹⁹⁾. Todavia, constata-se que não foi previamente estabelecido qualquer limite atinente à cilindrada do veículo a adquirir - e que, por exemplo, no ano de 1997, não podia ultrapassar os 1900 cc e 2200 cc para veículos a gasolina e gasóleo, respectivamente⁽²⁰⁾ - nem os extras que o deveriam equipar (com excepção do ar condicionado), o que se afigura passível de censura sob o prisma da política geral vigente de contenção de despesas públicas⁽²¹⁾. Em sede de contraditório, a entidade</p>	<p>Art.ºs 18.º n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07.</p>

entendimento perfilhado, o qual é igualmente válido no âmbito dos procedimentos alinentes à contratação de empreitadas de obras públicas, cf. se infere do teor do Acórdão n.º 29 do TC, proferido no âmbito do Recurso Ordinário n.º 29/2000 (referente ao proc. de visto n.º 1707/00), deliberado em plenário da 1.ª Secção em 21.11.2000.

⁽¹⁵⁾ E actos subsequentes, cf. resulta do disposto no art.º 133.º n.º 2 al. i) do CPA.

⁽¹⁶⁾ Atento o teor da Portaria n.º 696/98, de 16.06.1998, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 170, de 25.07.1998, o *Contrato Público de Aprovisionamento* n.º 881.882 abrange os seguintes modelos:

- Defender 90 Hard Top;
- Discovery 3 portas;
- Defender 110 SW; e
- Discovery 5 Portas.

⁽¹⁷⁾ Consultados os Avisos da DGP - relativos à descontinuidade no fornecimento de modelos de veículos automóveis e introdução de outros - publicados no DR, 3.ª Série, n.º 1/99, de 02.01.1999 e n.º 293/99, de 18.12.1999 - não se divisa qualquer aditamento que traduza a hipótese colocada.

⁽¹⁸⁾ E que são "*os que se destinam a satisfazer as necessidades de transporte, normais e rotinadas, dos serviços, não podendo, por isso, ser afectos ao uso pessoal de qualquer entidade*", cf. estatuido no art.º 3.º al. b) do DL n.º 50/78, de 28.03. Ainda segundo o n.º 2 al. b) do mesmo preceito, tais veículos "*serão de baixo custo, mecânica fácil e divulgada, consumo reduzido e manutenção pouco dispendiosa*".

⁽¹⁹⁾ Cf. art.º 21.º dos Cadernos de Encargos integrados nos Contratos Públicos de Aprovisionamento homologados pela Portaria n.º 696/98.

⁽²⁰⁾ Cf. limites estabelecidos no Despacho do Ministro das Finanças n.º 335/97, de 30.04, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 111, de 14.05.1997.

⁽²¹⁾ Objectivo vazado no art.º 2.º n.º 1 da Lei que aprovou o OE para 2000 - Lei n.º 3-B/2000, de 04.04 - e reiterado no mesmo artigo e número da Lei n.º 30-C/2000, de 29.12, que aprovou o OE para o ano subsequente. Nos termos dos referidos preceitos, "*O Governo, baseado em critérios de economia, eficácia e*



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>auditada arguiu que «a) <i>Tendo-se decidido, de forma fundamentada e com evidentes benefícios para o erário público, o recurso ao contrato de aprovisionamento e tendo a DGP aprovado as características do veículo pretendido (Ofício de 20.10.00), daí decorre o entendimento de que a cilindrada do veículo era a adequada e necessária face às referidas necessidades do interesse público; b) Uma vez que o veículo teria que efectuar deslocações em terrenos inóspitos e difíceis, tal era incompatível com uma cilindrada de 2.200 cm³» - cf. ponto 2.1. als. a) e b), fls. 20 do articulado apresentado. Uma vez mais, a argumentação expendida funda-se em factos posteriores à decisão prévia de contratar e que não espelham correctamente a matéria de facto carreada nos autos. Assim, o INTF parece entender que, pelo facto de a DGP, em 20.10.2000, não ter formulado quaisquer objecções à aquisição visada – o que não corresponde exactamente ao expresso no ofício da DGP n.º 17.901, de 30.10.2000, e dos esclarecimentos prestados àquela pelo INTF em 14.11.2000 -, seria dispensável, <i>à priori</i>, definir uma cilindrada conforme à futura utilização do veículo, o que se veio a verificar, cf. se alcança da omissão de qualquer referência ao referido elemento na Nota Interna do INTF de 03.08.2000. Consequentemente, o aduzido não afasta a insuficiente ponderação verificada no dispêndio de recursos financeiros públicos supra assinalada, evidenciada pelo facto de os modelos sucessivamente adoptados - Land Rover modelo Discovery, Land Rover Freelander Di 5 portas e, por fim, o Nissan modelo Terrano II 3 portas TDI Sport - apresentarem, respectivamente, as cilindradas de 2.500 cc, 2.000 cc e 2.264 cc.</i></p> <p>2. Não se encontra demonstrado que o INTF tenha ponderado a aquisição de veículos automóveis de serviços gerais menos onerosos, através de consultas de preços a fornecedores incluídos no mesmo e noutros Grupos técnico-funcionais de veículos;</p> <p>3. Inexistência de prévia fixação de um valor máximo a dispender na aquisição do veículo automóvel, como supra assinalado, e que conduziu à ulterior necessidade de se proceder a um reforço orçamental para fazer face à despesa então assumida; ©</p> <p>4. Não se descortina quais os fundamentos justificadores da despesa adicional inerente à cor do veículo (pintura metalizada) e a alguns extras – como o rádio, jantes de liga leve, tecto de abrir e cobertura da bagageira – atendendo à utilização reservada ao veículo em causa. Em discordância, a entidade auditada contraditou o afirmado nos seguintes termos: «d) <i>A cor metalizada resulta de os veículos, disponíveis em poucas cores (azul, preto), terem todos pintura metalizada; e) Quanto aos extras, não foram encomendados pelo INTF – o veículo era vendido com tais extras agregados a outros – como o sistema de travagem “ABS” ou os “Airbags”, manifestamente necessários», cf. ponto E, n.º 2.1, als. d) e e), a fls 21 do articulado oferecido. O aduzido na supra alínea d) seria procedente se o INTF tivesse, cf. assinalado no n.º 2 acima indicado, consultado outros</i></p>	



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>fornechadores incluídos no mesmo e noutros grupos técnico-funcionais de veículos, contornando assim a limitação de cores invocada. O arrolado na supra alínea e) não se afigura conforme ao estipulado nos <i>Cadernos de Encargos</i> integrados nos <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento</i> homologados pela Portaria n.º 696/98, nomeadamente, com o prescrito nos seus art.ºs 21.º n.º 2 e 23.º als. d) e e). Refere o primeiro dos citados dispositivos legais que os <i>Contratos de Aprovisionamento</i> «(...) abrangem ainda o fornecimento de peças, acessórios e equipamento para os veículos (...)», elucidando o segundo que os preços apresentados nos <i>Contratos</i> são preços líquidos de I.A. e sem IVA e incluem, para além do valor do veículo propriamente dito (entre outros), «Os acessórios exigidos pelo Código da Estrada» e o «Equipamento de série e/ou opcional incluído no preço». Tal resulta igualmente do art.º 3.º do mesmo <i>Caderno</i>, que refere a disponibilização «(...) de peças, acessórios e equipamento de série e opcional (...)». Transpondo para o caso concreto, o <u>equipamento de série</u> corresponderia ao integrado no <u>Preço Base</u> (equipamento standard, compreendendo direcção assistida, alarme, imobilizador, fecho central das portas, <i>air bag</i> condutor, vidros eléctricos à frente) e o <u>equipamento opcional</u> ao designado <u>Pack XE</u> (<i>air bag</i> passageiros, rádio integrado, ar condicionado, ABS, controlo de tracção, HDC, jantes de liga leve, tecto de abrir eléctrico e cobertura de bagageira). Assim, e sem questionar a efectiva necessidade dos invocados extras (Pack XE), o que é facto é que, de acordo com o citado <i>Caderno</i>, não se depreende a aquisição obrigatória do equipamento opcional eventualmente disponibilizado pelo fornecedor consultado como, salvo melhor parecer, o pretende a entidade auditada que, concomitantemente, não explicita adequadamente a realização de uma despesa adicional no valor de 679.487\$00 (sem IVA), atinente ao aludido Pack XE.</p> <p>5. Aceitação de uma proposta contratual indevidamente onerada (+ 45.000\$00) com os custos respeitantes à transferência de propriedade, já que estes integram os preços estipulados nos <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento</i> vigentes, cf. decorre do disposto no art.º 23.º al. b) dos respectivos <i>Cadernos de Encargos</i>.</p> <p>Ao referido acresce a descaracterização da <i>urgência</i> invocada na <i>Nota Interna</i> de 02.08.2000, já que, como se verá, entre o início do procedimento e a entrega da viatura posteriormente adquirida mediaram cerca de 7 (sete meses), período durante o qual o INTF terá recorrido ao aluguel pontual de outro(s) veículo(s), cf. mencionado na mesma <i>Nota</i>. Em sede de contraditório, o INTF objectou que «3º) <i>Também no "Relato" é posto em causa o carácter de urgência na aquisição. Ora, a verdade é que entre o início do procedimento (Agosto de 2000) e a decisão de adjudicação decorreram 5 meses e não 7.</i> 4) <i>Acresce, que o cumprimento de todas as formalidades legalmente exigidas impossibilitava uma decisão mais rápida</i>» - cf. ponto E, n.º 2.3, n.ºs 3 e 4, fls. 22 do articulado apresentado. Salvo o devido respeito, não se subscreve o aduzido pelo INTF por duas ordens de razões:</p> <ul style="list-style-type: none">- Entre o início do procedimento (08.08.2000) e a entrega da viatura posteriormente adquirida (12.01.2001) mediaram cerca de 7 (sete) meses,	



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>cf. afirmado, já que a urgência na sua aquisição se prende com a sua efectiva utilização e não, como o aduz a entidade auditada, com a sua adjudicação;</p> <p>- Não se afigura razoável sustentar que uma aquisição legalmente dispensada de consulta a mais de um fornecedor e de ulterior formalização a escrito do acordo de vontades alcançado «(...) impossibilitava uma decisão mais rápida» que os referidos 7 (sete) meses.</p>	

Data	Actos
09.10.00	Submissão à apreciação superior do teor da Nota Interna do SG ⁽²²⁾ , nos termos da qual se menciona, entre outros, que a aquisição da viatura através de Contratos Públicos de Aprovisionamento comporta um desconto de 13% em relação aos preços de mercado, sendo de 5.024.281\$00 ⁽²³⁾ (com IVA) o seu custo, cf. proposta formulada pela Land Rover Portugal. Refere-se ainda que «A aquisição através de Contratos Públicos de Aprovisionamento, celebrados pelo Estado, além da necessária autorização prévia daquela Direcção-Geral, implica que a compra seja efectuada a pronto pagamento (45 dias a contar da emissão da factura» e que «Se se pretender recorrer ao regime da locação financeira é necessária a autorização prévia do Ministro das Finanças, (...). Nesta situação, é necessária a abertura de um concurso, para aferir qual a locadora que melhores preços oferece (...)».
10.10.00	Informação do NGR dirigida ao C.A. do INTF, consubstanciada em Nota Interna, dando conhecimento da necessidade de proceder a uma alteração orçamental a fim de assegurar dotação suficiente para a aquisição da viatura pretendida; tal será obtido através da subtracção de 9.280 e 3.570 contos às rubricas orçamentais respeitantes a <i>material informático e equipamento</i> , respectivamente.
10.10.00	Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa, deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/39, ponto 3), com base no aduzido na Nota Interna do SG, datada de 09.10.2000. Na mesma reunião, foi igualmente aprovada a alteração orçamental proposta na Nota Interna do NGR, de 10.10.2000 (como registado no ponto 5 da mesma Acta).
20.10.00	Solicitação, pelo INTF à Direcção-Geral do Património, da autorização prévia - prevista no n.º 1 do art.º 16.º do DL n.º 70-A/2000, de 05.05 ⁽²⁴⁾ – para a aquisição de uma viatura da marca Land Rover, modelo Freelander, no valor de 4.300.796\$00 sem IVA, ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento n.º 881.882, cf. teor do ofício daquele Instituto com a Ref.ª n.º 1364.
30.10.00	Solicitação, da Direcção-Geral do Património ao INTF, de elementos adicionais, «(...) tendo em conta as restrições orçamentais ditadas pelo n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4/4 ⁽²⁵⁾ e art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5/5 (...)», advertindo ainda que «(...) ao abrigo dos Contratos Públicos de Aprovisionamento – Caderno de Encargos,

(22) Subscrita pela Dr.ª Lurdes Pereira.

(23) Preço relativo ao todo o terreno equipado com air bag de passageiro, rádio integrado, ar condicionado, ABS, controlo de tracção, HDC, jantes de liga leve, tecto de abrir eléctrico, barras de tejadilho e cobertura da bagageira, com cor metalizada, imposto automóvel e transferência de propriedade.

(24) DL de execução do OE de 2000, dispondo o n.º 1 do referido art.º 16.º que «A aquisição e a permuta, bem como o aluguer por prazo superior a 60 dias, de veículos com motor para transporte de pessoas e bens pelos serviços e organismos da Administração Pública, dotados ou não de autonomia financeira, carecem de autorização prévia do Ministro das Finanças, com excepção dos destinados à frota automóvel da Polícia Judiciária (...) e dos destinados às funções de segurança pública e ambulâncias».

(25) O n.º 1 do art.º 5 da Lei do OE para 2000 estatua que «Ficam cativos 15% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisição de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital, com excepção das dotações inscritas no capítulo 50, das despesas previstas na Lei de Programação Militar, das dotações com compensação em receita e das afectas ao pagamento do adicional à remuneração».



Tribunal de Contas

87

Data	Actos
	<i>art.º 23.º -, não pode ser considerada a despesa relativa à transferência da viatura, ficando-se a aguardar pela indicação do valor correcto do veículo», cf. teor do ofício n.º 17901 daquela Direcção-Geral.</i>
01.11.00	Comunicação à Direcção-Geral do Património dos elementos solicitados no seu ofício n.º 17901, cf. ofício n.º 1429 do INTF, no qual se refere que, após correcções, o valor da aquisição da viatura é de 4.255.796\$00 sem IVA (com IVA ascende a 4.979.282\$00)..
02.11.00	Apresentação, pela Land Rover Portugal , de nova de Proposta de preço para a aquisição da viatura Land Rover Freelander Di 5 Portas, de teor idêntico à anteriormente formulada (em 03.10.2000), exceptuando o facto de ter sido retirada a parcela de custos respeitante à “transferência da propriedade” (de 45.000\$00).
14.11.00	Comunicação do INTF à Direcção-Geral do Património, através do ofício com a Ref. ^a n.º 1481, no qual se menciona, entre outros, o seguinte: «(...) fomos informados telefonicamente por essa Direcção-Geral de que, atendendo aos fins a que a viatura (...) se destina, necessitamos de adquirir uma viatura com uma cilindrada menor e, correspondentemente, por menor preço ». «A viatura destina-se à inspecção e fiscalização da infra-estrutura ferroviária (...). O acesso aos troços onde não existam estradas (a maioria da linha) só é possível através de caminhos florestais (...). Já ocorreram situações (...) onde, na tentativa de aceder aos locais, as viaturas ficaram seriamente danificadas. A opção do INTF pelo veículo em questão deveu-se ao facto de ter a cilindrada mínima considerada indispensável para aceder a todos os locais em que existe linha férrea, bem como à segurança do veículo e à distancia da carroçaria ao solo. A escolha dos acessórios teve igualmente em vista quer a segurança do veículo e dos ocupantes (air bag, ABS, controlo de tracção), bem como o mínimo de bem-estar, como é o caso do ar condicionado, visto ser no período de Verão que se verifica maior número de acidentes».
04.12.00	Comunicação - da Direcção-Geral do Património ao INTF – que “por despacho superior”, foi autorizada a aquisição da viatura Land Rover, modelo Freelander Di 5 Portas , pelo preço de 4.979.282\$00 com IVA (4.255.796\$00 sem IVA), cf. teor do ofício da citada Direcção-Geral n.º 20116.
06.12.00	Comunicação do INTF à Land Rover Portugal da autorização concedida pela “Direcção-Geral do Património”, ficando aquele Instituto a aguardar contacto do mencionado concessionário, cf. teor do fax subscrito pela Directora-Adjunta do C.A.
06.12.00	Comunicação da Land Rover Portugal ao INTF, via fax, informando-o da impossibilidade de fornecer o veículo pretendido durante o ano de 2000. Sob o citado fax, foi aposta a informação infra transcrita por entidade não identificada (nominal e funcionalmente): «Foi contactada telefonicamente a Direcção-Geral do Património que nos informou não ser válida a autorização para o próximo ano, tendo-nos dado o contacto de outros fornecedores de todo o terreno».
07.12.00	Apresentação, pelo Entrepósito Comercial, Veículos e Máquinas, S.A. , de Proposta de preço para a aquisição de uma viatura Nissan, modelo Terrano II 3 portas TDI Sport + ABS R20⁽²⁶⁾ , na cor azul escuro metalizado, com base no Contrato Público de Aprovisionamento n.º 811.883. A proposta, remetida ao INTF via fax, alude aos seguintes valores:

⁽²⁶⁾ Com 2664 de cilindrada e 125 Cv/3600 de potência.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>- Preço Unitário (valor negociado com a DGP – 1.º escalão): 3.690.572\$00; - Extra opcional⁽²⁷⁾ (valor negociado com a DGP) cor metalizada: 40.517\$00; - I.A. (Imposto Automóvel): 553.006\$00; - IVA: 728.296\$00; - Total: 5.012.391\$00 (sem IVA: 4.284.095\$00).</p> <p>Características: Cilindrada: 2264 cc Combustível: gasóleo Lotação: 5 lugares</p>
11.12.00	Comunicação do INTF à Direcção-Geral do Património, através do ofício com a Ref. ^a n.º 1585, no qual se menciona, entre outros, o seguinte: « <i>Encomendada a viatura à Land Rover Portugal fomos informados de que não é possível efectuar o seu fornecimento durante o corrente ano, por ruptura de stock. Dada a urgência (...) foram contactados outros fornecedores (...). (...) solicitamos a V. Ex.^a se digne, com a máxima urgência e por forma a evitar o esgotamento eminente de stock, alterar o despacho (...), no sentido de ser autorizada a aquisição da viatura Nissan, modelo Terrano II 3 portas TDI Sport, pelo preço de 5.012.391\$00 com IVA incluído».</i>
27.12.00	Comunicação - da Direcção-Geral do Património ao INTF – que “ <i>por despacho superior</i> ”, foi autorizada a aquisição da viatura da marca Nissan, modelo Terrano II Tdi Sport , pelo valor de 5.012.391\$00 com IVA , cf. teor do ofício da citada Direcção-Geral n.º 21433.
27.12.00	Formalização da aquisição/Requisição da viatura Nissan ao Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A. , através do fax enviado pelo INTF ao mencionado concessionário.
28.12.00	Prestação de informação de cabimento (cabimento n.º 01.917).
28.12.00	Emissão da factura n.º 15653 pelo <i>Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i> , no valor de 4.284.095\$00 sem IVA (com IVA: 5.012.391\$00), a liquidar integralmente no prazo de 45 dias (12.02.2001).
11.01.01	Comunicação, via fax, ao INTF, pelo <i>Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i> , da disponibilização da viatura adquirida. Foi igualmente remetida, pelo mesmo meio, a respectiva <i>Declaração de Venda</i> , outorgada em 28.12.2000 pelo citado Entrepasto.
12.01.01	Entrega da viatura Nissan Terrano II, com a matrícula 94-45-QU, cf. documentado na “ <i>Lista de Controlo para Entrega de Viaturas D.G.P.</i> ”, emitida pelo concessionário e subscrita por 2 membros do C.A. do INTF.
16.01.01	Autorização do pagamento ⁽²⁸⁾ da despesa (5.012.391\$00 com IVA) respeitante à aquisição da viatura documentada na factura n.º 15.653 emitida em 28.12.2000, deliberada pelo C.A. (cf. Acta n.º 2001/03, ponto 4)
08.02.01	Emissão de recibo (n.º 776) de quitação pelo <i>Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i> , relativo à factura n.º 15653, na importância de 5.012.391\$00, liquidada pelo INTF por meio do cheque n.º 2463580531 BA.

⁽²⁷⁾ Foram ainda apresentados outros acessórios adicionais, a acrescer ao preço unitário indicado, tais como: Estofos em pele: 188.034\$00; Guincho eléctrico: 253.000\$00; Protecção do cárter: 78.000\$00; Gancho de reboque: 50.000\$00; Protecção frontal em preto: 45.000\$00.

⁽²⁸⁾ Autorização de pagamento n.º 01.333.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O acto adjudicatório deliberado em 10.10.2000 pelo C.A. com base no teor da Nota Interna do SG é susceptível dos seguintes reparos:</p> <p>1. Insuficiente fundamentação da despesa suplementar atinente à cor do veículo e de alguns extras, cf. supra referenciado, o que não se articula com a racionalização e minimização dos custos das aquisições públicas, cf. postulado pelos princípios da economicidade e eficiência na realização de despesas públicas. Em sede de contraditório, a entidade auditada contestou, no ponto F, n.º 1, fls. 22 do articulado apresentado, o reparo anteriormente formulado nos moldes expressos no seu ponto E, n.º 2.1, als. d) e e), fls. 21 da mesma peça, pelo que se remete para a contra-alegação então efectuada.</p> <p>2. Não obtenção da prévia autorização do Ministro das Finanças, exigida no art.º 16.º n.º 1 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05, que deveria preceder o acto em análise. A sua falta, além de o inquirar de anulabilidade nos termos do art.º 135.º do CPA, potenciou a realização de despesas fundadas em responsabilidade contratual, imputável ao INTF⁽²⁹⁾, caso tal autorização fosse ulteriormente negada pela mencionada entidade; ©</p> <p>3. Autorizou-se a realização de uma despesa onerada em mais 45.000\$00 – atinente aos custos inerentes à transferência e registo da propriedade da viatura a favor do INTF – cf. observado anteriormente. Tal indicia ausência de rigor na determinação das condições contratuais a fixar – nas quais se inclui o preço -, bem como deficiências na assunção e realização de despesas públicas. Em comentário ao apontado, a entidade auditada referiu, no ponto F, n.º 8 a fls. 23 do seu articulado que «<i>A questão do custo da transferência de propriedade resulta de um simples e natural lapso, aliás corrigido, já que a proposta foi reformulada antes da aceitação definitiva (cf. fax da DGP Ref.ª 2426 e N. Ofício 1429)</i>». A “<i>naturalidade</i>” do lapso funda-se, aparentemente, no conhecimento superficial do acervo de normas concernentes à aquisição dos bens em causa segundo o sistema dos <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento</i>, pois os custos englobados e excluídos na formação do preço daqueles são taxativamente elencados nos <i>Cadernos de Encargos</i> integrados nos <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento</i> homologados pela Portaria n.º 696/98, de 25.07. Acresce que a iniciativa da invocada correcção partiu da Direcção-Geral do Património, cf. se depreende do teor do seu ofício n.º 17.901, de 30.10.2000, sob pena de não ser concedida a autorização ministerial referenciada no art.º 16.º n.º 1 do DL n.º 70-A/2000, de Conseqüentemente, o referido não pode deixar de indiciar insuficiente rigor no controlo e gestão de dinheiros públicos, cf. assinalado.</p>	<p>Art.ºs</p> <p>266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 123.º n.º 1 al. d), e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 7.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06; 16.º n.º 1 do DL n.º 70.º-A/2000, de 05.05; 18.º n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07.</p>

⁽²⁹⁾ Uma vez que o negócio jurídico em causa não carece de forma escrita – cf. resulta do disposto no art.º 59.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06 -, torna-se perfeito com a adjudicação, e eficaz quando aquela é comunicada ao parceiro contratual da Administração.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O teor dos ofícios da DGP n.º 17901, de 30.10.2000, e do INTF n.º 1481, de 14.11.2000, além de corroborar a deficiente justificação apresentada pelo INTF para a aquisição da viatura com as características técnico-funcionais da adjudicada e a incorrecta consideração dos custos relativos à transferência da sua propriedade – já apontados no presente Anexo -, revela insuficiências do citado Instituto ao nível da observância do regime jurídico financeiro disciplinador de toda a sua actividade, potenciando, por esta via, a sua violação. O desconhecimento ou insuficiente conhecimento do referido regime é igualmente visível na informação prestada por entidade do INTF sob o fax enviado àquele pela Land Rover Portugal em 06.12.2000.</p>	
<p>A delonga verificada no desenvolvimento do procedimento adjudicatório em apreço terá, eventualmente, contribuído para a indisponibilidade do fornecimento do veículo primitivamente escolhido (<i>Land Rover, modelo Freelander Di 5 Portas</i>) até ao final do ano 2000. Tal, além de não ser consentâneo com o tipo de procedimento adoptado (ajuste directo), conduziu à aquisição de um outro equivalente - mas de preço mais elevado – o qual, porém, também só veio a ser entregue em 2001, deixando assim sem fundamento a mudança de fornecedor e de veículo efectuada. Em sede de contraditório, o INTF argumentou, no ponto G, n.ºs 1 a 6 a fls. 24 do articulado apresentado, nos seguintes termos:</p> <p>«1º) <i>A Land Rover Portugal não estava em condições de garantir o fornecimento no decurso do ano 2000.</i></p> <p>2º) <i>Era público e sabido que, por força das alterações ao Imposto Automóvel, o preço de tais veículos iria aumentar.</i></p> <p>3º) <i>A opção pela Nissan permitiu que a declaração de venda tivesse a data de 28 de Dezembro e o preço ainda de 2000.</i></p> <p>4º) <i>A não aquisição em 2000, implicava também um novo processo de autorização.</i></p> <p>5.º) <i>Menos despesa e celeridade processual justificam plenamente a opção realizada».</i></p> <p>O impugnado pela entidade auditada carece de sustentação suficiente pelos motivos seguidamente enunciados. Na verdade, constata-se que a <i>Land Rover Portugal</i> garantiu, pelo menos até 2 de Novembro de 2000, a entrega imediata do veículo pretendido nas cores azul metalizada clara e preto micatalizado. Tivesse o INTF diligenciado em tempo oportuno a obtenção da prévia autorização ministerial (que ocorreu 10 dias depois da deliberação de adjudicação) e instruído correctamente o correspondente processo – cujo termo só se verificou em 04.12.2000 – não teria, eventualmente, a <i>Land Rover Portugal</i> informado em 06.12.2000 que nos restantes dias do mesmo mês e ano já não poderia entregar a viatura em causa. Por outro lado, não se divisa quando teve lugar o acto administrativo consubstanciador da aquisição da invocada viatura <i>Nissan</i>, como adiante explicitado e já aflorado no capítulo III do Relatório Geral, sendo certo que aquele também não foi entregue em 2000 mas em 2001. Por último, não se alcança o afirmado no n.º 4 supra transcrito, uma vez que, nos termos do art.º 11.º n.º 1 al. d) do DL n.º 70-A/2000, de 5 de Maio, as autorizações de despesa assumidas só caducariam em 31 de Janeiro de 2001 se não tivessem sido pagas até à citada data.</p>	<p>Art.ºs 10.º e 57.º do CPA; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07.</p>
<p>Embora os ofícios da DGP n.ºs 20116 e 21433, de 4 e 27 de Dezembro indiquem que foi dado cumprimento ao estatuído no art.º 16.º n.º 1 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05, afigura-se – atento o</p>	



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>conceito de “<i>processo administrativo</i>” vazado no art.º 1.º n.º 1 do CPA, e o conteúdo mínimo a observar nas notificações de actos administrativos, fixado no art.º 68.º n.º 1 als. b) e c) e n.º 2 do mesmo Código – que o INTF deveria ser mais exigente ao nível do conhecimento dos actos que interferem ou podem interferir na sua actividade. <i>In casu</i>, desconhece-se, relativamente ao mencionado acto prévio de autorização, qual o seu autor, se agiu (ou não) ao abrigo de competência própria, e a data em que foi praticado – elementos relevantes para efeitos da sua impugnação caso o seu teor fosse desfavorável à pretensão inicialmente formulada pelo INTF. O referido conferiria mais transparência e segurança jurídica à actividade administrativa prosseguida que, frequentemente, é prejudicada pela desformalização adoptada na prática de actos⁽³⁰⁾, preparatórios ou não das decisões a tomar. Em sede de contraditório, a entidade auditada arguiu, no ponto H, n.ºs 1 a 3, a fls. 25 do seu articulado, que:</p> <p>« 1º) <i>Salvo o devido respeito, é incompreensível a invocação da competência ou não da pessoa que assinou o ofício da DGP.</i></p> <p>2º) <i>O INTF, como qualquer entidade, presume a boa fé, na relação entre entes da Administração Pública e, portanto, que quem assina despachos ou ofícios tem para tal competência</i>».</p> <p>Da impugnação oferecida infere-se que o INTF não alcançou o sentido subjacente ao reparo formulado, e que se mantém. A competência equacionada não respeitava ao subscritor dos ofícios da DGP supra referenciados – que se tratará, em princípio, de competência própria ou delegada para assinatura de expediente geral⁽³¹⁾ -, mas sim à do autor do acto autorizador legalmente exigível para a aquisição em causa, atenta a exiguidade dos elementos atinentes àquele [acto] expressos nos citados ofícios. Assim, constata-se que o mencionado Instituto desconhece qual o autor do acto autorizador (Ministro das Finanças ou outro membro do Governo), se agiu (ou não) ao abrigo de competência própria, e a data em que foi proferido.</p>	
<p>Inexistência de acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa atinente à aquisição, ao <i>Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i>, da viatura Nissan, modelo Terrano II 3 portas TDI Sport + ABS R20, na importância de 4.284.095\$00, sem IVA, atendendo a que:</p> <ul style="list-style-type: none">- O conteúdo e destinatário do acto adjudicatório deliberado pelo C.A. do INTF em 10.10.2000 não respeita à situação de facto e de direito em análise – nomeadamente, no que respeita ao próprio <i>Contrato Público de Aprovisionamento</i>, que deixa de ser o n.º 881.882, para passar a ser o 811.883;- O acto autorizador referido no ofício da DGP com a Ref.ª n.º 21.433, de 27.12.2000 não substitui o acto adjudicatório em questão⁽³²⁾. <p>A omissão assinalada é sancionada com nulidade, cf. art.º 133.º n.º 2 al. f) do CPA, o que veda a produção de quaisquer efeitos, como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 134.º do mesmo Código.</p> <p>O referido evidencia acentuadas insuficiências no controlo e gestão dos recursos financeiros públicos, bem como graves deficiências ao nível da observância dos procedimentos administrativo-financeiros legalmente instituídos e a que se deve subordinar a contratação pública respeitante à</p>	<p>Art.ºs 17.º n.º 1 al. b), 54.º e 86.º n.º 1 al. a) do DL n.º 197/99, de 08.06; 122.º do CPA; 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07.</p>

⁽³⁰⁾ De que são exemplo as referências aos “*contactos telefónicos*” constantes no ofício do INTF (com a Ref.ª n.º 1481) de 14.11.2000 e na proposta formulada pelo *Entrepasto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.*, de 07.12.2000.

⁽³¹⁾ *In casu*, pelo Director de Serviços de Gestão de Veículos do Estado (DSGVE) da DGP, Dr. *José Manuel Domingues*.

⁽³²⁾ Já que os actos autorizadores consubstanciam um «(...) *acto pelo qual um órgão da Administração permite a alguém* [ou a outro órgão] *o exercício de um direito ou de uma competência pré-existente*», cf. definição proposta pelo Prof. Freitas do Amaral in “*Direito Administrativo*”, pág. 129, Vol. III, Lisboa, 1989.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis.</p> <p>Em consequência da assinalada inexistência do acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa atinente à aquisição, ao <i>Entreposto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i>, da viatura Nissan, modelo Terrano II 3 portas TDI Sport + ABS R20, na importância de 5.012.391\$00 com IVA, o pagamento respeitante à factura n.º 15653, autorizado pelo C.A. em reunião de 16.01.2001 (cf. Acta n.º 2001/03, ponto 4), consubstancia uma infracção financeira, sancionada nos termos do art.º 65.º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08.</p> <p>Em sede de audiência prévia, a entidade auditada objectou, no ponto I, n.ºs 1 a 4, fls. 25 e 26 do articulado oferecido, nos termos seguidamente transcritos:</p> <p>«1º É verdade que o acto de autorização emanou de vogal do Conselho que para tal não tinha competência.</p> <p>2º O vício em causa é o da incompetência <i>relativa</i>.</p> <p>3º O acto foi sujeito a posterior <i>ratificação</i>, na reunião do Conselho de Administração de 16.1.2001 (cf. Ponto 4 da Acta n.º 2001/03).</p> <p>4º A ratificação é feita de acordo com o art.º 137.º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo, pelo que, nos termos do n.º 4 da mesma disposição, os efeitos da ratificação retroagem-se à data do acto a que respeita pelo que o acto de autorização da aquisição da viatura é válido e eficaz».</p> <p>A 1.ª observação que se impõe é que se desconhece o acto a que se alude no n.º 1 supra reproduzido. E, no ponto 4 da acta (n.º 2001/03) narrativa da reunião do C.A. do INTF, ocorrida em 29.12.2000, apenas consta que «O Conselho de Administração deliberou <u>autorizar o pagamento da aquisição de viatura todo o terreno, cf. fotocópia dos documentos que se juntam com o n.º III</u>», sendo tais documentos:</p> <ul style="list-style-type: none">- A autorização de pagamento n.º 01.333, de 29.12.2000, na qual se indica como acto autorizador da realização da respectiva despesa o produzido na reunião do C.A. do INTF ocorrida em 10.10.2000;- A factura n.º 15.653, emitida pelo <i>Entreposto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i>, em 28.12.2000. <p>Face ao exposto, mantém-se a apontada inexistência do acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa atinente à contratação <i>sub judice</i>, afastando-se a possibilidade – aflorada pela entidade auditada no ponto F, n.ºs 5 a 7, a fls. 23 da contestação apresentada - de a requisição ou <i>Nota de Encomenda</i> remetida pelo INTF em 27.12.2000 ao <i>Entreposto Comercial, Veículos e Máquinas, S.A.</i>, consubstanciar - formal e materialmente -, tal acto, atento quer o seu conteúdo, quer o seu autor (Directora Adjunta do C.A., Dr.ª <i>Áurea Batista</i>), cf. comentado no capítulo III, ponto I, alínea c) do Relatório Geral.</p>	<p>Art.º 65.º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08</p>

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.



Anexo II

Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de Comunicações Móveis (Contrato inicial e subsequente Adicional)

**Objecto: Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis para os funcionários do INTF**

Co-Contratante: TMN, Telecomunicações Móveis, S.A.

Valor (sem IVA): 2.090.400\$00 / 2.164.800\$00 / 2.227.200\$00

Procedimento Adoptado: Ajuste Directo com Consulta

Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 55/95, de 29.03⁽¹⁾; DL n.º 149/95⁽²⁾, de 24.06, na redacção dada pelo DL n.º 265/97, de 02.10

Sumário: A aquisição dos equipamentos e serviços supra indicados destina-se a dotar alguns dos funcionários do INTF dos adequados meios de comunicação móvel. Para o efeito, um membro do INTF – não identificado – autorizou o início das diligências que se revelassem necessárias à aquisição de 13 (treze) telemóveis, sem, no entanto, definir o valor máximo da despesa a realizar, bem como o procedimento pré-contratual a observar. Nos ofícios-convite remetidos às 3 (três) entidades consultadas, além de se indicar que se pretendia adquirir 12 (doze) aparelhos (e não treze) de determinada marca e modelo (Nokia 5110), e que na escolha da melhor proposta se atenderia, “predominantemente”, ao preço mais baixo, não se alude a algumas das condições essenciais que as obrigações a constituir deverão observar, como sejam a sua duração temporal ou ainda formas de pagamento. Recepcionadas as propostas – desconhecendo-se a data em que foram abertas por inexistência de qualquer documento narrativo co-respectivo -, a instância plural nomeada para proceder à sua apreciação propõe a adjudicação de 13 (treze) telemóveis Nokia ao co-contratante particular acima identificado, sem, contudo, demonstrar a(s) vantagem(ens) financeira(s) decorrentes, por oposição aos preços formulados pelos outros 2 (dois) candidatos. Em reunião do C.A., o INTF concorda com o proposto, mas sem definir o valor total máximo da despesa então autorizada. Negociada a minuta do contrato a outorgar – facto que ocorreu após a data mencionada no respectivo título contratual – as partes formalizaram, em documento particular, as prestações e contraprestações devidas. No entanto, o estipulado no contrato diverge, nalguns aspectos, quer do conteúdo da proposta preferida, quer do próprio acto adjudicatório. Assim, são adquiridos 13 (treze) e não 12 (doze) aparelhos, sendo um deles do modelo 6150, por preço unitário omissas nas declarações negociais anteriormente produzidas. Ao mencionado, acresce a inexistência de qualquer referência ao valor máximo estimado, emergente do contrato celebrado, e indeterminável, em consequência da proposta adjudicada – para a qual aquele remete – contemplar diferentes preços para os diversos serviços de comunicações móveis disponibilizados.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Inexistência de prévia estimativa do valor dos bens e serviços a adquirir
- Ausência de prévia definição do tipo de procedimento a adoptar
- Não determinação prévia de condições contratuais essenciais, como o prazo durante o qual se efectuariam os serviços pretendidos
- Insuficiência do conteúdo dos convites remetidos aos candidatos seleccionados para participar no procedimento
- Indeterminação do critério de adjudicação fixado em virtude da utilização da expressão

(1) Alterado pela Lei n.º 22/95, de 18.07, DL n.º 80/96, de 21.06 e DL n.º 128/98, de 13.05.

(2) Diploma legal que regula o contrato de locação financeira.



“predominantemente”

- Obrigatoriedade dos bens a fornecer serem de determinada marca
- Insuficiente fundamentação da adjudicação efectuada face ao critério que a deveria conformar
- O acto adjudicatório praticado não referencia o valor total máximo estimado dos bens e serviços a adquirir
- Deficiente transparência da actividade administrativa desenvolvida, patente na inexistência de registo em acta do teor da reunião - realizada em sessão privada – atinente à abertura das propostas apresentadas, e na não indicação, no título contratual, da data em que efectivamente se procedeu à sua outorga
- Não aprovação da minuta do contrato a outorgar
- Indefinição do objecto do contrato – dada a não indicação do tipo de serviços adquirido – bem como do seu encargo máximo estimado

Objecto: Adicional ao contrato respeitante à Aquisição de Telemóveis e respectivos serviços de comunicações móveis

Valor (sem IVA): 1.293.607\$00

Procedimento Adoptado: Ajuste Directo

Sumário: O adicional em apreço foi determinado pela ulterior admissão de novos trabalhadores no quadro de pessoal do INTF, a qual, porém, já era previsível em momento anterior. Assim, este Instituto solicitou à TMN, Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., proposta de preço para o fornecimento de mais 6 (seis) telemóveis Nokia 5110 e um telemóvel Ericson SH 888, o que foi aceite por aquela, através de apresentação de nova declaração negocial cujas condições de aquisição formuladas eram idênticas às da sua primitiva proposta. O proposto foi adjudicado por um dos membros do C.A. do INTF que, todavia, não invocou qualquer fundamento legal que consentisse o ajuste directo efectuado. No entanto, o *Adicional* em apreço não traduz uma modificação pontual das condições contratuais anteriormente convencionadas mas sim um novo negócio jurídico, atento o número de telemóveis adquiridos – mais de 50% dos inicialmente fornecidos – e a renovação das prestações dos serviços móveis de comunicação por mais 24 meses, pelo que na sua formação deveria ter sido consultado, para além da TMN, S.A., outro operador de telecomunicações móveis.

Antes da formalização da *Adenda*, o co-contratante deu início à sua execução, através da entrega de um dos telemóveis objecto da adjudicação suplementar supra referida. Constata-se ainda que o estipulado no *Adicional* não permite determinar o co-respectivo acréscimo da despesa, em virtude da inexistência de qualquer referência, no seu clausulado, à proposta formulada pelo co-contratante particular, bem como ao acto adjudicatório que sobre aquela recaiu.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Realização de parte das novas prestações materiais antes da formalização do adicional
- Não menção, no texto da *Adenda* outorgada, dos respectivos encargos
- Erróneo procedimento pré-contratual, em consequência da amplitude das alterações introduzidas ao primitivo texto contratual



Tribunal de Contas

87

Data	Actos
05.02.99	Acto autorizador da abertura de procedimento para a aquisição de 13 telemóveis, exarado sobre a Nota Interna da DACA de 04.02.1999, na qual se propõe igualmente a nomeação da <i>Comissão de Análise das Propostas</i> ⁽³⁾ .
05.03.99	Nova proposta de abertura de procedimento para aquisição de 12 telemóveis Nokia 5110 (Nota Interna n.º 21/99-DACA), a qual não foi objecto de qualquer acto/deliberação decisória.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não identificação nominal e funcional da entidade que autorizou a abertura do procedimento. ©	Art.º 23.º do DL n.º 135/99, de 22.04
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo do procedimento pré-contratual desencadeado. ©	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 3.º n.º 3 e 10.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05
A Nota Interna da DACA de 04.02.1999 não menciona sequer uma estimativa do valor dos bens e serviços a adquirir, o que: 1. indicia a ausência de controlo orçamental; 2. impossibilita a determinação do tipo de procedimento pré-contratual aplicável a observar de acordo com o critério fixado no art.º 32.º n.º 1 do DL n.º 55/95. Ora, a decisão ou deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios. Face ao teor da citada Nota, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, dado que a entidade que proferiu o despacho autorizador não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público, transparência, etc. © Em sede de contraditório, o INTF acrescentou ainda que « <i>Ainda assim, foi indicado um valor global máximo, o que demonstra rigor na execução orçamental</i> », cf. consta no n.º 1 (fls. 30) do seu articulado. Re-analisado o conteúdo das <i>Notas Internas</i> da DACA, de 04.02.1999, e n.º 21/99, de 05.03.1999, não se divisa a alusão a qualquer valor/estimativa de custos, pelo que se mantém o comentário supra	Art.ºs 7.º n.º 1, 27.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 (52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07

(3) Composta pela Dr.ª Áurea Batista, Dr.ª Lurdes Pereira e o técnico José Manuel Gomes.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
formulado.	
Constituindo a prévia fixação do valor global dos bens e serviços a adquirir um elemento essencial nos procedimentos adjudicatórios ⁽⁴⁾ regulados no DL n.º 55/95, de 29.03 pelas razões acima aduzidas, a decisão prévia de contratar ⁽⁵⁾ proferida em 05.02.1999 padece de nulidade nos termos previstos no art.º 133.º n.º 1 do CPA face à não alusão do mencionado elemento na Nota Interna da DACA (datada de 04.02.1999) – documento em que recaiu a referida decisão. ©	Art.ºs 7.º n.º 1, 26.º e 27.º do DL n.º 55/95, de 29.03
Não indicação e consequente ausência de fundamentação ao nível da selecção das entidades a convidar para participar no procedimento. Em sede de contraditório, o INTF impugnou nos termos seguintes: « <i>Foram convidados <u>todos</u> (repete-se, <u>todos</u>) os operadores móveis a operar em Portugal, pelo que não se entende a imputação de falta de fundamentação</i> » - cf. ponto F a fls. 32 do articulado. A falta de fundamentação anteriormente imputada sustentase na omissão, constatada no documento em que recaiu a decisão prévia de contratar, de referência a quaisquer entidades passíveis de serem potenciais co-contratantes devido à sua idoneidade, qualidade dos serviços prestados, etc. Por outro lado, à fundamentação oferecida sempre se poderia replicar questionando o motivo pelo qual não foram seleccionadas entidades fornecedoras do próprio equipamento (<i>Motorola, Siemens, Erikson, Samsung, Philips, Alcatel, Mitsubishi, etc.</i>), dado que usualmente também processam a oferta de serviços de telecomunicações móveis variados ⁽⁶⁾ . Refira-se, aliás, que tal se afiguraria mais consentâneo com a única exigência expressa pela entidade auditada: que os telemóveis a adquirir/locar fossem da marca <i>Nokia</i> . Consequentemente, mantém-se o comentário inicialmente formulado.	Art.º 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA
Mesmo em procedimentos mais desformalizados – como é o caso do <i>ajuste directo</i> – a Administração encontra-se sempre vinculada à observância dos princípios gerais que regem a sua actividade (cf. o preceitua o art.º 2.º n.º 5 do CPA), dever mais acentuado quando entra em relação com mais de uma entidade ⁽⁷⁾ a fim de escolher a declaração negocial mais conforme ao interesse público que a determinou a contratar. Nesses casos, só a prévia fixação das principais condições contratuais visadas, bem como as passíveis de alterações, poderá assegurar uma sã concorrência, ainda que limitada a um círculo restrito. A não ser assim, o procedimento desencadeado é totalmente desnaturado, em virtude da indeterminação ou ilimitada ampliação das condições a integrar no contrato a celebrar. Consequentemente, afigura-se que a ausência da prévia definição dos principais elementos contratuais verificada contende com alguns dos princípios acima	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA

(4) A essencialidade do referido elemento ressalta também do preceituado no art.º 35.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03, o qual permite a adopção do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio independentemente do valor "*Em casos excepcionais, quando a natureza dos serviços a adquirir ou as contingências a eles inerentes não permitam uma fixação prévia e global do preço*". O raciocínio formulado é igualmente válido no âmbito dos procedimentos atinentes à contratação de empreitadas de obras públicas, cf. se infere do teor do Acórdão n.º 29 deste Tribunal, proferido no âmbito do Recurso Ordinário n.º 29/2000 (referente ao proc. de visto n.º 1707/00), deliberado em plenário da 1.ª Secção em 21.11.2000.

(5) E actos subsequentes, como resulta do disposto no art.º 133.º n.º 2 al. i) do CPA.

(6) De certa forma, tal verificou-se no âmbito da aquisição atinente a *Seguro de Saúde de Grupo* (Anexo X), em que a entidade auditada contactou empresas mediadoras de seguros e não as próprias companhias seguradoras.

(7) Como resulta de interpretação "*à contrário*" do disposto no art.º 32.º n.º 7 do DL n.º 55/95, de 29.03, na redacção dada pelo DL n.º 80/96, de 21.06, somente quando o valor dos bens/serviços a adquirir for igual ou inferior a 500 contos é que a Administração poderá ajustar directamente e de forma incondicional todas as prestações e contraprestações, principais e acessórias, com a única entidade seleccionada para o efeito.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
afiorados – situação agravada pela inexistência de um <i>Caderno de Encargos</i> . ©	
<p>A formulação da proposta consubstanciada na Nota Interna n.º 21/99-DACA, de 05.03.1999 no momento procedimental em causa evidencia a desarticulação da actuação administrativa interna desenvolvida pelo INTF, o que, além de contribuir para a ineficácia daquela, potencia o cometimento de ilegalidades administrativo-financeiras.</p> <p>Em discordância com o reparo formulado, a entidade auditada alegou, no ponto H, fls. 33 do seu articulado, que a citada <i>Nota</i> «(...) diz apenas respeito à criação de dossiers. É, deste modo, incompreensível a referência à abertura de novas propostas». O aduzido só concorre para reafirmar a assinalada desarticulação, atendendo a que os serviços deveriam ter dado execução ao vertido na <i>Nota Interna</i> da DACA de 04.02.1999 – sobre a qual recai a decisão prévia de contratar – e não ao constante na aludida <i>Nota</i> n.º 21/99-DACA, de 05.03.1999. Mas não foi o que sucedeu, como se conclui do facto dos ofícios convite posteriormente remetidos às entidades consultadas referirem “12 telemóveis, modelo Nokia 5110”, em dissonância com o teor da <i>Nota Interna</i> da DACA de 04.02.1999, que se cingiu à menção de “13 telemóveis”.</p>	

Data	Actos
09.03.99	Solicitação de propostas para a aquisição de 12 telemóveis Nokia 5110 e respectivos serviços às entidades Telecel SA, TMN, SA e OPTIMUS, SA, através de ofícios convite (Ref. ^{as} n. ^{os} 127 a 129/99), nos quais se refere que o critério de adjudicação a atender será “(...) predominantemente, o do preço mais baixo (...)”, fixando-se como termo para a apresentação daquelas a data de 23.03.1999.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O teor dos ofícios convite endereçados é manifestamente exíguo, em consequência da já assinalada ausência de prévia definição de alguns dos principais elementos a integrar no futuro contrato⁽⁸⁾.</p> <p>Acresce que a utilização da expressão “predominantemente” gera um clima de incerteza e de indefinição susceptível de levar as entidades convidadas a não formularem propostas, ante a perspectiva de aplicação de outros factores de adjudicação, insusceptíveis de atender à data da sua elaboração. Só uma rigorosa concretização daqueles poderá assegurar o respeito pelos princípios da igualdade, transparência e boa-fé por que se deve pautar a actividade administrativa, cf. preconizado em vasta jurisprudência deste Tribunal⁽⁹⁾. ©</p>	<p>Art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA</p>

⁽⁸⁾ Como a duração do contrato ou prazo de execução do serviço ou da entrega dos bens, formas de pagamento, etc., como se infere do disposto nas alíneas d) e f) do art.º 14.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽⁹⁾ Ex: Autos de Reclamação n.º 123/96 (reapreciação do proc.º n.º 24178/96), de 22.10.1996; Autos de Reclamação n.º 71/97 (reapreciação do proc. n.º 81121/96) de 13.05.1996; Decisão n.º 234/97-CV5 (sobre os proc.ºs n.ºs 88041 e 89672/96) de 16.01.1997, etc.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Menção da marca “Nokia” sem se prever a possibilidade do fornecimento de bens (telemóveis) de natureza técnica análoga/equivalente.</p> <p>Em sede de contraditório, o INTF arrolou os seguintes argumentos:</p> <p>« 1º) <i>Todas as empresas participantes no procedimento forneciam aquele produto daquela marca.</i></p> <p>2º) <i>Como é evidente, a proibição da menção da marca tem uma única razão de ser: impedir, por essa forma, prejudicar ou favorecer concorrentes.</i></p> <p>3º) <i>Ora, nenhuma das empresas convidadas foi favorecida ou prejudicada, uma vez que <u>todos</u> forneciam aquele produto <u>daquela marca</u>» - ponto J, n.ºs 1 a 3, fls. 34 do articulado subscrito em 19.12.2001. A contestação oferecida não colhe, considerando que:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Só à <i>posteriori</i> é que o INTF pode afirmar que todas as entidades convidadas forneciam telemóveis <i>Nokia</i>, já que não se divisa, no presente processo de contratação, qualquer elemento que documente a prévia averiguação e ou confirmação de que assim seria;- Contrariamente ao alegado, favoreceu, indirectamente, uma empresa actuante no mercado (a produtora do equipamento <i>Nokia</i>) dos serviços de telecomunicações móveis terrestres, uma vez que a sua prestação exige, necessariamente, a posse do respectivo equipamento de suporte.	<p>Art.º 42.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽¹⁰⁾</p>
<p>Não se exigiu os documentos de apresentação obrigatória, potenciando assim a contratação com entidades legalmente ineptas para o efeito. Tal foi reconhecido pela entidade auditada no ponto L, fls. 34 do articulado oferecido ©</p>	<p>Art.ºs 22.º n.º 5, 53.º n.º 1 e 17.º do DL n.º 55/95; 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09; 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; n.º 1 do Desp. n.º 10/SESS/96, de 29.03</p>

Data	Actos
10.03.99 22.03.99	<p>Apresentação de propostas contratuais pelas seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none">- Telecel – Comunicações Pessoais, S.A (datada de 22.03.1999);- Optimus Telecomunicações, S.A (datada de 22.03.1999, cf. ofício com a Ref.ª JO 01399);- TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A, na qual se propõe a cedência de 12 telemóveis NOKIA 5110, os quais transitam para a propriedade do INTF no final de 24 meses, mediante o pagamento do valor residual de 1.000\$00 + IVA por cada telemóvel (cf. proposta n.º DGC7GCS/0013/99, remetida a 11.03.1999, anexa ao ofício

⁽¹⁰⁾ Que transpõe o n.º 6 do art.º 8.º da Directiva 93/36/CEE do Conselho de 14.06.1993, o qual dispõe que “A menos que tais especificações sejam justificadas pelo objecto do contrato, os Estados-membros devem proibir a introdução, nas cláusulas contratuais relativas a um contrato determinado, de especificações técnicas que mencionem produtos de fabrico ou proveniência determinados, ou de processos particulares que tenham por efeito favorecer ou eliminar certas empresas ou certos produtores. É, nomeadamente, proibida a indicação de marcas, de patentes ou de tipos, ou de uma origem ou produção determinadas. No entanto, tal indicação acompanhada da menção «ou equivalente» é autorizada quando as entidades adjudicantes não tenham a possibilidade de fornecer uma descrição do objecto do contrato por meio de especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados”. Tal dispositivo foi novamente acolhido no art.º 43.º n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08.06.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>com a Ref.^a DGC/GSC/AC/13/99). São ainda formuladas as seguintes condições contratuais:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Prazo de Entrega: imediato (ponto 3.1, pág. 4);2. Garantia: 12 meses a partir da data da factura ou entrega dos bens (ponto 3.2, pág. 4);3. Assistência Técnica: substituição do telemóvel por outro durante o período de reparação (ponto 3.3, pág. 4);4. Validade do Acordo: 24 meses a contar da data da sua assinatura (ponto 3.4, pág. 4);5. Validade da Proposta: 30 dias (ponto 3.5, pág. 4);6. Condições de Pagamento: 30 dias após a data da factura (ponto 3.5, pág. 4);7. Fidelização de um mínimo de 22 cartões activos por um período de 24 meses. <p>Em anexo são descritos diversos serviços da TMN, tarifários e os custos mensais para os seguintes <i>Planos Personalizados de Preços</i>:</p> <ul style="list-style-type: none">- Plano Base: 2.000\$00, sem IVA;- Plano Normal: 5.100\$00, sem IVA;- Plano Executivo: 7.700\$00, sem IVA.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Entre a remessa do convite à TMN, S.A (09.03.1999) e a formulação da respectiva proposta (10.03.1999) mediu um único dia, prazo que se afigura manifestamente insuficiente para a elaboração de uma proposta credível e conforme à satisfação das necessidades do INTF.</p>	
<p>A proposta apresentada pela TMN, S.A (n.º DGC7GCS/0013/99, de 10.03.1999) fixou como prazo de validade 30 dias, quando a lei exige um mínimo de 60.</p> <p>À ilegalidade indiciada o INTF formulou as seguintes objecções:</p> <p>« 1º) <i>A norma em causa é o artigo 56.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, que não se aplica a procedimento por ajuste directo.</i></p> <p>2º) <i>Basta aliás atentar na circunstância de que no regime aplicável ao ajuste directo, o legislador quando quis efectuar remissões para normas de outros regimes fê-lo de forma expressa (cf. remissão para os artigos 72.º a 78.º).</i></p> <p>3º) <i>Acresce, que o procedimento por ajuste directo é substancialmente diferente de outros procedimentos.</i></p> <p>4º) <i>Sendo ainda certo que nenhuma das propostas cumpria o referido requisito, pelo que a consequência seria a não admissão de nenhuma delas e a abertura de um novo procedimento, com todos os inconvenientes daí decorrentes.</i></p> <p>5) <i>Sendo não menos certo que o referido prazo está fixado a favor da administração e o INTF em nada foi prejudicado com a existência de prazos de validade inferior»</i> - ponto M, n.ºs 1 a 4, fls. 35 do articulado apresentado.</p> <p>Salvo melhor entendimento, o prazo previsto no art.º 56.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29 de Março, é extensível a todas as declarações negociais apresentadas nos diversos tipos de procedimentos pré-contratuais regulados no citado diploma legal, dado tratar-se de um aspecto jurídico cuja prévia definição é imperativa a ambas as partes:</p> <ul style="list-style-type: none">- à Administração, para aferir a compatibilidade do “prazo de validade” com o prazo necessário à realização de todas as formalidades integradas no procedimento pré-contratual adoptado;- aos concorrentes, para ponderarem a sua capacidade empresarial e ou	<p>Art.º 56.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>organizatória de afectar os seus meios (humanos e materiais) à realização das prestações propostas durante determinado período de tempo.</p> <p>Assim, não se acompanha o afirmado no supra n.º 5. O alegado no n.º 2 parece assentar numa lógica desconforme à decorrente do positivado nos art.ºs 9.º e 10.º do Código Civil. Seguindo o raciocínio da entidade auditada, concluir-se-ia que também as exigências de formulação de um <i>Caderno de Encargos</i> (art.ºs 41.º e 42.º), de instrução das propostas com determinados elementos (art.ºs 49.º, 53.º n.ºs 1 e 3, 54.º), etc., não eram aplicáveis no âmbito de contratos precedidos de ajuste directo por inexistência de expressa remissão legal. Anote-se, aliás, que o legislador normalmente opera tais remissões para indicar a sequência das formalidades a praticar em determinado procedimento, e não para fixar a valia jurídico-formal daquelas. Relativamente ao aduzido no n.º 4 acima transcrito, apenas se dirá que se trata de uma questão cuja ponderação e responsabilidade cabe ao órgão executivo do INTF, cingindo-se a equipa de auditores à verificação objectiva da conformidade legal dos actos administrativos praticados no presente processo de contratação e que, pelos motivos expendidos, não subscreve a impugnação oferecida.</p>	

Data	Actos
24.03.99	“(…) recepção, abertura e análise (…)” das propostas, em sessão privada, cf. mencionado no preâmbulo do Relatório produzido em sede de apreciação das propostas, datado de 29.03.1999.
29.03.99	Análise do mérito das propostas apresentadas pelas entidades convidadas, no qual se propõe a aquisição “(…) dos doze telemóveis Nokia 5110 à TMN, S.A, 9 dos quais no Plano Executivo e 3 no Plano Normal, sendo necessário definir, para cada telemóvel, quais os serviços necessários, por forma a serem acordadas as condições de adesão ”, como consta no respectivo Relatório de apreciação.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Não se encontra arquivada no presente processo de contratação a acta narrativa da reunião da Comissão de “<i>Abertura</i>”⁽¹¹⁾ das propostas, realizada em 24.03.1999, a qual deveria ter sido lavrada em documento avulso, como resulta do disposto nos art.ºs 27.º e 28.º n.º 3 do CPA, aplicável por força do estatuído no art.º 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03, ou ainda por analogia com o estatuído no art.º 62.º n.º 1 do citado DL.</p> <p>Do alegado pela entidade auditada no ponto N, a fls. 36 do articulado apresentado em sede de contraditório, afigura-se legítimo concluir pela inexistência do citado documento, o que fere de nulidade o deliberado pela referida Comissão por carência absoluta de forma legal nos termos dos art.ºs 133.º n.º 2 al. f) e 134.º n.º 1 do CPA, nulidade essa comunicável aos actos subsequentes, cf. art.º 133.º n.º 2 al. i) do mesmo Código.</p> <p>Acresce que a ilegalidade apontada lança dúvidas – porventura infundadas – sobre a transparência da actividade administrativa desenvolvida no procedimento</p>	<p>Art.ºs 62.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 e/ou 27.º do CPA e art.ºs 3.º n.º 1 e 6.º do mesmo Código; 266.º n.º 2 da CRP.</p>

⁽¹¹⁾ Constituída pelos mesmos membros da Comissão de Análise das Propostas.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
de contratação em causa. ©	
<p>Atento o disposto no n.º 1 dos artigos 99.º e 125.º do CPA, verifica-se que o Relatório de apreciação do mérito das propostas não fundamenta a adjudicação sugerida, relevando, em especial:</p> <ol style="list-style-type: none">1. A não demonstração de que a proposta preferida é financeiramente menos onerosa, em conformidade com o critério de adjudicação pré-fixado nos ofícios-convite;2. A constatação de que alguns dos preços dos serviços propostos pela Optimus, S.A (o pacote "Normal") era financeiramente mais vantajoso do que o da TMN, S.A. <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada formulou, no ponto O, n.ºs 1 a 5, fls. 36 e 37 do seu articulado, as seguintes objecções:</p> <p>«1º) Como resultado evidente e indiscutível, da acta de abertura e análise das propostas, as apresentadas pela Telecel e pela TMN eram idênticas, havendo vantagem desta última em razão do desconto.</p> <p>2º) É, deste modo, infundada a consideração de que o relatório de adjudicação não está fundamentado bem como a dúvida sobre a correcção da opção feita pelo INTF.</p> <p>3º) Quanto ao último aspecto, basta analisar os dados mais importantes da grelha anexa ao Relatório.</p> <p>4º) Como os preços são apresentados, por ambas as empresas, em pacote, é óbvio que o "Pacote TMN" é mais favorável em 6 de 7 itens considerados». Face à contestação supra, anote-se que se assinalaram benefícios financeiros relativamente à proposta elaborada pela Optimus, S.A. e não, como indicado pelo INTF, à apresentada pela Telecel, observação que se mantém se se atender que: aquela propôs, para o Plano Normal, o valor de 5.000\$00, e descontos de 9% na facturação mensal acrescido de 20% para o primeiro número da rede fixa à escolha do Instituto (desconto sem correspondência na proposta da TMN, S.A.).</p>	<p>Art.ºs 93.º n.º 1, do DL n.º 55/95, de 29.03; 125.º n.ºs 1 e 2 e 99.º n.º 1 do CPA</p>

Data	Actos
30.03.99	Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa, deliberado pelo CA (Acta n.º 1999/17), com fundamento – por remissão – no Relatório datado de 29.03.1999.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O acto adjudicatório deliberado padece de inúmeros vícios, dos quais se destacam:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Por acolher o teor do Relatório subscrito em 29.03.1999, no qual não se divisa a aplicação do critério de adjudicação pré-estabelecido nos ofícios-convite, carece de fundamentação, formalidade essencial no processo de formação da vontade contratual da Administração;2. Por o seu conteúdo⁽¹²⁾ não abarcar um dos elementos essenciais a integrar no	

⁽¹²⁾ Como refere Fausto de Quadros, a adjudicação consiste "(...) num acto definitivo que põe termo ao processo do concurso, como processo de formação do contrato administrativo, tornando, desde logo, perfeito o contrato. Ela contém, portanto, uma decisão definitiva sobre a escolha do co-contratante e sobre o próprio conteúdo do contrato a formar (...)", considerando ainda como aspectos essenciais deste último "(...) os preços (incluindo o regime da sua revisão), os



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>contrato a celebrar, como o é o valor total máximo estimado dos bens e serviços a adquirir⁽¹³⁾. Tal inviabiliza a determinação do valor total da despesa autorizada⁽¹⁴⁾, o que implica a sua nulidade, bem como a nulidade do contrato a celebrar, cf. n.º 1 dos artigos 133.º e 185.º do CPA, por referência ao disposto nos art.ºs 123.º n.º 1 al. e) do mesmo Código e 14.º al. g) e 69.º do DL n.º 55/95, de 29.03.</p> <p>Em consequência do mencionado nos números precedentes, foram igualmente preteridos os princípios da legalidade, transparência e boa-fé. E, ao nível do mérito da gestão, o relatado denota graves deficiências, dada a total ausência de ponderação e controlo na constituição de obrigações geradoras de despesa pública.</p> <p>Em discordância com o comentário supra, a entidade auditada arrolou, no ponto P, n.ºs 1 a 7, fls. 37 a 39 do seu articulado, argumentação diversa, reproduzindo-se a mais relevante:</p> <p>«1º) <i>A acta do Conselho de Administração expressamente remete para o Relatório, estando neste cabalmente fundamentada a opção tomada (...);</i></p> <p>2º) <i>Quanto à não indicação expressa do valor global dos serviços adjudicados, a sanção da nulidade só é aplicável se concluímos – o que não parece correcto, - que a indicação do valor global dos serviços adjudicados é um elemento essencial do acto adjudicatório tendo em conta o disposto no artigo 133.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo.</i></p> <p>3º) <i>Deverá notar-se que a propósito da doutrina citada no “Relato” (Nota 11 da página 7) que:</i></p> <p>a) <i>O artigo citado foi escrito em 1987, data em que não havia um quadro legal aplicável aos procedimentos concursais;</i></p> <p>b) <i>O artigo em causa está expresso e objectivamente limitado aos concursos públicos – e não a todos os procedimentos concursais (...);</i></p> <p>5º) <i>Ponto essencial na questão é o entendimento do acto adjudicatório – este é o acto pelo qual a Administração se vincula a contratar com o adjudicatário os bens ou serviços objecto do concurso, nas condições fixadas na proposta por este apresentada.</i></p> <p>6º) <i>Deste modo, o valor do encargo assumido tem de se poder retirar da proposta – ora, ao deliberar-se contratar nos termos estritos desta, como aconteceu no caso do INTF, inexistente a necessidade de referir novamente o valor global do contrato a celebrar». No que concerne ao mencionado no n.º 1 supra, remete-se para o comentário formulado ao alegado no ponto O, n.ºs 1 a 5, fls. 36 e 37, do articulado apresentado pela entidade auditada. No que respeita à essencialidade da indicação do preço – estimado ou fixo -, este resulta quer da própria qualificação do contrato a celebrar (oneroso), vazada no art.º 14.º al. g) do DL n.º 55/95, de 29.03, quer da relevância financeira conferida pelo art.º 22.º n.º 1 al. b) do DL n.º 155/92, de 28.07, ao acto adjudicatório que, dados os seus efeitos</i></p>	<p>Art.ºs 3.º n.º 1, 6.º 6.º- A, 123.º n.º 1 als. d) e e) e 125.º n.ºs 1 e 3 do CPA; 14.º al. g) e 93.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03; 18.º n.º 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07; 266.º n.º 2 da CRP</p>

prazos de cumprimento, as chamadas «prestações financeiras», principais ou acessórias, etc.”, cf. “O Concurso Público na formação do Contrato Administrativo”, publicado na Revista da Ordem dos Advogados, ano 47, págs. 717 e 718.

(13) Ou, mais correctamente, a totalidade da renda a pagar durante a pendência do contrato (a qual deverá permitir a amortização dos telemóveis, a cobertura dos encargos e o lucro do adjudicatário) acrescida do montante correspondente ao valor residual em caso de opção pela compra dos telemóveis no termo do contrato.

(14) De acordo com o teor da proposta da adjudicatária, tal valor ascenderia a 2.042.400\$00, sem IVA, resultante do seguinte cálculo: ((7.700\$00 x 24 meses) x 9 telemóveis) + ((5.100\$00 x 24 meses) x 3 telemóveis) + 12.000\$00 (relativos à sua aquisição a título definitivo).



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>jurídicos, consubstancia em simultâneo o acto autorizador da realização de uma despesa pública. Relativamente ao argumentado nos pontos 3 e 4, não se subscreve a apreciação expendida pelo INTF: para tal basta recordar os regimes jurídicos consagrados no DL n.º 211/79, de 12 de Julho e no DL n.º 235/86, de 18 de Agosto, atinentes a “<i>procedimentos concursais</i>”. E, desde muito cedo que o legislador arredou a possibilidade de se alterar elementos essenciais do contrato a celebrar em qualquer procedimento participado por mais do que um potencial co-contratante, cf. se extrai dos art.ºs 94.º do citado DL n.º 235/86, 98.º do DL n.º 405/93, de 10.12 (aplicável no domínio do DL n.º 55/95, de 29.03, por força do disposto no seu art.º 106.º e art.º 189.º do CPA) e 14.º n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08.06, em concretização dos princípios constitucionais da igualdade, concorrência e imparcialidade. Se assim não fosse, ter-se-ia que equacionar qual a <i>ratio</i> e ou utilidade subjacente ao comando legal de prévia consulta do mercado – com os consequentes dispêndios de recursos humanos e materiais inerentes à promoção de qualquer procedimento administrativo – se, como advogado pelo INTF, a Administração pudesse, independentemente da consulta efectuada, modificar ilimitadamente o conteúdo da proposta apresentada pelo seu futuro parceiro contratual. O aduzido no n.º 6 acima transcrito suscita os seguintes comentários:</p> <ul style="list-style-type: none">- Não alude a qualquer valor aproximado da despesa então assumida com o acto adjudicatório praticado, remetendo exclusivamente para o conteúdo da proposta adjudicada. Todavia, despreza a homologação efectuada do conteúdo do <i>Relatório de Análise das propostas</i> (de 29.03.1999), no qual se afirma que «(...) é necessário definir, para cada telemóvel, quais os serviços necessários, por forma a serem acordadas as condições de adesão»;- Contrariamente ao impugnado, o contrato ulteriormente celebrado não se cingiu “aos termos estritos” da proposta, como evidenciado pela inclusão de mais um telemóvel (o <i>Nokia 6150</i>);- Só à <i>posteriori</i>, isto é, na fase correspondente ao processamento dos pagamentos mensais das prestações <i>sub judice</i> é que a entidade auditada parece reconhecer a possibilidade de determinar o “<i>quantum</i>” da despesa adjudicada, como se alcança do afirmado no ponto U, n.º 4 a fls. 42 do seu articulado. <p>A não indicação de qualquer valor estimado da despesa, aliada à não clarificação do afirmado no citado <i>Relatório</i>, não permitem arredar o reparo anteriormente formulado.</p>	
<p>Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo. ©</p>	<p>Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4.º da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 1 al. b) e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05</p>



Tribunal de Contas

Data	Actos
05.04.99	Comunicação da adjudicação às 3 entidades convidadas, cf. ofícios do INTF n.ºs 196 a 198.
09.04.99	Outorga do contrato, do qual se destacam as seguintes cláusulas: - Objecto: 13 aparelhos terminais da rede GSM, da marca Nokia, sendo 12 (doze) do modelo 5110 e 1 (um) do modelo 6150, cedidos pelo prazo de 24 meses, findos quais transitam para a propriedade do INTF pelo valor adicional de 1.000\$00 cada (cláusulas 1.ª e 2.ª); - Atribuição do valor unitário de 47.834\$00, independentemente do modelo, os quais têm um prazo de garantia de 12 meses (cláusula 3.º n.º 2).
20.04.99 13.10.99 e 15.10.99	Subscrição de 9 (nove) Acordos de Adesão ao Plano Personalizado de Preços denominado "Plano Executivo".
24.05.99	Envio da minuta do contrato pela TMN, S.A ao INTF, cf. teor do fax n.º DGC/GCS/AC/99.
01.06.99	Nota Interna do INTF nos termos da qual se refere que atento o disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 23.º do DL n.º 55/95, de 29.03, a aquisição de serviço de radiotelefonia móvel não está sujeita aos procedimentos no citado diploma legal.
04.06.99	O INTF propõe à TMN, S.A alterações à minuta do contrato anteriormente remetida por aquela, cf. teor do fax (sem referência) subscrito pela Dr.ª Luísa Sá Gomes.
29.07.99	Nova remessa da minuta do contrato pela TMN, S.A ao INTF, cf. teor do fax n.º DGC/GCS/99.
07.09.99	O INTF solicita novamente à TMN, S.A alterações à minuta do contrato anteriormente enviado por aquela, cf. teor do fax (sem referência) subscrito pela Dr.ª Luísa Sá Gomes, enviado em 08.09.1999.
15.09.99	Remessa de nova minuta do contrato pela TMN, S.A. ao INTF, cf. fax com a ref.ª DGC/GCS/99.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A adjudicação recaiu não só sobre serviços de radiotelefonia⁽¹⁵⁾, como também sobre bens móveis (telemóveis), cuja aquisição se encontra subordinada aos procedimentos regulados no DL n.º 55/95, de 29.03, conforme decorre do disposto no seu art.º 1º.</p> <p>Mesmo que assim não se entenda, a presente contratação sempre teria que observar os procedimentos previstos no CPA - artigos 181.º e seguintes - aplicável ao INTF por força do disposto no artigo 2.º n.ºs 1 e 2 al. b) do mesmo Código, motivo pelo qual se afasta o entendimento expresso na Nota Interna do INTF, subscrita em 01.06.1999.</p> <p>Em discordância com o comentado, a entidade auditada formulou, no ponto A, n.ºs 1 a 10, fls. 27 a 29 do seu articulado, várias objecções, das quais se transcrevem as que se afiguram mais pertinentes:</p> <p>« 1º) O INTF considera que a aquisição efectuada está, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art.º 23.º, do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março isenta do procedimento formal de aquisição.</p> <p>2º) Como resulta do contrato celebrado pelo INTF (que se junta como Anexo C) não havia lugar ao</p>	

(15) Refira-se que, nos termos do art.º 1.º n.º 15 da Directiva relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações – Directiva n.º 93/38/CEE de 14.06, alterada pela Directiva n.º 98/4/CE, de 16.02, cujo prazo de transposição para a ordem jurídica nacional expirou em 01.01.1998 – definem-se como Serviços de Telecomunicações "os serviços que consistem, no todo ou em parte, na transmissão e encaminhamento de sinais na rede pública de telecomunicações mediante processos de telecomunicação, com excepção da radiodifusão e da televisão". Por seu turno, o serviço móvel terrestre é um serviço de comunicações complementar móvel, caracterizado por permitir o estabelecimento de comunicações endereçadas e bidireccionais entre equipamentos terminais de índole não fixa essencialmente destinados a utilização terrestre ou entre estes e terminais dos serviços fixos, cf. art.º 2.º da Portaria n.º 240/91, de 23.03.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>pagamento de qualquer renda pela utilização dos equipamentos (telemóveis).</i></p> <p>3º) <i>Nos termos do referido contrato, a cedência dos equipamentos era, durante dois anos, gratuita, o que quer dizer que o INTF contratou apenas e só os serviços de radiotelefonia móvel.</i></p> <p>4º) <i>Basta, aliás, atentar na definição legal de locação financeira (cf. art.º 1.º, do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24/6) para se concluir que o contrato em causa também não consubstancia qualquer locação financeira, desde logo porque <u>não há retribuição</u> pela cedência do gozo temporário de uma coisa.</i></p> <p>5º) <i>Ainda nos termos do contrato celebrado pelo INTF este não estava vinculado a adquirir a propriedade dos telemóveis ao fim de dois anos e, aliás, se o quisesse fazer tal aquisição seria por um valor simbólico.</i></p> <p>6º) <i>Se o INTF optasse pela aquisição do equipamento, aplicar-se-ia, quanto muito, o regime do ajuste directo, mas apenas no momento da aquisição pois era esse o momento que gerava despesa pública.</i></p> <p>7º) <i>Sempre se dirá ainda que mesmo – o que não se concede – que não se sufrague este entendimento, então a esta contratação haveria que aplicar o regime previsto para a <u>componente de maior expressão financeira</u> que é a da aquisição dos serviços de radiotelefonia móvel, razão pela qual o procedimento estaria integralmente isento da aplicabilidade do regime do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29/3».</i></p> <p>Não se adere ao alegado pela entidade auditada por várias ordens de razões, das quais se destacam:</p> <p>1.º) Mesmo considerando inaplicável o regime atinente à formação da vontade contratual da Administração disciplinado no DL n.º 55/95, de 29.03, sempre se teria, como se observou supra, que atender às normas constantes no art.º 181.º e seguintes do CPA, cujo art.º 189.º acabaria por conduzir à aplicação supletiva do regulado no mencionado DL 55/95;</p> <p>2.º) O referido nos n.ºs 2 a 5 acima reproduzidos não se afigura consentâneo quer com as condições vertidas na proposta da TMN, S.A., quer com o teor do contrato ulteriormente celebrado: desde logo, a fidelização de um mínimo de 22 cartões ativos pelo período de 24 meses, implicando uma mensalidade de 2.000\$00, 5.000\$00 ou 7.700\$00 – consoante o <i>Plano de Preços</i> escolhido (<i>Base, Normal</i> ou <i>Executivo</i>, respectivamente) – acrescido do tarifário de chamadas associado a cada um dos <i>Planos</i>. No termo do prazo referido, o INTF poderá, mediante o pagamento de 1.000\$00, optar pela compra – em detrimento do simples uso de que dispõe durante os 24 meses – dos telemóveis disponibilizados pela TMN, S.A.. Naturalmente que o preço de 1.000\$00 só se justifica à luz de uma locação, em que o preço de mercado dos citados bens foi sendo amortizado ao longo dos referidos 24 meses ao valor fixo (mensalidades) pré-fixado para a prestação dos serviços de comunicação pretendidos. Acresce que se os telemóveis fossem cedidos, a título gratuito, durante 2 (dois) anos, não se divisa o motivo pelo qual a TMN, S.A. se vincularia a prestar assistência técnica em caso de avaria daqueles nem a garantir, pelo prazo de um ano, as suas qualidades intrínsecas contra defeitos de fabrico⁽¹⁶⁾.</p> <p>3.º) Já o aduzido no n.º 7 supra reproduzido seria passível de proceder se a entidade auditada demonstrasse que o valor total dos serviços adquiridos excederia o atinente ao do uso ou aquisição dos telemóveis pretendidos, não sendo possível à equipa de auditores proceder a tal operação por impossibilidade de determinação da extensão dos efeitos financeiros fixados com o acto adjudicatório deliberado, como já aludido em momento anterior no <i>Anexo</i> em apreço.</p>	

⁽¹⁶⁾ Cf. condições formuladas na proposta da *TMN, S.A.* com a ref.ª n.º DGC/GCS/0013/99, de 10 de Março de 1999.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>No processo de contratação disponibilizado à equipa não se encontravam arquivados os Acordos de Adesão ao Plano Personalizado de Preços denominado “<i>Plano Normal</i>”, relativos a 3 (três) dos 12 (doze) telemóveis abrangidos no acto adjudicatório.</p> <p>O referido revela alguma desorganização interna do INTF, a qual prejudica a eficiência da gestão prosseguida no caso de se impor uma célere localização e consulta de determinado(s) documento(s) respeitante(s) a um concreto processo de contratação.</p>	
<p>O contrato foi formalmente celebrado em data anterior à fixação informal dos seus termos pelas partes (“<i>aprovação</i>” da minuta), mas na realidade a sua redução a escrito verificou-se em data posterior à citada discussão. O referido, além de contrariar a tramitação procedimental pré-contratual, permite legitimamente equacionar a veracidade dos factos – ou o momento da sua ocorrência – narrados no citado instrumento contratual. ©</p>	Art. ^{os} 3.º n.º 1 do CPA; 266.º n.º 2 da CRP; 72.º n.º 1 (<i>ex vi</i> 93.º n.º 2) do DL n.º 55/95, de 29.03
<p>Embora tenha existido uma concertação entre as partes quanto ao clausulado do contrato a outorgar, não se evidencia que o mesmo tenha sido aprovado pela entidade competente para autorizar a despesa, cf. o prescreve o art.º 72.º n.º 1⁽¹⁷⁾ do DL n.º 55/95, de 29.03, “<i>ex vi</i>” art.º 93.º n.º 2 do mesmo diploma legal. ©</p>	Art.º 72.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03.
<p>O contrato em apreço padece de diversas ilegalidades, das quais se destacam:</p> <ol style="list-style-type: none">1. A ampliação do seu objecto, decorrente da inclusão de mais um telemóvel (o Nokia 6150)⁽¹⁸⁾ – não previsto na proposta da adjudicatária nem abrangido pelo conteúdo do acto adjudicatório – sem que a realização da respectiva despesa [adicional] tenha sido previamente autorizada pela entidade competente. Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou, no n.º 1 do ponto U a fls. 41 do articulado apresentado que «<i>Não é verdade que a despesa adicional não tenha sido autorizada pela entidade competente, e a mesma foi ditada por um acontecimento superveniente, imprevisível e imperioso que determinou a necessidade de proceder à alteração citada</i>». O referido seria passível de merecer acolhimento se, cumulativamente, tivesse sido oferecida prova documental nesse sentido – o que não foi o caso -, a que acresce a inexistência de qualquer referência aos termos, forma e momento temporal em que terá ocorrido a alegada “<i>autorização</i>” da despesa adicional.2. Indefinição do seu objecto, contra o disposto no art.º 14.º al. c) do DL n.º 55/95, de 29.03, ao não referir quais os <i>Planos Personalizados de Preços</i> adjudicados (“<i>Normal</i>” e “<i>Executivo</i>”), não sendo tal lacuna suprida pela remissão feita para a proposta do co-contratante (datada de 11.03.1999), em virtude desta contemplar outros serviços⁽¹⁹⁾. Também a ausência de qualquer referência ao acto adjudicatório – e que deveria constar do seu texto, cf. art.º 14.º als. a) e b) do DL n.º 55/95, de 29.03 – inviabiliza a determinação das obrigações (materiais e financeiras) constituídas e respectivos encargos;3. Não indicação do encargo máximo estimado, indeterminável em consequência	Art. ^{os} 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02; 7.º n.º 1, 14.º als. a) a c) e g) do DL n.º 55/95, de 29.03; 280.º n.º 1 do Cód. Civil; 6.º do DL n.º 161/99, de 12.05

(17) Não obstante o citado normativo apenas prescrever a aprovação da minuta para os contratos sujeitos a forma escrita – o que não era o caso presente por o seu valor ser inferior a 2.500.000\$00 – afigura-se que, se a Administração adopta uma forma mais solene, então terá de observar as formalidades legalmente traçadas para essa mesma forma, em observância do princípio da legalidade a que se encontra adstrita.

(18) Incluído por perda de um telemóvel do conjunto de 10 cuja propriedade se encontrava anteriormente na REFER e posteriormente transferidos para o INTF.

(19) Nomeadamente, o denominado “*Plano Base*”, cuja assinatura mensal ascende a 2.000\$00, sem IVA.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>do mencionado no número precedente, podendo oscilar entre 2.090.000\$00 e 2.227.200\$00 – valores sem IVA⁽²⁰⁾. Sendo o preço um elemento essencial a qualquer contrato oneroso, a sua falta implica a nulidade do mesmo, cf. art.º 185.º n.º 1 do CPA e 280.º n.º 1 do Código Civil. As observações tecidas no presente número e no número anterior foram impugnadas pela entidade auditada nos n.ºs 3 e 4 do ponto U, a fls. 42 do articulado oferecido, as quais, porém, não arredam as questões supra apontadas, a que acresce o comentário ora formulado ao afirmado no ponto P, n.º 6, a fls. 39 do mesmo articulado em sede de apreciação da legalidade do acto adjudicatório deliberado em 30.03.1999, para o qual se remete.</p> <p>4. Não discrimina, conseqüentemente, o escalonamento plurianual dos encargos assumidos com a presente locação de bens e prestação de serviços; ©</p> <p>5. Ignora-se qual a base de formação do preço unitário de cada telemóvel (47.834\$00 sem IVA) indicado no seu cláusulado, uma vez que aquele não consta da proposta adjudicada. Tal indicia que, após a adjudicação, as partes encetaram negociações à margem dos restantes opositores ao procedimento, defraudando, por esta via, o fim último subjacente à consulta imposta pelo art.º 32.º n.º 7 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽²¹⁾. O referido contende igualmente com os princípios da legalidade, transparência, igualdade e boa-fé, uma vez que a conduta do INTF, além de carecer de base legal, privilegiou determinado concorrente em detrimento dos demais.</p> <p>Ao reparo formulado, a entidade auditada contrapôs que «O preço referenciado aplicar-se-ia em caso de perda do mesmo uma vez que, como já anteriormente demonstrado, os telemóveis não importavam qualquer custo para o INTF», cf. ponto U, n.º 5, fls. 42 do articulado apresentado em sede de audiência prévia. Como então se firmou e se mantém, nem o citado preço unitário (47.834\$00 sem IVA), nem as razões conducentes à sua estipulação no contrato celebrado – e que se connexionam, segundo o ora alegado, com a eventual perda dos telemóveis - constam da proposta adjudicada. Por outro lado, afigura-se incompreensível considerar-se que “os telemóveis não importavam qualquer custo para o INTF”, atendendo a que na composição do preço da renda mensal – devida pelo citado Instituto à TMN, S.A. pelos serviços de comunicação móveis a prestar - se há-de encontrar diluído o preço correspondente ao aluguer do respectivo equipamento técnico. Só assim se justifica o preço simbólico clausulado para a aquisição dos telemóveis (1.000\$00 cada) no termo da vigência do contrato em apreço, caso o INTF assim o pretendesse. De outro modo, concluir-se-ia que se estaria perante um contrato simulado (doação ao invés de locação), por confronto do preço de mercado dos telemóveis em</p>	266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º, 6.º-A, 180.º al. a) e 185.º n.º 1 do CPA

⁽²⁰⁾ Dependendo tal oscilação do *Plano Personalizado de Preços* putativamente atribuído ao telemóvel Nokia 6150. Assim, o encargo (sem IVA) emergente do presente contrato seria de:

- 2.090.400\$00, se o INTF optasse pela assinatura mensal do “*Plano Base*”: ((2.000\$00 x 24 meses) x 1 TM) + ((7.700\$00 x 24 meses) x 9 telemóveis) + ((5.100\$00 x 24 meses) x 3 telemóveis) + 12.000\$00 (valor residual na aquisição);
- 2.164.800\$00, se o INTF optasse pela assinatura do “*Plano Normal*”: ((5.100\$00 x 24 meses) x 4 telemóveis) + ((7.700\$00 x 24 meses) x 9 telemóveis) + 12.000\$00;
- 2.227.200\$00, se o INTF optasse pela assinatura do “*Plano Executiva*”: ((5.100\$00 x 24 meses) x 3 telemóveis) + ((7.700\$00 x 24 meses) x 10 telemóveis) + 12.000\$00.

⁽²¹⁾ Tal fim consiste na promoção da concorrência entre os agentes económicos instalados no mercado, a qual permite, entre outros, obter preços financeiramente mais vantajosos.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
questão com o firmado no contrato <i>sub judice</i> .	
Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao encargo assumido. ©	Art. ^{os} 18.º n. ^{os} 2 e 4 da Lei n.º 6/91; 22.º n.º 1 al. a) e 52.º do DL n.º 155/92; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05

ADICIONAL AO CONTRATO “SUB JUDICE”

Data	Actos
22.09.99	Solicitação, via fax, de proposta de preço à adjudicatária pretendendo-se «(...) ser informados sobre a viabilidade de, ao abrigo da proposta por Vós apresentada, ser celebrado novo contrato (ou uma adenda ao já acertado), para aquisição imediata de 6 telemóveis Nokia 5110, no Plano Executivo, e de um telemóvel Ericsson SH 888, e respectivo Kit mãos livres, também no Plano Executivo, bem como da possibilidade de ser celebrado um contrato “aberto” que permita futuras aquisições». Ainda de acordo com o teor do mesmo fax, a nova aquisição resulta da admissão de mais trabalhadores no quadro de pessoal do INTF.
01.10.99	Proposta n.º DGC/GCS/AC/73/99 da TMN, S.A. oferecendo a cedência de mais 7 (sete) equipamentos, 6 (seis) Nokia 5110 no <i>Plano Executivo</i> e 1 (um) Erikson SH 888 e respectivo kit mãos livres, sendo as condições gerais de aquisição idênticas às da sua proposta inicial, exceptuando no que concerne ao valor residual a pagar pela transmissão da propriedade dos telemóveis para o património do INTF findos os 24 meses, que é fixado em 1\$00 (um escudo). Impõe-se igualmente a fidelização de mais 7 (sete) cartões pelo mesmo período de tempo.
12.10.99	Comunicação do INTF, via Fax ⁽²²⁾ , à <i>Dr.ª Ana Maria Cabral</i> , de que « <i>Na sequência da V/proposta para extensão do contrato de cedência, recebida em 01 de Outubro p.p., informamos nada a ter a opor</i> ». O referido fax foi subscrito pelo Vogal do C.A. do INTF, Eng. Guimarães da Silva.
12.10.99	Entrega do telemóvel Erikson SH 888, integrado na proposta, conforme guia de cedência da TMN, S.A. n.º 2000003995.
13.10.99	Outorga de adenda ao primitivo contrato, nos termos da qual: - se adquire mais 7 (sete) telemóveis, sendo 6 (seis) da marca Nokia, modelo 5110 e 1 (um) da marca Ericsson, modelo 888, nos mesmos termos e condições acordadas no contrato celebrado em 09.04.1999. - se prorroga a prestação de serviços por mais 24 meses, contados da data da assinatura do “ <i>Aditamento</i> ”; - fidelização de mais 7 (sete) cartões pelo período mínimo de 24 meses, ainda que ocorram alterações tarifárias.

(22) Junto pela entidade auditada em sede de contraditório sob o *Anexo E*.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Face à inexistência de acto adjudicatório e autorizador da co-respectiva despesa, indiciada em momento anterior pela equipa de auditores, o INTF afastou tal ilegalidade, no ponto B a fls. 43 do articulado oferecido em sede de contraditório, alegando que «<i>O acto que autoriza a realização da despesa é o fax do INTF de 22.9.99 (...). A TMN apresentou uma proposta e a adjudicação consta do fax de 12.10.99</i>», fax esse ora remetido em <i>Anexo (E)</i> ao citado articulado. Como facilmente se conclui, o fax enviado em 22.09.1999 à TMN, S.A. consubstancia um mero convite a contratar, e não a assunção de qualquer compromisso de natureza financeira. Este, ainda que implicitamente, residirá antes no fax subscrito pelo Vogal do C.A. do INTF, <i>Eng. Guimarães da Silva</i>, em 12.10.1999, cuja conformidade legal não é, porém, isenta de reparos. Na verdade, o ajuste directo materializado no acto adjudicatório proferido em 12.10.1999 carece de base legal, atento o valor previsível da despesa autorizada (1.293.607\$00, sem IVA⁽²³⁾).</p> <p>A locação de mais de 50%⁽²⁴⁾ dos bens objecto do primitivo contrato, bem como a renovação da prestação de serviços móveis de comunicação por mais 24 meses, não podem ser considerados como uma modificação pontual das condições contratuais firmadas “<i>ab initio</i>”, mas antes a constituição “<i>ex novo</i>” de um novo feixe de relações juridico-administrativas, atendendo ao volume e prazo das obrigações assumidas – e cuja formação não se coaduna com os pressupostos vertidos no art.º 36.º n.º 1 alíneas e) e f) e n.ºs 2 e 3 do DL n.º 55/95, de 29.03. Acresce que desde há muito que o INTF tinha conhecimento da ulterior necessidade de adquirir mais bens e serviços de natureza similar aos convencionados em 09.04.1999, como se infere:</p> <ul style="list-style-type: none">- do facto de se prever 92 lugares no quadro de pessoal permanente do INTF, o qual foi aprovado em reunião do C.A. realizada em 19.02.1999;- do Fax do INTF, datado de 22.09.1999, parcialmente transcrito e para cujo teor se remete. <p>E, por outro lado, os bens e serviços em causa poderiam ser fornecidos por outra entidade sem que tal comportasse incompatibilidades ou dificuldades técnicas, pelo que não se encontram reunidos os pressupostos expressos nas alíneas e) e f) acima mencionadas.</p> <p>Assim, a contratação em apreço deveria ter sido antecedida de consulta prévia a duas entidades, cf. o estatui o art.º 81.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06, atento o disposto nos seus art.ºs 1.º, 2.º al. b) e 209.º n.º 1, sendo que a omissão da formalidade referida acarreta a nulidade do acto em apreço e do adicional ulteriormente celebrado, como resulta do disposto no n.º 1 dos art.ºs 133.º e 185.º do CPA. Em sede de contraditório, a entidade auditada reafirma, no ponto F a fls. 44 do seu articulado, que a presente contratação não estaria sujeita às formalidades pré-contratuais prescritas no DL n.º 55/95, de 29 de Março o que, pelos motivos atrás indicados, não se subscreve.</p>	<p>Art.ºs 3.º n.º 1 e 180.º al. a) do CPA; 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 123.º n.º 1 al. d) e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA, 81.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06</p>
<p>A violação de lei indiciada no anterior comentário é susceptível de gerar a responsabilidade financeira sancionatória tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º</p>	<p>Art.º 65.º n.º 1 al. b)</p>

(23) Valor apurado em função do seguinte cálculo: ((7 x 7.700\$00 x 24 meses) x 7 telemóveis)) + (1\$00 x 7 telemóveis).

(24) Estimando-se a despesa decorrente do adicional celebrado em 1.293.607\$00, sem IVA, verifica-se que a mesma excede em mais de 50% os encargos constituídos ao abrigo do contrato inicial. Considerando o valor máximo que o primitivo acordo de vontades poderia ter atingido (2.227.200\$00, sem IVA), a citada percentagem equivaleria a 1.113.600\$00, sem IVA.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, imputável ao Vogal do C.A. do INTF, Eng. <i>Guimarães da Silva</i> , de acordo com o prescrito nos artigos 61.º e 67.º n.º 3 da mesma lei.	da Lei 98/97, de 26.08
Atendendo à inexistência de qualquer referência, no texto da <i>Adenda</i> , ao acto adjudicatório produzido em 12.10.1999 pelo Vogal do C.A. do INTF, Eng. <i>Guimarães da Silva</i> , bem como à proposta formulada pela TMN, S.A em 01.10.1999 (com a Ref.ª n.º DGC/GCS/AC/73/99), conclui-se pela impossibilidade de determinação do acréscimo da despesa convencionada, em consequência da não indicação do tipo de serviços (" <i>Plano Executivo</i> ") pretendido, nem do valor residual (1\$00) a pagar pela transferência da propriedade dos telemóveis para o INTF ⁽²⁵⁾ . Sendo as prestações financeiras um elemento essencial em qualquer contrato oneroso, a sua falta ou impossibilidade de determinação implica a nulidade do respectivo título contratual , cf. art.ºs 14.º al. g) e 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03, 185.º n.ºs 1 e 3 al. b) do CPA e 280.º n.º 1 do Código Civil, obstando, igualmente, à produção dos seus efeitos, cf. art.º 134.º n.º 1 do CPA. Em sede de contraditório, o INTF argumentou, no ponto C a fls. 43 do seu articulado, que « <i>O valor do pagamento residual consta da proposta aceite pelo INTF</i> ». Todavia, a questão não reside apenas no valor residual, mas no valor global estimado da despesa ora contratada, atendendo a que o texto da <i>Adenda sub judice</i> não alude aos actos jurídicos subjacentes à sua formação: a declaração negocial produzida pela TMN, S.A em 01.10.1999 e a sua aceitação (adjudicação) pelo INTF em 12.10.1999. A omissão indicada, a que acresce a não identificação do <i>Plano Personalizado de Preços</i> pretendido ⁽²⁶⁾ , não é suprida pela mera referência " <i>aos termos e condições acordadas no contrato celebrado no dia 9 de Abril de 1999</i> ", constante no n.º 1 da cláusula 1.ª da citada <i>Adenda</i> , já que também aquele ⁽²⁷⁾ não especificou o(s) <i>Plano(s)</i> pretendido(s), cf. comentários atrás formulados (sob os n.ºs 2 e 3) à legalidade observada na sua celebração, e para os quais se remete.	Art. 14.º al. g) do DL n.º 55/95, de 29.03
Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo ©	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 1 al. b) e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05
Antes da formalização do adicional foi realizada parte da prestação aditada, contrariando assim a sequência traçada na lei para a prática de diversas formalidades (acto adjudicatório/aprovação da minuta/outorga do adicional/cumprimento) integradas no procedimento administrativo adoptado. ©	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 do CPA

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

⁽²⁵⁾ A despesa ascenderia a 1.293.607\$00, sem IVA, em função do seguinte cálculo: ((7 x 7.700\$00 x 24 meses) x 7 telemóveis) + (1\$00 x 7 telemóveis).

⁽²⁶⁾ "*Plano Executivo*", como se infere do teor do fax do INTF remetido em 22.09.1999 à TMN, S.A.

⁽²⁷⁾ Menção ao contrato inicial, formalizado em 09.04.1999.



Anexo III

Aquisição de serviços de Gestão de Informação noticiosa



Objecto: Aquisição de serviços de gestão de informação noticiosa

Co-Contratante: Manchete, Estudos, Tratamento e Gestão da Informação, Ld.^a

Valor (sem IVA): 250.000\$00/Mês

Procedimento Adoptado: Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio

Diploma(s) Legal(ais): Decreto-Lei n.º 55/95, de 29.03 ⁽¹⁾

Sumário: Os serviços pretendidos com a presente contratação visam a disponibilização diária ao INTF de toda a informação respeitante à sua actividade, publicada na imprensa, podendo o resultado de tais serviços ser facultado por via electrónica ou em suporte documental. A fim de escolher a entidade particular que melhores condições contratuais oferecesse para satisfazer o citado fim, o referido Instituto determinou que se consultasse 4 (quatro) entidades privadas sem, no entanto, definir o valor máximo estimado da despesa a realizar, bem como o procedimento pré-contratual a observar. Nos ofícios-convite remetidos não se indicaram diversos elementos, respeitantes quer às regras por que se regularia o procedimento desencadeado – como o critério que presidiria à escolha da melhor proposta – quer às próprias condições contratuais pretendidas – como o prazo durante o qual se efectuariam os serviços em apreço. Recepcionadas 3 (três) propostas, o INTF promoveu a realização de reuniões destinadas a negociar eventuais alterações às condições contratuais propostas sem, contudo, proceder à prévia apreciação do co-respectivo mérito técnico. O que foi discutido em tais reuniões – conduzidas por um único membro da instância plural nomeada para o efeito – não foi adequadamente registado nas respectivas actas narrativas, atenta a repetitividade do seu conteúdo. Posteriormente, e sem ter auscultado os candidatos sobre a sua intenção, o C.A. delibera adjudicar os referidos serviços – a prestar por via electrónica (Net.Press) – ao co-contratante acima identificado sem, contudo, fundamentar suficientemente tal escolha, facto agravado pela constatação de se tratar de uma das propostas de preço mais onerosas. Após a definição informal dos termos do contrato a celebrar, aquele é outorgado por prazo condicionado à sua denúncia por uma das partes contratantes. No mencionado instrumento contratual, foi igualmente consignado que até o INTF dispor dos meios necessários para estabelecer ligação à Internet, os serviços em causa seriam prestados em suporte de papel, mas mediante a contraprestação financeira – de valor superior – convencionada para a sua concretização por via electrónica.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Inexistência de prévia estimativa do valor dos serviços pretendidos
- Ausência de prévia definição do tipo de procedimento pré-contratual a adoptar
- Não determinação prévia de condições contratuais essenciais, como o prazo durante o qual se efectuariam os serviços pretendidos
- Insuficiência do conteúdo dos ofícios-convite remetidos aos candidatos seleccionados a participar no procedimento
- Não fixação de qualquer critério a observar na escolha da melhor proposta
- Insuficiências, ao nível da transparência da actividade pré-contratual desenvolvida, patentes na comunicação - não reduzida a escrito - da data em que decorreriam as negociações, na sua condução por um único membro da *Comissão de Abertura e Análise das Propostas* e insuficiência do teor das respectivas actas narrativas
- Adjudicação dos serviços em causa a uma proposta cujo preço é substancialmente mais

⁽¹⁾ Alterado pela Lei n.º 22/95, de 18.07, DL n.º 80/96, de 21.06 e DL n.º 128/98, de 13.05.



Tribunal de Contas

elevado que os restantes sem, contudo, se descortinar qualquer vantagem qualitativa e/ou patrimonial

- Não realização da audiência prévia
- Não aprovação da minuta do contrato a celebrar
- Determinação da renovação automática do contrato celebrado sem quaisquer limites (temporais e financeiros)
- Pagamento dos serviços de *Clipping* prestados em suporte de papel pelo mesmo preço dos adjudicados (a aprestar por via electrónica)

Data	Actos
02.02.99	Acto autorizador da abertura do procedimento tendente à aquisição do serviço diário de <i>clipping</i> , mediante a consulta a 4 entidades ⁽²⁾ , cf. despacho do Sr. Presidente do C.A., exarado sob a Nota Interna com a mesma data. Nesta, refere-se que tal aquisição visa tornar mais expedito e eficaz o serviço diário de recortes de imprensa (" <i>clipping</i> ") do INTF, o qual poderá ser executado em duas modalidades: via Internet e/ou Entrega em papel.
02.02.99	Solicitação de propostas para aquisição do " <i>Serviço de Clipping</i> " ⁽³⁾ às entidades Manchete, Faxinforme - Gestão de Informação e Serviços, Memorandum - Distrib. de Informação Geral, Ld. ^a e Recorte, Ld. ^a , através de ofícios convite (com as Ref. ^{as} n. ^{os} 64/99-DACA a 67/99-DACA), fixando-se como termo para apresentação daquelas a data de 19.02.1999 (18 horas). De acordo com os citados ofícios, as propostas deverão, além de discriminar os preços/mês dos serviços, mencionar os aspectos infra: Serviço de <i>clipping</i> via Internet, indicando-se a hora a partir da qual a totalidade da informação do dia estará disponível (n. ^o 1); Custo da Instalação do sistema de acesso directo para 1 e/ou até 20 PC's do INTF (n. ^o 1.1); Tratamento da informação para arquivo, referindo-se o lapso de tempo durante o qual o acesso aos recortes fica "on-line" (n. ^o 1.2); Serviço de <i>clipping</i> em papel, com entrega diária, indicando-se a hora da chegada do serviço (n. ^o 2); "Audiovisuais – não estando prevista a adjudicação deste serviço, pretende-se saber se a Vossa empresa tem possibilidade de corresponder a solicitações pontuais de gravações de programas e/ou notícias de rádio e televisão. Em caso afirmativo, por que preço" (n. ^o 3); Número de meios sobre os quais incide a pesquisa; Número de clientes que utilizam o sistema informático (via Internet); Perfil dos colaboradores que recolhem as notícias e tratam do arquivo.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo	Art. ^{os} 18. ^o n. ^{os} 2 e 4, da Lei n. ^o

(2) Faxinforme, Memorandum, Manchete e Recorte.

(3) Que se traduz na recolha diária de notícias e artigos de opinião publicados na imprensa nacional, regional e especializada.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
do procedimento pré-contratual desencadeado. ©	6/91, de 20.02; 22.º (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05
<p>A Nota Interna subscrita em 02.02.1999 – em que recaiu o Despacho autorizador do início do procedimento - não alude a qualquer estimativa do valor dos serviços a adquirir, o que:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Indicia a ausência de controlo orçamental;2. Impossibilita a determinação do tipo de procedimento pré-contratual aplicável a observar de acordo com o critério fixado no art.º 32.º n.º 1 do DL n.º 55/95. <p>Ora, a decisão ou deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios.</p> <p>Face ao teor da citada Nota, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, uma vez que a entidade que proferiu o citado Despacho não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público, transparência, etc. ©</p>	Art.ºs. 7.º, n.º 1, 26.º n.º 3 do DL n.º 55/95, de 29/3; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 (52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07
<p>Constituindo a prévia fixação do valor global dos bens e serviços a adquirir um elemento essencial nos procedimentos adjudicatórios⁽⁴⁾ regulados no DL n.º 55/95, de 29.03 pelas razões acima aduzidas, a decisão prévia de contratar⁽⁵⁾ proferida em 02.02.1999 padece de nulidade nos termos previstos no art.º 133.º n.º 1 do CPA face à não alusão do mencionado elemento na Nota Interna datada de 02.02.1999 – documento em que recaiu a referida decisão. ©</p>	Art.ºs 7.º n.º 1, 26.º e 32.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03
<p>A decisão prévia de contratar – consubstanciada no Despacho proferido em 02.02.1999 - é ainda susceptível dos seguintes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ausência de fundamentação ao nível da escolha das entidades a convidar para participar no procedimento. <p>Tal foi contestado pela entidade auditada que, no ponto D, al. a), n.ºs 1 a 3, a fls. 46 e 47 do articulado apresentado em sede de contraditório, impugnou nos termos seguidamente reproduzidos: «1º) <i>Também aqui remetemos, com as necessárias adaptações, para as considerações feitas ao Anexo II do “Relato”.</i> 2º) <i>Sempre se chama a atenção para a circunstância de que foram convidadas todas as entidades que, à data, prestavam aquele tipo de serviço. Ora, se a fundamentação tem a sua razão de ser na circunstância de só assim as entidades não convidadas poderem entender, para efeitos de reclamação ou</i></p>	Art.º 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA

⁽⁴⁾ A essencialidade do referido elemento ressalta também do preceituado no art.º 35.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03, o qual permite a adopção do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio independentemente do valor *“Em casos excepcionais, quando a natureza dos serviços a adquirir ou as contingências a eles inerentes não permitam uma fixação prévia e global do preço”*. O raciocínio formulado é igualmente válido no âmbito dos procedimentos atinentes à contratação de empreitadas de obras públicas, cf. se infere do teor do Acórdão n.º 29 do TC, proferido no âmbito do Recurso Ordinário n.º 29/2000 (referente ao proc. de visto n.º 1707/00), deliberado em Plenário da 1.ª Secção em 21.11.2000.

⁽⁵⁾ E actos subsequentes, cf. resulta do disposto no art.º 133.º n.º 2 al. i) do CPA.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>impugnação, os critérios da autoridade administrativa, parece evidente que ao convidarem-se todas as entidades, perde sentido e mais do que isso, não se violam direitos com a inexistência de tal fundamentação». Tal como referido no Anexo II, a falta de fundamentação anteriormente imputada sustenta-se na mera identificação - no documento em que recaiu a decisão prévia de contratar - das quatro entidades a convidar, desacompanhada de quaisquer referências ou factos relevantes para o efeito como, por exemplo, o ora arguido pela entidade auditada: de que eram as únicas entidades no mercado passíveis de prestar o tipo de serviços pretendidos. Porém, a justificação ora produzida não se afigura consentânea com a constatação da existência no mercado de outras entidades igualmente aptas a prestar tais serviços, como a <i>Publivirtual – Difusão Electrónica de Informação, Ld.^a</i>, a <i>Sabatina – Tratamento e Índice da Informação, Ld.^a</i>, a <i>Absolut System – Serviços Integrados de Comunicação e Publicidade, S.A.</i>, a <i>Eurodisplay – Publicidade Gráfica, S.A.</i>, etc. Consequentemente, mantém-se o reparo inicialmente formulado.</i></p> <p>2. Não determinação das condições contratuais, como o prazo durante o qual se efectuarão as prestações, a exigência (ou não) de garantias, modalidade e formas de pagamento, etc., o que é agravado pela inexistência de um Caderno de Encargos.⁽⁶⁾ ©</p> <p>3. Inexistência de qualquer termo ou documento que elucide qual a entidade que aprovou o texto dos ofícios-convite ulteriormente remetidos às entidades convidadas.</p> <p>Em sede de contraditório, o INTF informou que «<i>A entidade que aprovou os textos dos ofícios-convite foi o presidente do Conselho de Administração, em nome daquele, tal como decorre de estes terem seguido juntos à Nota Interna de 02.02.1999 e o despacho de aprovação não se verter exclusivamente sobre aquela, mas também sobre as propostas dos ofícios-convite anexas</i>», cf. ponto D, al. c), fls. 47 e 48 do articulado apresentado. O alegado seria procedente se, na mencionada <i>Nota</i> de 02.02.1999, se fizesse qualquer referência aos ofícios-convite em causa, ou se o Presidente do C.A. do INTF tivesse manifestado, sob a forma de despacho, a sua concordância com o teor daqueles, o que não se encontra demonstrado no processo de contratação em análise. Não é assim juridicamente defensável que, pelo facto de um documento acompanhar um outro – facto igualmente não comprovado –, que não se lhe refere, colhe os efeitos jurídicos de um acto exarado sob o primeiro – <i>in caso</i>, “<i>Proceda-se à consulta nos termos propostos</i>”, cf. teor do despacho do Presidente do órgão executivo do INTF, exarado sob a referida <i>Nota Interna</i>.</p> <p>O referido, além de indiciar ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos, prejudica a transparência da actividade pré-contratual desenvolvida, obstando igualmente a qualquer tentativa do INTF de realizar um controlo interno eficaz do seu sistema administrativo e contabilístico.</p>	<p>Art.^{os} 41.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 (“<i>ex vi</i>” 92.º n.º 1)</p> <p>18.º n.º 3 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07</p>
<p>O teor dos ofícios convite endereçados é manifestamente exíguo, em consequência da já assinalada ausência de prévia definição de alguns dos</p>	<p>Art.^{os} 266.º da CRP;</p>

⁽⁶⁾ Referindo-se o art.º 89.º n.º 1 al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03, à existência de um Caderno de Encargos no âmbito dos procedimentos por negociação com publicação prévia de anúncio e sendo o regime deste supletivamente aplicável aos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – cf. resulta do estatuído no art.º 92.º n.º 1 do mesmo DL – afigura-se inequívoca [também] a obrigatoriedade de patenteamento do citado documento no último dos procedimentos indicado. Idêntico argumento se pode extrair do disposto no art.º 36.º n.º 1 al. a) do mencionado DL n.º 55/95, de 29.03.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>principais elementos a integrar no futuro contrato. Merece especial reparo:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="209 405 1201 555">1. Inexistência de qualquer referência ao critério que presidirá à adjudicação e eventuais parâmetros a utilizar na sua aplicação, cf. art.º 89.º n.º 1 al. f) do DL n.º 55/95, de 29.03 supletivamente aplicável nos termos do art.º 92.º n.º 1 do mesmo DL; ©<li data-bbox="209 566 1201 824">2. Inexistência de estipulação de um prazo durante o qual se efectuarão os serviços pretendidos, deixando a definição do referido elemento contratual – essencial, como se divisa do disposto no art.º 14.º al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03 – ao livre arbítrio dos proponentes. Tal, além de legalmente censurável, evidencia ausência de controlo na gestão dos créditos orçamentais consignados no OE ao INTF, dado que este prescinde, “à priori”, de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria. ©<li data-bbox="209 835 1201 1529">3. Não indicação das condições de apresentação das propostas, cf. prescrito no art.º 89.º n.º 1 al. e) do DL n.º 55/95, de 29.03, subsidiariamente aplicável nos termos do art.º 92.º n.º 1 do mesmo DL. Em sede de contraditório, a entidade auditada replicou o afirmado nos termos seguidamente transcritos: «1º) <i>As condições de apresentação das propostas constam de forma suficiente dos ofícios-convite.</i> 2º) <i>A prova provada é que não foram necessários pedidos de esclarecimentos adicionais face às propostas apresentadas</i>» - cf. ponto E, al. d), n.ºs 1 e 2, fls. 49 do articulado apresentado. Re-analisado o teor dos citados ofícios-convite, não se divisa, por exemplo, a exigência estipulada no art. 54.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 – indicação do preço total dos serviços propostos, o que se prende com a não fixação prévia de um prazo durante o qual aqueles se efectuarão, cf. assinalado no anterior n.º 2 -, nem no art.º 55.º do mesmo diploma legal, atinente ao modo de apresentação das propostas. A impugnação oferecida é, de certo modo, contraditória com a prestada no n.º 1 do ponto I a fls. 51 do mesmo articulado, na medida em que se afirma que «É certo que a proposta em causa [da Memorandum] não fazia referência ao prazo global do serviço, nem ao prazo ou modalidades de pagamento, porque tal não lhe foi exigido, nem, conforme já referido, era legalmente imposto».<li data-bbox="209 1541 1201 1933">4. A ausência de indicação do hardware/equipamento detido pelo INTF e o n.º de futuros utilizadores dos serviços de <i>clipping</i> via Internet (mono ou multiposto), o que inviabilizava as entidades convidadas de formularem propostas na modalidade “<i>clipping electrónico</i>” mais ajustadas às reais condições materiais e humanas do INTF. No entanto, o citado Instituto não subscreve tal entendimento, considerando que «Face à natureza do procedimento, (...) considera que tal indicação não era essencial para a formulação de propostas pelos candidatos», cf. ponto F a fls. 49 do seu articulado. Salvo o devido respeito, não se divisa qual a conexão da “<i>natureza do procedimento</i>” com a desnecessidade de indicação dos elementos citados, pelo que se mantém o comentário inicialmente formulado.<li data-bbox="209 1944 1201 2049">5. Inexigência, às entidades convidadas, de documentação comprovativa de que reuniam os requisitos legais necessários para o seu acesso a procedimentos contratuais públicos, nomeadamente os referidos nos artigos 17.º e 45.º do	<p>3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA; 70.º n.º 1 (ex vi 92.º n.º 4 e 91.º n.º 1), 89.º n.º 1 als. e) e f) (ex vi 92.º n.º 1) do DL n.º 55/95, de 29.03</p> <p>18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07</p> <p>Art.ºs 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09; 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; n.º 1 do Desp. n.º 10/SESS/96, de 29.03</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>citado DL n.º 55/95, cf. art.º 92.º n.º 3 do mesmo DL, potenciando, assim, a ulterior celebração do contrato com uma entidade inidónea para o efeito, cf. o determina o estatuído no art.º 44.º n.º 1 do mesmo diploma legal. Em sede de contraditório, o INTF reconheceu a inexigência apontada, como exposto no ponto G a fls. 50 do articulado apresentado.</p> <p>As omissões supra referenciadas – em especial, as mencionadas nos supra n.ºs 1 e 2 - revelam graves falhas ao nível do quadro jurídico a que a contratação pública de bens e serviços se encontra submetida, nomeadamente ao nível dos princípios gerais de direito que a enformam, remetendo para o campo da arbitrariedade qualquer decisão da Administração que venha a ser tomada no termo do procedimento desencadeado.</p>	
<p>A fixação prévia do critério de adjudicação constitui um elemento essencial do procedimento, dado que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revela quais os aspectos da proposta que a entidade adjudicante considera importantes para que seja prosseguido o fim de interesse público que a levou a contratar; 2. Vincula a Administração a fundamentar a escolha final de acordo com o mesmo, expurgando, assim, o livre arbítrio e a inerente postergação dos princípios da igualdade, imparcialidade, transparência, justiça e boa-fé. <p>A sua não definição <i>ab initio</i> inviabiliza qualquer concorrência e uma efectiva comparação das propostas, razão pela qual a Lei impõe que a adjudicação seja fundamentada (<i>ex vi</i> artigos 92.º n.º 4 e 90.º n.º 3 do DL n.º 55/95) em função de um dos critérios fixados no art.º 70.º n.º 1 do DL n.º 55/95 (<i>ex vi</i> arts. 92.º n.º 4 e 91.º n.º 1 do DL n.º 55/95). Consequentemente, o despacho que autorizou o início do procedimento (proferido em 02.02.1999) padece de nulidade nos termos do art.º 133.º n.º 1 do CPA, sanção comunicável ao(s) acto(s) e contrato(s) subsequente(s), cf. artigos 133.º n.º 2 al. i) e 185.º n.º 1 do mesmo Código. ©</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 e 268.º n.º 3 da CRP; 70.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º, 6.º e 6.º-A do CPA</p>

Data	Actos
05.02.99	Nomeação da “Comissão de Abertura e Análise das Propostas” ⁽⁷⁾ , cf. despacho proferido pelo Presidente do C.A., exarado na Nota Interna datada de 03.02.1999.
	<p>Apresentação de propostas pelas entidades infra mencionadas, indicando-se os elementos negociais mais relevantes:</p> <p>Manchete, Estudos, Tratamento e Gestão da Informação, Ld.ª:</p> <p>Proposta de 17.02.1999 (com a Ref.ª n.º 0027/NP/99), propondo os seguintes serviços:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Clipping On-Line (Net.Press) com imagem apenas das notícias respeitantes ao INTF: 400.000\$00/mês sem IVA; ou - Clipping On-Line (Net.Press) com imagem de todas as notícias: 480.000\$00/mês sem IVA; - Clipping com entrega em papel nas instalações do INTF: 220.000\$00/mês sem IVA; ou - Clipping com entrega em papel sendo a entrega por estafeta providenciado pelo INTF: 200.000\$00/mês sem IVA; - TvNews (controlo televisão)⁽⁸⁾: 25.000\$00/Mês sem IVA.

⁽⁷⁾ Constituída pela Dr.ª Teresa Casal Ribeiro (Presidente), Dr.ª Lurdes Pereira e Eng.º António do Carmo (Vogais).



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>Faxinforme, Gestão de Informação e Serviços: Proposta de 15.02.1999, propondo os seguintes serviços: - Clipping Electrónico⁽⁹⁾, com envio por meios electrónicos: 115.00\$00/mês sem IVA; - Clipping Electrónico, com entrega em papel: 100.00\$00/mês sem IVA.</p> <p>Ambos os concorrentes propõem ainda a celebração de contratos pelo prazo de um ano, automaticamente renováveis pelo mesmo período de tempo, excepto se denunciados, com actualização dos preços de acordo com a inflação anual, bem como o prazo de 30 dias para pagamento daquele após a emissão da factura.</p> <p>Memorandum, Distribuição de Informação Geral, Ld.^a: Proposta remetida em 05.02.1999 via fax, propondo, entre outros, os seguintes serviços: - Clipping Electrónico: 110.000\$00/mês sem IVA; - Clipping Expresso (papel): 90.000\$00/mês sem IVA.</p>
23.02.99	<p>Negociação das propostas apresentadas pela <i>Memorandum, Faxinforme e Manchete</i>, em reuniões individuais com cada um dos referidos proponentes, tendo apenas participado 1 membro do INTF⁽¹⁰⁾, cf. o revela o teor dos 3 (três) “<i>Relatório(s) de Reunião</i>” produzidos na citada data.</p> <p>De acordo com aqueles, pretendeu-se aferir “(...) <i>as possibilidades de redução dos preços apresentados</i>” e somente a “<i>Manchete, após acertos de condições, como seja a disponibilização de imagens unicamente nas notícias directamente relacionadas com o INTF e a actualização diária da informação até às 11 horas, baixou o preço para 250.000\$00/mês, o que posteriormente confirmou por escrito</i>”. As restantes candidatas mantiveram «(...) <i>as propostas nos exactos termos em que tinham sido apresentadas, por não lhes ser possível dispor de outro modus operandi</i>».</p>
24.02.99	<p>Aditamento à proposta inicial apresentada pela <i>Manchete</i> (datada de 17.02.1999), formalizado em fax remetido por aquela ao INTF, cujo teor se transcreve: «<i>Disponibilização diária da informação entre até às 11 Horas. Estabelecimento de um contrato, válido pelo período de um ano e renovável por igual período, se não for denunciado por qualquer das partes com aviso prévio de 60 dias. No final do ano o valor do contrato será actualizado com a inflação.</i> <i>Net.Press – Imagem apenas das notícias “INTF”: valor – Esc. 250.000\$00/Mês + IVA</i> <i>Net.Press – Imagem de todas as notícias: valor – Esc. 320.000\$00/Mês + IVA</i>».</p>

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A proposta apresentada pela <i>Memorandum, Distribuição de Informação Geral, Ld.^a</i>, deveria ter sido excluída do procedimento por não aludir ao prazo global durante o qual se dispõe a realizar os serviços propostos, nem ao prazo e modalidades de pagamento dos mesmos.</p> <p>No articulado oferecido em sede de contraditório, o INTF argumentou, no ponto I, n.^{os} 1 a 3, a fls. 51 e 52 daquele, o seguinte: «1º) <i>É certo que a proposta em causa não fazia referência ao prazo global do serviço, nem ao prazo ou modalidades de pagamento, porque tal não lhe foi exigido, nem, conforme já</i></p>	<p>Art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 e 6.º-A do CPA; 53.º n.º 3 al. b) e 61.º al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03 (por</p>

⁽⁸⁾ Serviço opcional, consistindo na pesquisa diária em todos os programas, nos 4 canais, das notícias referentes ao INTF, com envio de fax discriminatório do seu conteúdo.

⁽⁹⁾ Recolha na imprensa escrita, a enviar via RDIS ou email para o PC do cliente ou por estafeta.

⁽¹⁰⁾ Dr.^a Teresa Casal Ribeiro, Assessora de Imprensa.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>referido, era legalmente imposto. 2º) Os artigos 53.º, n.º 3, al. b) e 61.º, al. a) do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março não se aplicam ao procedimento em causa. 3º) Ao invés, a exclusão da referida proposta violava os princípios da imparcialidade, legalidade e transparência». Como referido em anterior Observação, as normas aplicáveis ao procedimento por <i>Negociação com Publicação Prévia de Anúncio</i> regulam igualmente o procedimento por <i>Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio</i>, cf. expressamente o consigna o art.º 92.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03. Entre as primeiras, consta a do art.º 89.º n.º 1 al. e) do mesmo diploma legal, atinente à indicação das condições de apresentação das propostas, condições essas que se encontram sumariamente especificadas nos n.ºs 1 a 3 do art.º 53.º do citado DL. E, no mencionado art.º 53.º n.º 3 al. b) determina-se que a proposta seja instruída com o «<i>Programa de Trabalhos e plano de pagamentos</i>». Assim, e diversamente do contestado, a menção de tais elementos era legalmente imposta, pelo que o princípio da legalidade foi, efectivamente, postergado. Quanto ao alegado no n.º 3 supra reproduzido, afigura-se acentuadamente dificultada a prossecução de uma análise do mérito das propostas em causa isenta e objectiva, considerando as dissonâncias dos co-respectivos elementos instrutórios apresentados, facto que, por si só, potencia desvios à transparência que deve presidir ao citado processo de análise.</p>	<p>analogia)</p>
<p>Recebidas as propostas, o INTF deveria, nos termos dos artigos 90.º n.º 1 e 92.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03, proceder a uma análise do respectivo mérito em conformidade com os critérios de adjudicação pré-fixados, e só posteriormente encetar negociações tendentes a obter condições contratuais mais benéficas. No entanto, e em violação dos princípios da transparência, da igualdade e da boa-fé, o INTF:</p> <p>1. Utilizou a forma verbal na comunicação, aos candidatos, da data e local em que decorreriam as negociações⁽¹¹⁾, quando, atento o disposto no art.º 90.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03 (aplicável por remissão do estatuído no n.º 4 do seu art.º 92.º), se imporia a forma escrita.</p> <p>Em sede de contraditório, «<i>O INTF considera que do disposto no art.º 90.º n.º 4, do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março não se retira a imposição da comunicação por escrito da data e local para as negociações. Verificando-se que todos os candidatos compareceram às negociações e tendo, portanto, sido respeitada a materialidade subjacente à norma invocada, não se entende as referências constantes do "Relato"</i>», cf. expreso no ponto J, al. a), a fls. 52 do articulado oferecido. É certo que a "indicação" referenciada no mencionado art.º 90.º n.º 4 não é complementada com a menção da forma que aquela deverá revestir, nem o DL n.º 55/95, de 29.03 contém uma norma similar à do art.º 57.º do DL n.º 405/93, de 10.12 que, ao preconizar as notificações de todos os actos praticados nos procedimentos por via postal, determina, necessariamente, a adopção da forma escrita. Note-se que tal dispositivo é</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; n.º 1 dos art.ºs 3.º e 5.º, 6.º e 6.º-A do CPA; 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03.</p>

(11) Como consta em Informação posterior do INTF, de 24.05.1999, no seu n.º 7, afirmando-se que «*Assim, contactaram-se, telefonicamente, os concorrentes, em 23.02.99, no sentido de negociar as propostas apresentadas, quer em termos de serviços propostos, quer de preços apresentados, cf. relatórios das conversas que se juntam (...)*».

(12) Atendendo a que a falta de comparência injustificada do concorrente determina a sua exclusão do procedimento, afigura-se inequívoco que a "indicação" referida no art.º 90.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03 deverá, efectivamente, ser objecto de notificação, cf. resulta do disposto no art.º 66.º als. b) e c) do CPA.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>subsidiariamente aplicável ao caso <i>sub judice</i>, atento o feixe de remissões legais decorrentes do art.º 106.º do citado DL n.º 55/95, e 189.º do CPA. Mas mesmo neste Código se impõe a notificação por via postal ou pessoal (se aquela for inviável e esta não prejudicar a celeridade do procedimento) quando a comunicação inicial tenha sido feita por telefone – como foi o caso -, cf. resulta do disposto no seu art.º 70.º n.ºs 1 al. c) e 2⁽¹²⁾. Tal notificação apenas é dispensada “Quando o interessado, através de qualquer intervenção no processo, revele perfeito conhecimento do conteúdo dos actos em causa”, cf. prescrito no art.º 67.º n.º 1 al. b) do CPA, o que se verificaria se todos os concorrentes comparecessem às negociações desenvolvidas, como supra alegado pela entidade auditada. Porém, tal não se encontra demonstrado no presente processo de contratação, uma vez que os 3 (três) “Relatórios de Reunião”, putativamente produzidos em 23.02.1999, apenas se encontram assinados por um único membro da Comissão responsável pela condução das citadas negociações, e não por todos os intervenientes naquelas – inclusivé os concorrentes – como o estatui o art.º 90.º n.º 2 do DL n.º 55/95, de 29.03. Pelos motivos expendidos, reitera-se o reparo inicialmente formulado.</p> <p>2. Efectuou, em violação do disposto no art.º 90.º n.º 1 do citado DL, as negociações com todos os candidatos em reuniões conduzidas por um único dos 3 (três) membros da Comissão nomeada em 05.02.1999.</p> <p>Em discordância com a violação de lei apontada, o INTF contraditou, no ponto J, al. b), n.ºs 1 a 5, fls. 52 e 53 do articulado apresentado em sede de audiência prévia, nos termos infra reproduzidos:</p> <p>«1.º) A lei não regula nem impõe nesta matéria – como faz noutras, vg. quanto à rubrica dos documentos ou propostas nos actos públicos – o número de elementos da comissão que têm de participar. 2º) Impõe-se que seja a Comissão a avaliar e a ajuizar qual a proposta mais vantajosa, e nada mais. Todas as outras actividades são, salvo expressa exigência legal, levadas a cabo segundo o modelo de organização que a Comissão entenda adoptar. 3º) A comissão delegou num dos seus membros a condução de todas as negociações, pelo que não se violaram as condições de igualdade dos concorrentes. 4º) Ao aprovar, em acta da Comissão, todas as Actas das negociações esta tomou como seus aqueles actos, confirmando a delegação de poderes para a fase de negociação feitas naquele membro da Comissão. 5º) Não concedendo na questão referenciada, mesmo que não tivesse existido delegação de poderes, sempre aquela aprovação em acta da Comissão, subscrita por todos os seus membros, ratificaria aqueles actos».</p> <p>O expendido não colhe por três ordens de razões:</p> <p>1.ª: A prática e respectiva forma da formalidade em apreço encontra-se detalhadamente regulada no art.º 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, pelo que, neste domínio, não assiste ao INTF qualquer discricionariedade na “organização do modelo a adoptar”, cf. alegado. Pelo contrário, já que a citada norma prescreve que «Recebidas e analisadas as propostas, as negociações são conduzidas por uma comissão, composta no mínimo por três elementos, designada pela entidade pública contratante, e consistem na discussão das propostas com cada um dos interessados a fim de se acordarem as condições contratuais».</p>	



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>2.^a: Para além de não ser junto documento comprovativo da citada delegação dos poderes da <i>Comissão</i> num único dos seus três membros, não se divisa base legal para o efeito cf. o exige o estatuído no art.º 35.º n.º 1 do CPA, a que acresce que tal prática traduziria uma alienação das competências de uma instância plural numa instância singular, proscrita pelo art.º 29.º do mesmo Código;</p> <p>3.^a: Pressupondo que a <i>aprovação</i> referenciada nos n.ºs 4 e 5 supra transcritos corresponde à subscrição do <i>Relatório de Análise</i> das propostas (consubstanciado na <i>Nota Interna</i> com a Ref.ª Recort1/99, de 26.02.1999, cf. adiante mencionado) por todos os membros da <i>Comissão</i> nomeada em 05.02.1999 para o efeito, também não se adere ao entendimento preconizado pelo INTF. Desde logo porque tal <i>aprovação</i> teria de ser expressa, o que não se divisa no conteúdo do citado <i>Relatório</i>, não sendo o facto das actas narrativas das negociações efectuadas acompanharem tal parecer – como o obriga o estipulado o art.º 90.º n.º 3 do citado DL n.º 55/95 – que confere tal efeito.</p> <p>As deficiências apontadas reflectiram-se, negativamente, na fidelidade do registado nas actas (“<i>Relatórios</i>”) narrativas das negociações posteriormente desenvolvidas. Com efeito, a data indicada como correspondendo à data da efectiva realização das negociações (23.02.1999) não se articula com a menção à <i>confirmação escrita</i> prestada pela <i>Manchete, Ld.ª</i> - que ocorreu em momento posterior (24.02.1999) – nem com a inscrição da data de “24.05.1999” no canto inferior esquerdo de todos os <i>Relatórios</i>. Acresce que, de acordo com o teor da Informação do INTF, datada de 24.05.1999, as reuniões teriam sido realizadas na mesma data (23.02.1999) em que se convocaram os candidatos.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou que «2º) Não existe qualquer “contradição verificada relativamente à data em que foram efectivamente lavradas”, uma vez que a data inscrita no canto inferior esquerdo de todos os <i>Relatórios</i> mais não é senão uma data automaticamente inserida pelo programa de texto, que nada tem a ver com a real e efectiva data» - cf. ponto L, n.º 2, fls. 54 do articulado apresentado. Mesmo que se acolha a explicação dada, fica por esclarecer a 2.^a contradição apontada: como é que, no “<i>Relatório de Reunião</i>” narrativo das negociações realizadas com a <i>Manchete, Ld.ª</i>, datado de 23.02.1999, se afirma que «A <i>Manchete</i>, após acertos de condições, como seja a disponibilização de imagens unicamente nas notícias directamente relacionadas com o INTF e a actualização diária da informação até às 11 horas, baixou o preço para 250.000\$00/mês, o que posteriormente confirmou por escrito», quando tal “<i>confirmação</i>” apenas ocorreu em 24.02.1999, cf. data do telefax emitido pela citada empresa, com o registo de entrada no INTF n.º 290.</p> <p>O apontado revela que o INTF desrespeitou as formalidades traçadas na Lei para o procedimento em causa, quando toda a actividade administrativa tem por limites e fundamento o estabelecido em actos normativos – como postulado pelo princípio da Legalidade.</p>	
Nos termos do art.º 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, as negociações deverão consubstanciar uma discussão das propostas admitidas com cada um dos candidatos a fim de firmar as condições contratuais em caso de adjudicação. No	Art.ºs 31.º n.º 5, 90.º n.º 1 e 92.º n.º 4



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>entanto, as actas em causa não descrevem, de forma circunstânciada, fiel e objectiva os factos ocorridos nas reuniões realizadas, prejudicando quer a legitimação da escolha feita no termo do procedimento, quer a segurança do conteúdo do negócio jurídico a celebrar subsequentemente. Tal é manifesto na exiguidade e na repetitividade do registado, bem como na contradição verificada relativamente à data em que foram efectivamente lavradas, como assinalado no anterior comentário.</p> <p>Refira-se, aliás, que os aspectos a negociar deveriam ter sido definidos em momento anterior e dados a conhecer – nos ofícios-convite ou <i>Caderno de Encargos</i>, caso existisse – às entidades consultadas, em observância aos princípios da transparência, igualdade e boa-fé. ©</p>	do DL n.º 55/95; 6.º e 27.º n.º 1 do CPA

Data	Actos
26.02.99	Análise do mérito das 3 (três) propostas apresentadas, concluindo-se pela superior qualidade dos serviços propostos pela Manchete , no valor de 250.000\$00 sem IVA , cf. consta na Nota Interna com a Ref.ª Recort1/99, subscrita pela respectiva Comissão de Análise.
02.03.99	Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa, deliberado pelo C.A. (cf. extracto da Acta n.º 1999/13, ponto 5), com fundamento, por remissão, na Nota Interna datada de 26.02.1999.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O teor do <i>Relatório</i> subscrito em 26.05.1999 pela Comissão de Análise das propostas suscita os seguintes reparos:</p> <p>1. Os juízos formulados no mencionado parecer respeitam, sobretudo, à qualidade dos diferentes serviços propostos sem, contudo, se proceder a qualquer comparação/graduação qualitativa. Também no domínio financeiro não se divisa qualquer ponderação ao nível da relação custo/benefício o que, no caso vertente, é duplamente censurável, atendendo a que:</p> <p>a) De acordo com o teor da Proposta apresentada pela Faxinforme, Gestão de Informação e Serviços, Ld.ª, datada de 15.02.1999 (ponto 6), o preço proposto para o <i>Clipping Electrónico</i> (com envio por meios electrónicos) – e aparentemente mantido nas negociações realizadas – foi de 115.000\$00/Mês (sem IVA) e não, como consta no citado Relatório, 180.000\$00/Mês;</p> <p>b) O preço proposto para os serviços identificados na alínea anterior pelo candidato preferido (250.000\$00/Mês sem IVA) é substancialmente mais oneroso do que os propostos pela Memorandum, Ld.ª (110.000\$00/Mês sem IVA) e pela Faxinforme (115.000\$00/Mês sem IVA). Todavia, só após a adjudicação dos presentes serviços, é que foi produzida uma Informação Interna (de 24.05.1999) em que se justifica tal discrepância nos seguintes termos: «n.º 6 - A diferença do preço proposto – substancialmente mais elevado que o apresentado pelas suas concorrentes – esbatia-se atendendo aos custos indirectos que as outras apresentavam, como seja o espaço que a informação ocupa na memória dos Pc's, a disponibilização</p>	<p>Arts. 266.º e 268.º n.º 3 da CRP;</p> <p>70.º n.º 1 (ex vi 92.º n.º 4 e 90.º n.º 3) e 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03</p> <p>3.º n.º 1, 4.º a 6.º-A e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA</p> <p>18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>extemporânea das notícias, o sistema de arquivo, entre outros». Para além do afirmado ter sido aduzido num momento procedimental totalmente irrelevante para o efeito, a não concretização/quantificação, em termos comparativos, do afirmado, mantém na obscuridade qualquer vantagem financeira face à qualidade dos serviços propostos pelo candidato preferido.</i></p> <p>2. A escolha e preferência declarada pelos serviços propostos pela Manchete, Ld.^a não resultou de uma avaliação paritária em conformidade com critérios e factores previamente definidos pelo INTF, como anteriormente comentado.</p> <p>Face ao expendido, não se divisa qual a motivação subjacente ao projecto de adjudicação formulado pela <i>Comissão de Análise</i> – o que contende com os princípios da sã concorrência, igualdade, imparcialidade, transparência, etc. -, nem preocupações em alcançar qualquer equilíbrio na relação entre os custos inerentes à correcta gestão corrente da organização e funcionamento internos do INTF e a qualidade dos serviços propostos para efeitos de adjudicação.</p> <p>Em discordância com o assinalado nos números precedentes, a entidade auditada, para além de re-afirmar que no tipo de procedimento em causa não é necessária a prévia fixação de quaisquer critérios de adjudicação, acrescentou ainda que «3º) <i>Tal não significa que não tenha sido ponderada a relação custo/benefício. Simplesmente, o segundo factor era tão díspar nas várias propostas que comparar detalhadamente o custo de serviços qualitativamente muito diferentes seria largamente estéril.</i> 4º) <i>Existiu, portanto, uma análise paritária das várias propostas</i>», cf. ponto M, n.ºs 1 a 6, fls. 54 e 55 do articulado apresentado. A imprescindibilidade de prévia vinculação da Administração a parâmetros a que deve obedecer a ulterior selecção do seu futuro parceiro contratual encontra-se sumariamente explicitada no capítulo III, ponto II, alínea h) do <i>Relatório Geral</i>, para o qual se remete. E, o alegado nos números acima transcritos encerra em si uma contradição nos seus termos, uma vez que não se divisa como poderá sustentar-se a realização de “<i>uma análise paritária das propostas</i>” – quer em termos de custos, quer em termos serviços propostos (<i>benefícios</i>) – quando estes são reconhecidamente “<i>muito diferentes</i>”, pelo que se mantêm os reparos supra apontados.</p>	
<p>Não se encontra demonstrado no presente processo que tenha sido realizada a formalidade regulada no art.º 67.º do DL n.º 55/95, de 29.03, cf. o impunha o disposto nos art.ºs 91.º n.º 1 e 92.º n.º 4 do mesmo DL, e cuja preterição se projecta na validade do acto adjudicatório praticado no termo final do procedimento em apreço, como decorre do estatuído no art.º 133.º n.º 1 e/ou n.º 2 al. d) do CPA por referência ao prescrito nos artigos 8.º do mesmo Código e 267.º n.º 1 da CRP. ©</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 e 267.º n.º 1 da CRP; 3.º n.º 1 e 8.º do CPA; 67.º e 91.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03</p>
<p>O acto adjudicatório e autorizador da despesa, deliberado pelo C.A. em reunião de 02.03.1999 carece de fundamentação, uma vez que homologou o teor da Nota Interna datada de 26.02.1999, reiterando-se, assim, as observações anteriormente tecidas sobre a referida Nota. Constituindo a fundamentação uma formalidade essencial no processo de formação da vontade contratual da Administração, a sua falta implica a nulidade do acto sub judice e subsequente contrato, como resulta do disposto nos art.ºs 123.º n.º 1 al. d), 133.º n.º 1 e 185.º n.º 1, todos do CPA.</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 e 268.º n.º 3 da CRP; 90.º n.º 3, 91.º n.º 1 (ex vi art.º 92.º n.º 4) do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º a 6.º-A, 123.º</p>



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Em sede de audiência prévia, o INTF objectou, no ponto O a fls. 56 da contestação oferecida que «O acto adjudicatório deliberado pelo Conselho de Administração em reunião de 2.03.99 não carece de fundamentação autónoma pois que ao decidir a aquisição do serviço nos termos propostos no Relatório da Comissão, apropriou-se dos fundamentos constantes do referido Relatório». Na Observação objecto da presente impugnação não se aponta qualquer necessidade de fundamentação autónoma ao acto deliberado pelo C.A. em 02.03.1999, como facilmente se depreende da sua redacção, pelo que o aduzido não é susceptível de afastar o assinalado vício de forma.</p>	<p>n.º 1 al. d) e 125.º n.º 1 do CPA</p>
<p>Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada, no ponto P a fls. 56 do articulado oferecido, referiu que «A cativação teve lugar no momento em que é feito o cabimento». Das informações de cabimento insertas no Anexo F apenso ao citado articulado, constata-se que todas foram prestadas em data posterior à do acto adjudicatório (02.03.1999), reportando-se a primeira a 01.01.2000, cf. teor da Informação de Cabimento n.º 013, que documenta a cativação, para efeitos de pagamento da 1.ª mensalidade, da importância de 292.500\$00 (com IVA), pelo que se mantém o comentário inicialmente formulado.</p>	<p>Art.ºs. 18.º n.ºs 2 e 4.º da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 1 al. b) e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05</p>

Data	Actos
11.03.99	Comunicação da adjudicação à proposta formulada pela Manchete aos 3 (três) concorrentes admitidos ao procedimento, cf. ofícios do INTF n.ºs 138/99-DACA a 140/99-DACA.
26.03.99	Envio da minuta do contrato pela adjudicatária ao INTF, cf. teor do fax emitido por aquela.
31.03.99	Informação do INTF, da qual resulta a concordância da Directora Adjunta do C.A. ⁽¹³⁾ com as alterações ao texto da minuta do contrato propostas pela Área Jurídica do citado Instituto, cf. despacho exarado em 07.04.1999 pela mencionada Responsável.
24.05.99	<p>Informação, subscrita pela Directora Adjunta do C.A., onde se procede ao enquadramento fáctico e jurídico da presente contratação, nos termos parcialmente transcritos:</p> <p>«Tipo de Procedimento: Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio: art.º 32.º, n.º 1, al. c). (...).</p> <p>Uma das inúmeras vertentes em que este serviço se desdobra, é a promoção pública da imagem do INTF e suas atribuições, tornando-se necessário proceder à recolha, tratamento e sistematização das notícias publicadas pela comunicação social, com interesse directo ou indirecto para o INTF. Assim, atendendo ao enorme dispêndio de tempo, dinheiro, bem como de recursos humanos envolvidos, foi decidido iniciar (...).</p> <p><u>Enquadramento Fáctico</u></p> <p>(...)</p> <p>5. Analisadas as Propostas, e após reuniões para demonstração dos serviços por parte dos concorrentes, a Proposta que melhor respondeu às necessidades concretas do INTF, atendendo ao tipo de serviços propostos e à qualidade dos mesmos, foi a apresentada pela Manchete.</p>

(13) Dr.ª Luisa Sá Gomes.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>6. A diferença do preço proposto – substancialmente mais elevado que o apresentado pelas suas concorrentes – esbatia-se atendendo aos custos indirectos que as outras apresentavam, como seja o espaço que a informação ocupa na memória dos Pc's, a disponibilização extemporânea das notícias, o sistema de arquivo, entre outros.</p> <p>7. Assim, contactaram-se, telefonicamente, os concorrentes, em 23.02.1999, no sentido de negociar as propostas apresentadas, quer em termos de serviços propostos, quer de preços apresentados, cfr. relatórios das conversas que se juntam (...).</p> <p>(...)</p> <p>12. A minuta do contrato foi enviada à Área Jurídica para parecer que após análise enviou uma nova versão do contrato a celebrar com a Manchete (...);</p> <p><i>Enquadramento Jurídico</i></p> <p>1. O contrato é anual, renovável por igual período, e importará numa despesa mensal de Esc. 250.000\$00.</p> <p>2. Isto é, nos termos do art.º 26.º, n.º 3, al. b) do Dec. Lei n.º 55/95, terá um valor global estimado de Esc. 3.000.000\$00 para 12 meses.</p> <p>3. A minuta do contrato deve ser submetida a aprovação do Presidente do C.A.</p> <p>(...)</p> <p>O teor da citada Informação não foi objecto de qualquer decisão/deliberação.</p>
02.06.99	<p>Outorga do contrato, do qual se destacam as seguintes cláusulas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Objecto: selecção e edição - pela adjudicatária – numa Web Page da Internet a criar, de todas as notícias e artigos publicados na imprensa nacional e regional (cláusula 1.ª n.º 1);- Início da vigência do contrato: 01.05.1999 (cláusula 5.ª);- Prazo: um ano, renovável por iguais períodos excepto se denunciado por uma das partes com a antecedência de 60 dias relativamente ao termo do prazo (cláusula 5.ª);- Valor: 250.000\$00 sem IVA/mês, anualmente actualizável de acordo com a taxa de inflação (cláusula 6.ª n.ºs 1 e 3);- Prazo para pagamento: 30 dias após a sua facturação (cláusula 6.ª n.º 3);- «Disposição Transitória»: «Enquanto o INTF não tiver disponível o acesso à Internet, a Manchete compromete-se a entregar diariamente o já referido conteúdo noticioso, em suporte de papel, nas instalações do INTF até às 10h00 (...). O INTF diligenciará para que a ligação à rede se concretize tão rapidamente quanto possível (...)

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A notificação da adjudicação, efectuada em 11.03.1999, a todos os opositores ao procedimento, não observou o prescrito no regime legal aplicável atendendo à não indicação, nos correspondentes ofícios, do prazo, local e horas em que o processo constituído se encontrava disponível para consulta.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou que «A notificação da adjudicação a todos os concorrentes indicava pormenorizadamente todos os factores e condições ponderadas na escolha», cf. consta no ponto Q, fls. 56 do articulado. Re-analisados os ofícios do INTF n.ºs 138/99-DACA a 140/99-DACA, de 11.03.1999, reitera-se a desconformidade acima assinalada face ao exigido no n.º 3 do art.º 74.º do DL n.º 55/95, de 29.03.</p>	<p>Art.º 74.º n.º 3 (ex vi arts. 91.º n.º 2 e 92.º n.º 4) do DL n.º 55/95, de 29.03</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Dos elementos juntos aos autos do presente processo, constata-se que:</p> <p>a) Aparentemente, foi a adjudicatária que procedeu à redacção inicial do texto da minuta do contrato, o que se afigura censurável, atendendo a que, com a aprovação da minuta pela entidade pública contratante se visa, entre outros objectivos, verificar «se foram observadas as normas sobre a realização das despesas públicas» e se o seu conteúdo «(...) está conforme aos objectivos a prosseguir», cf. estatuido nas als. c) e d) do n.º 2 do art.º 13.º do DL n.º 55/95, de 29.03;</p> <p>b) Embora tenha existido uma concertação entre as partes quanto ao clausulado do contrato a outorgar, não se evidencia que o mesmo tenha sido aprovado pela entidade competente para autorizar a despesa, cf. o prescreve o art.º 72.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, “ex vi” artigos 92.º n.º 4 e 91.º n.º 2 do mesmo diploma legal. ©</p> <p>Atentos os objectivos subjacentes ao acto de aprovação⁽¹⁴⁾ do clausulado do futuro contrato, a conduta adoptada pelo INTF evidencia, uma vez mais, um deficiente controlo da gestão das verbas que anualmente lhe são consignadas pelo OE.</p>	<p>Art.ºs 13.º n.º 1 e 72.º n.º 1 (ex vi art.ºs 92.º n.º 4 e 91.º n.º 2) do DL n.º 55/95, de 29.03;</p> <p>18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07</p>
<p>O processo não se encontra instruído com os documentos mencionados na al. b) do art.º 17º do DL n.º 55/95, de 29.03, de apresentação obrigatória antes da outorga do contrato, como decorre do estatuido nos artigos 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10, e 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09. ©</p>	<p>Art.ºs 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09</p>
<p>O teor da Informação do INTF, produzida em 24.05.1999, corrobora a desformalização verificada noutros momentos do presente processo, prejudicando assim a transparência da actividade contratual desenvolvida. Assim, verifica-se que os candidatos foram convocados oralmente para negociar as suas propostas, e que se realizaram [com aqueles] reuniões de demonstração dos serviços propostos, das quais, contudo, se desconhece quando ocorreram e o que nelas se debateu, por inexistência de qualquer registo em suporte escrito. O INTF prescinde assim duma formalidade relevante para efeitos de titulação e de prova – essencial à estabilidade e firmeza jurídica do ocorrido – e introduz um factor passível de suscitar dúvidas sobre a conformidade da sua conduta aos princípios da prossecução do interesse público, legalidade, igualdade, imparcialidade, boa-fé, etc.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada remete para o alegado no ponto J, alínea a) (fls. 52) do articulado apresentado – o qual já foi objecto de comentário no presente Anexo -, cf. ponto T, n.º 1 a fls. 57 da mesma peça processual, acrescentado ainda, no número 2 que «A inexistência de relatos escritos autónomos do ocorrido nas negociações de demonstração não tem consequências práticas. De facto, os aspectos relevantes dessas demonstrações encontram-se vertidos no Relatório Final de apreciação, onde se incorporam as reflexões ditadas por aquelas demonstrações». Atenta a inexistência de documentos narrativos dos factos ocorridos nas mencionadas “negociações de demonstração”, o afirmado no n.º 2 acima reproduzido não pode proceder –</p>	<p>Art.ºs 266.º da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º, 6.º-A e 125.º n.º 1 do CPA</p>

(14) Elencados nas várias alíneas do n.º 2 do art.º 13.º do DL n.º 55/95, de 29.03, correspondendo ao actual art.º 64.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>desde logo porque o indicado <i>Relatório Final</i> não é, nem poderia ser, subscrito pelos concorrentes que efectuaram tais demonstrações. ©</p> <p>O contrato outorgado entre as partes contratantes suscita diversos reparos, dos quais se destacam:</p> <p>1. A sua formalização (em 02.06.1999) ocorreu 3 (três) meses após a adjudicação e respectiva notificação a todos os concorrentes, o que, além de violar o prazo fixado no art.º 78.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 (aplicável por força da remissão operada pelos art.ºs 92.º n.º 4 e 91.º n.º 2 do mesmo diploma legal), conferiu, nos termos do art.º 78.º n.º 3 do citado DL, ao contratante particular o direito a se desvincular da sua proposta e a reclamar uma indemnização fundada em responsabilidade pré-contratual.</p> <p>Em discordância com o referido, o INTF objectou nos termos a seguir transcritos: «1º) O prazo previsto no art.º 78.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março aplica-se nos casos em que haja lugar à prestação de caução – o que não se aplica ao presente procedimento. 2º) Logo, aquele prazo não se aplica ao INTF. Sem conceder no exposto, mais se dirá que a demora na celebração do mesmo não inquina a sua validade, apenas confere ao particular o direito de, se demonstrada, ver ressarcida qualquer lesão que lhe tenha sido provocada por esse facto. 3º) Não houve nem lesão nem indemnização no presente caso» - cf. ponto U, n.ºs 1 a 3 a fls. 58 da contestação apresentada. O citado art.º 78.º n.º 1 estabelece dois prazos para a celebração do contrato: um <i>prazo mínimo</i>⁽¹⁵⁾ e um <i>prazo máximo</i>, fixado em 30 dias após a prestação de caução, «se a esta houver lugar». Se não houver, a entidade auditada entende que tal prazo “não se aplica ao presente procedimento”. Salvo melhor entendimento, advoga-se que aquele é, por analogia, igualmente aplicável, iniciando-se o seu cômputo após o termo do mencionado <i>prazo mínimo</i>. Só assim se alcança uma adequada articulação com o <i>prazo de manutenção das propostas</i> fixado no art.º 56.º n.º 1 do DL n.º 55/95, e com a faculdade – conferida no n.º 3 do mesmo art.º 78.º - do adjudicatário se desvincular da sua declaração negocial findos os citados 30 dias, cf. reconhecido pela entidade auditada no n.º 2 supra reproduzido.</p> <p>2. Não identifica a deliberação de adjudicação e/ou que autorizou a sua celebração.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada argumentou que tal menção não é obrigatória, cf. ponto U, n.º 4, fls. 58 do articulado oferecido. Reconhece-se que a indicação do citado elemento não é essencial ao tipo contratual em causa, embora deva constar do respectivo título contratual, como expressamente o estatui o art.º 14.º al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03, pelo que se mantém o reparo formulado.</p> <p>3. Prevê a renovação do seu conteúdo o que, pelos motivos adiante referidos, se afigura contrária ao regime jurídico aplicável; ©</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 3 da CRP; 14.º als. a) e g), 78.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 10.º e 53.º do CPA; 6.º do DL n.º 161/99, de 12.05; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

(15) 10 dias sobre a data da notificação da adjudicação aos restantes concorrentes.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>4. Não menciona o escalonamento plurianual dos encargos assumidos; ©</p> <p>5. Não indica o valor máximo estimado dos serviços contratados, mas tão só o seu valor mensal (250.000\$00 sem IVA) quando, internamente⁽¹⁶⁾, tal elemento já tinha sido fixado em 3.000.000\$00/Ano.</p> <p>Em divergência com o reparo formulado, a entidade auditada objectou, no ponto U, n.º 6 a fls. 59 do articulado apresentado que «<i>A indicação do valor máximo dos serviços retira-se, com clareza – melhor demonstrada pelo facto de, no Relato, tal ter sido feito – da proposta e, integrando esta o contrato, aquela falha não existe</i>». É inquestionável que o valor máximo dos serviços se extrai do teor da proposta preferida, mas tal não dispensa a sua menção no subsequente contrato, atendendo à essencialidade do elemento negocial em causa, cf. consagrado no art.º 14.º al. g) do DL n.º 55/95, de 29.03⁽¹⁷⁾.</p> <p>Para além do mencionado nos supra n.ºs 1, 4 e 5, também a designada «<i>Disposição Transitória</i>» evidencia ausência de controlo no dispêndio de recursos financeiros públicos, uma vez que, até o INTF instalar/dispôr do <i>hardware</i> e <i>software</i> necessário para estabelecer a ligação à Internet, irá pagar por serviços de <i>Clipping</i> prestados em suporte de <u>papel</u> o mesmo preço que os prestados por <u>via electrónica</u>. Recorde-se que, enquanto estes últimos ascendem a 250.000\$00/Mês, os primeiros não ultrapassam os 220.000\$00/Mês, cf. teor da proposta com a Ref.ª 027/NP/99, de 17.02.1999.</p> <p>O valor dos cabimentos de verba registado nas <i>Informações de Cabimento</i> remetidas sob o <i>Anexo F</i> ao articulado apresentado pela entidade auditada em sede de contraditório, bem como o aduzido no ponto U, n.ºs 7 a 9, a fls. 59 do mesmo documento indiciam que, de facto, aquela terá pago pelos serviços de <i>Clipping</i> prestados em suporte de papel o mesmo preço que os realizados por via electrónica. Assim, e exceptuando as <i>Informações de Cabimento</i> n.ºs 103 e 104⁽¹⁸⁾ (ambas de 10.02.2001), 458 (de 27.03.2001), 992 (de 09.07.2001), 01.247 e 01.248 (ambas de 01.09.2001), todas as restantes indicam como valor cabimentado a importância de 292.500\$00 que, necessariamente, integra 42.500\$00 respeitantes a 17% de IVA. No entanto, o acima indiciado carece ainda de ser complementado com a informação atinente à data em que o INTF passou a aceder à <i>Internet</i> - facto não clarificado pelo mencionado Instituto –, bem como com as <i>Informações de Cabimento</i> prestadas pelo ano orçamental de 1999⁽¹⁹⁾.</p>	
<p>A inserção duma cláusula atinente à renovação do presente contrato afigura-se ilegal por várias ordens de razões, das quais se destacam:</p> <p>1] A inexistência, de entre as normas disciplinadoras dos procedimentos de adjudicação regulados no DL n.º 55/95, de 29.03, de qualquer preceito que permita a sua inclusão nos contratos abrangidos (art.º 1.º) pelo citado DL. Atenta a adstrição de toda a actividade administrativa à prévia existência de lei, a inexistência apontada não se afigura susceptível de ser afastada por mera</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 CRP; 3.º n.º 1 CPA, 31.º e 55.º do DL n.º 55/95, de 29.03</p>

⁽¹⁶⁾ Informação do INTF de 24.05.1999.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem* no art.º 61.º al. h) do DL n.º 197/99, de 08.06, sucessor do citado DL n.º 55/95.

⁽¹⁸⁾ Em que se cabimenta o valor de 4.680\$00 (com IVA), respeitantes a serviços “*extra contrato*” prestados nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2001.

⁽¹⁹⁾ Atendendo a que as remetidas sob o designado *Anexo F* respeitam aos anos de 2000 e 2001, e, por outro lado, a que o contrato *sub judice* iniciou a sua vigência em 01.05.1999, cf. estipulado na sua cláusula 5.ª.

⁽²⁰⁾ Condicionismo que se manteve no DL n.º 197/99, de 08.06, como decorre do disposto no seu art.º 86.º, n.º 1, alínea f), subalínea iii).



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>previsão contratual;</p> <p>2] Por afrontar as regras da concorrência e da publicidade, cuja salvaguarda é indispensável à concretização de um mercado comunitário aberto, fim subjacente à publicação do DL n.º 55/95, de 29.03;</p> <p>3] Não podendo a Administração, pelas razões aduzidas nos números precedentes, modificar unilateralmente o conteúdo do contrato (ao abrigo do disposto no art.º 180.º al. a) do CPA), fica igualmente arredada a possibilidade de se operar a sua modificação consensual.</p> <p>Ainda que, por mera hipótese académica, não se perfilhe o entendimento supra, sempre se dirá que, por analogia com o disposto no n.º 3 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 29.03, as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais abrangidos pelo referido diploma legal não poderão exceder um período de 3 anos⁽²⁰⁾. No entanto, o texto contratual em apreço não fixa qualquer limite máximo à renovação do seu conteúdo, pelo que, também por esta via, se considera prejudicada a sua validade legal.</p> <p>Assim, e considerando que a defesa das regras da concorrência e da publicidade, subjacente a vários normativos do DL n.º 55/95, de 29.03, consubstanciam princípios de ordem pública, a estipulação da renovação em causa inquina de nulidade o contrato <i>sub judice</i> nos termos conjugados do art.º 185.º n.º 3 al. b) do CPA e 280.º n.º 2 do Código Civil. ©</p>	
<p>Em consequência dos actos autorizadores do início do procedimento e da realização da despesa em apreço padecerem de nulidade, bem como o ulterior contrato celebrado, nos termos anteriormente explicitados, os pagamentos eventualmente efectuados consubstanciam infracções financeiras, sancionadas nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08. Tal infracção é imputável ao C.A. do INTF, cf. resulta do disposto no art.º 8.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02.</p> <p>As <i>Informações de Cabimento</i> remetidas pela entidade auditada sob o nominado <i>Anexo F</i> ao articulado oferecido em sede de contraditório indiciam que, de facto, a despesa emergente da contratação em apreço foi objecto de liquidação e pagamento periódico, embora a não junção das facturas, recibos, etc., inviabilizem o afirmado com total segurança.</p>	<p>Art.º 65.º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08</p>

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.



Anexo IV

**Aquisição de uma Licença
Multimodal de Transportes
EMME/2 e respectivos serviços
de Assistência Técnica**



Objecto: Aquisição de uma Licença Multimodal de Transportes EMME/2 e respectivos serviços de Assistência Técnica

Co-Contratante: INRO Consultants (Canadá)

Valor (sem IVA) do software: 4.200.000\$00

Valor (sem IVA) da Assistência Técnica: 500.000\$00/Ano

Procedimento Adoptado: Ajuste directo independentemente do valor (art.º 86.º)

Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 197/99, de 08.06

Sumário: O tipo de *software* pretendido pelo INTF tem por finalidade tratar a informação armazenada numa base de dados, a fim de possibilitar a sua ulterior utilização no planeamento da actividade transportadora [ferroviária] a implementar. Para o efeito, o INTF decidiu proceder à consulta informal, junto da entidade que detém o exclusivo da distribuição do *software* indicado – sediada no Canadá -, visando não só a sua aquisição, como também a dos co-respectivos serviços de assistência técnica. Porém, tal decisão foi deliberada sem que o C.A. reunisse as condições legalmente exigidas para o efeito, verificando-se igualmente a inexistência de qualquer referência às condições contratuais mínimas que as citadas aquisições deveriam observar. E, não obstante o C.A. do referido Instituto ter sido alertado de que o *software* EMME/2 não constituía o único programa do género existente no mercado, decide ajustar directamente os bens e serviços em causa com o co-contratante acima identificado, cujas condições negociais insertas nas propostas apresentadas – entretanto remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório – acabaram por ser praticamente transpostas para os contratos ulteriormente celebrados. E, antes do INTF outorgar a Licença de Utilização do *software* em apreço e o contrato atinente aos serviços de assistência técnica, procedeu ao pagamento integral daquele. Posteriormente, os acordos em causa foram titulados por documento escrito, em língua inglesa, sem que se tivesse promovido a adequada tradução das respectivas minutas, cuja redacção integral terá sido realizada pelo co-contratante particular.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Realização, pelo C.A., da reunião em que foi deliberado o início do procedimento, sem quórum suficiente
- Determinação “*formal*” do procedimento pré-contratual a adoptar após a deliberação prévia de contratar
- Ausência de prévia determinação de condições contratuais essenciais, como prazos de entrega e de realização dos serviços de assistência e manutenção
- Deficiências, ao nível da transparência da actividade administrativa desenvolvida, patentes na insuficiência do teor do convite formulado à adjudicatária, bem como na não tradução do texto dos instrumentos contratuais outorgados ou das respectivas minutas
- Adopção de erróneo procedimento pré-contratual em virtude da não subsunção do quadro fáctico verificado à previsão da norma ao abrigo da qual se fundou o ajuste directo deliberado
- Não aprovação das minutas dos contratos celebrados
- Inobservância da sequência das formalidades traçadas na Lei, patente no pagamento integral do preço do *software* antes da sua entrega e outorga da correspondente licença de utilização



Tribunal de Contas

Data	Actos
30.03.00	<p>Proposta, subscrita por Vogal do C.A (Eng. Carlos Nunes), dirigida ao Departamento de Estudos e Projectos (DP), nos termos da qual se menciona que «<i>Foi ainda possível discutir as lacunas existentes, nomeadamente, as que se referem à fiabilidade dos dados referentes à oferta e obtenção de dados da procura. Enquanto reguladores do sector e para que seja possível cumprir cabalmente estas funções, penso que deveremos progredir tecnicamente no tratamento dos dados já disponíveis (...). (...) gostaria que me fizessem um ponto de situação sobre as vantagens da aquisição, com o respectivo encargo, do modelo informático EMME/2 (incluindo eventual reforço do equipamento informático se for o caso), uma vez que a maior parte dos organismos do Estado que se constituem como nossos parceiros e dos quais há possibilidade de cruzamento de dados, já deles serem detentores</i>».</p>
04.04.00	<p>Proposta, subscrita por responsável do DP⁽¹⁾, dirigida ao Vogal do C.A Eng. Carlos Nunes e à Área de Desenvolvimento⁽²⁾, incorporada na Nota Interna com a referência 08/2000/AD, na qual se informa que:</p> <ul style="list-style-type: none">- «<i>A necessidade de dispor no INTF de um instrumento de planeamento e de suporte à decisão (...) constitui um dos projectos de trabalho da Área de Desenvolvimento, tendo sido identificado o modelo de planeamento multimodal EMME/2 como o que corresponde aos objectivos do INTF</i>» existindo, na mencionada Área, pessoal com preparação técnica especializada no referido modelo. «<i>Desde o início da implementação das estruturas de dados de base (Observatório) sobre o sector ferroviário, que a informação actualmente existente foi estruturada com o objectivo da sua posterior utilização no modelo EMME/2</i>»;- A aquisição da licença (com 750 zonas) relativa ao citado modelo é estimada em 4.158.000\$00, prevendo-se que a despesa respeitante ao suporte técnico (manutenção/assistência) represente 12%/ano do custo da licença, ou seja, cerca de 500 contos/ano.
27.04.00	<p>Informação - consubstanciada em Nota Interna - subscrita por Vogal do C.A (Eng. Carlos Nunes), dirigida ao Presidente do CA, na qual se propõe a aquisição de uma licença de utilização para 750 zonas do modelo de planeamento multimodal EMME/2 «<i>(...) dado ser este o instrumento de planeamento utilizado pelas principais entidades (CESUR, DGTT, JAE/IEP e FERBRITAS) (...)</i>», estimando-se um encargo de 4.200.000\$00, a que acresce uma despesa anual respeitante ao suporte técnico na importância de 500.000\$00.</p>
02.05.00	<p>Informação, subscrita pelo Vogal do CA Carlos J. B. Nunes, dirigida ao NGR⁽³⁾ solicitando-se informação de cabimentação da despesa e esclarecimento sobre o procedimento pré-contractual aplicável à aquisição visada.</p>
05.05.00	<p>Solicitação, ao SG⁽⁴⁾ para «<i>(...) informação acerca dos procedimentos mais adequados para efectuar estas aquisições</i>», cf. despacho exarado pela Responsável da referida unidade orgânica (Dr.ª Luísa Sá Gomes) na Informação datada de 02.05.2000.</p>
08.05.00	<p>Informação, em Nota Interna, do SG⁽⁵⁾ dirigida à Responsável máxima daquele (Dr.ª Luísa Sá Gomes) na qual se questiona se o EMME/2 é o único programa do género existente no mercado e se a entidade a quem se adjudicará a licença de utilização tem ou não</p>

(1) Eng. José Manuel Vieira Paisana.

(2) Endereçada ao Eng. Rui M. S. Mil-Homens.

(3) Endereçada à Dr.ª Luísa Sá Gomes e Área Maria F. Gonçalves Batista.

(4) Endereçada à Dr.ª Maria de Lurdes Carneiro Pereira.

(5) Subscrita pela Dr.ª Lurdes Pereira.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	exclusividade. Em 10.05.2000, o Vogal do CA, Eng. Carlos J. B. Nunes, por despacho, determinou que o Departamento de Estudos e Projectos ⁽⁶⁾ esclarecesse as dúvidas colocadas.
11.05.00	Acto autorizador do procedimento tendente à aquisição da licença de utilização para 750 zonas do modelo de planeamento multimodal EMME/2, deliberado pelo C.A. ⁽⁷⁾ (Acta n.º 2000/17, ponto 2) com base na Informação subscrita em 27.04.2000 pelo Vogal do citado órgão colegial, Eng. Carlos Nunes.
17.05.00	Informação – consubstanciada na Nota Interna com a Ref.ª n.º 15/2000/AD - do Departamento de Estudos e Projectos ⁽⁸⁾ para a Área de Desenvolvimento ⁽⁹⁾ , na qual se afirma, no seu ponto 2: <i>«O modelo de planeamento de transportes não é o único programa deste género existente no mercado. A opção pelo EMME/2 (...) deriva de uma reflexão consistente quanto às suas capacidades em comparação com os demais instrumentos existentes no mercado. (...) A aquisição do programa é efectuada à INRO Consultants (Canadá), sendo um produto exclusivo daquela empresa, a qual detém a exclusividade da sua distribuição».</i> Em 19.05.2000, a Responsável pelo SG determinou, por despacho exarado na referida Nota, a “continuação do processo”.
22.05.00	Informação do SG ⁽¹⁰⁾ consubstanciada em Nota Interna – dirigida ao SG, na qual se refere que, tendo em conta o teor da Nota Interna de 17.05.2000 (Ref.ª n.º 15/2000/AD), a aquisição poderá ser efectuada à INRO Consultants (Canadá) por ajuste directo ao abrigo do art.º 86.º n.º 1 al. d) do DL n.º 197/99, de 08.06, por aquela “(...) empresa deter a exclusividade da sua comercialização”, bem como que o encargo estimado é de 4.200.000\$00, acrescido da quantia anual de 500.000\$00 relativo ao suporte técnico. Menciona ainda que o art.º 51.º do citado DL permite a apresentação de documentos em língua inglesa com dispensa de tradução.
23.05.00	O Vogal do C.A, Eng. Carlos J. B. Nunes, determina, sob a forma de despacho exarado na Informação de 22.05.2000, para se proceder como sugerido.
23.05.00	Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa, deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/20, ponto 6), com fundamento – por remissão - na Nota Interna de 22.05.2000

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Em 05.04.2000 a Nota Interna datada de 04.04.2000 foi objecto do despacho “Visto” por entidades não identificadas nominal e funcionalmente. ©	Art.º 23.º do DL n.º 135/99, de 22.04
Apesar de solicitada durante o procedimento, no processo disponibilizado à equipa não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento. Em sede de contraditório, a entidade auditada remeteu, sob o Anexo G ao articulado oferecido, 4 <i>Informações de Cabimento</i> , todas prestadas em data posterior à decisão prévia de contratar, deliberada pelo C.A. do INTF em	Art.º 18 n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 6.º n.º 3 do DL

⁽⁶⁾ Endereçado ao Eng. José Manuel Paisana.

⁽⁷⁾ Em que apenas estiveram presentes os vogais Eng. António Vasco Guimarães da Silva – que presidiu em regime de suplência (substituição) – e Eng. Carlos José Bento Nunes.

⁽⁸⁾ Subscrita pelo Eng. José Manuel Paisana.

⁽⁹⁾ Endereçada ao Eng. Rui M. S. Mil-Homens.

⁽¹⁰⁾ Subscrita pela Dr.ª Maria de Lurdes Carneiro Pereira.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
11.05.2000, pelo que se mantém o reparo formulado. ©	n.º 70-A/2000, de 05.05
<p>A deliberação prévia de contratar, tomada em reunião do C.A. de 11.05.2000 padece de vícios graves, dos quais se destacam:</p> <p>1. A falta de quorum - Como resulta do disposto no art.º 19.º n.º 1 dos Estatutos no INTF⁽¹¹⁾, o C.A. é composto por 3 membros - um Presidente e dois Vogais -, sendo o seu funcionamento regulado pelas disposições do CPA, cf. art.º 28.º dos mesmos Estatutos. Nestes termos, sendo as deliberações tomadas por maioria absoluta de votos dos membros presentes à reunião (cf. resulta do art.º 25.º n.º 1 do CPA) e dispondo o Presidente ou o seu “<i>Substituto</i>”⁽¹²⁾ legal de voto de qualidade (como o prevê o art.º 26.º n.º 1 do CPA), afigura-se que o C.A. do INTF apenas poderá deliberar validamente quando todos estiverem presentes. O entendimento diverso, além de comprometer a imparcialidade e isenção das decisões tomadas, corresponderia a atribuir tacitamente ao substituto legal do Presidente todos os poderes legalmente reservados ao mencionado órgão colegial (elencados no n.º 3 do supra art.º 19.º dos Estatutos), em violação do disposto no art.º 29.º n.ºs 1 e 2 do CPA. Face ao quadro jurídico descrito, o acto em causa padece de nulidade (ou inexistência) por falta do quórum necessário à sua formação, como o prescreve o disposto no art.º 133.º n.º 2 al. g) do CPA, sanção insuprível e comunicável ao(s) actos e contrato(s) subsequentes, cf. decorre do estatuído nos artigos 133.º n.º 2 al. i), 137.º n.º 1, 139.º n.º 1 al. a), 147.º e 185.º n.º 1, todos do mesmo Código.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou nos termos expendidos no ponto G, n.ºs 1 a 5 e ponto C, n.º 1, a fls. 7, 8 e 62 do articulado, cuja procedência se afasta pelas razões aduzidas no ponto 2.2 do Capítulo II do <i>Relatório Geral</i>.</p> <p>2. Na deliberação tomada não se identifica o procedimento pré-contratual a adoptar, cf. o exige o art.º 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06. Só após a referida deliberação, é que, internamente, foi produzida informação sobre o assunto, cf. se alcança do teor da Nota Interna datada de 22.05.2000.</p> <p>Em discordância com o apontado, o INTF replicou, no ponto C, n.ºs 2 e 3 a fls. 62 e 63 do articulado apresentado, nos termos seguintes: «<i>Quanto ao outro vício apontado à deliberação, esta foi feita sob condição de os serviços definirem e submeterem novamente ao Conselho os elementos em falta, nomeadamente o valor estimado e o procedimento a adoptar (cf. Anexo III⁽¹³⁾ à acta 2000/17, constante do processo por V. consultado). 3º) Mesmo que se entenda que os serviços agiram em matéria de competência do Conselho de Administração, sempre a deliberação do Conselho de 23/5, ratifica aqueles</i></p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP;</p> <p>3.º n.º 1, 22.º, 29.º, 123.º n.º 1 al. d) e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA;</p> <p>7.º, 8.º n.º 1, 11.º n.º 2, 12.º n.º 1, 24.º, 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06;</p> <p>18 n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

(11) Aprovados em anexo ao DL n.º 299-B/98, de 29.09.

(12) Nos termos do art.º 15.º n.º 1 do CPA, epígrafado de “*Substituição do presidente e secretário*”. Porém – e como pacificamente admitido pela doutrina – a citada disposição não respeita a uma situação de Substituição, já que esta «*consiste na permissão conferida por lei a um órgão (substituto) de exercer – na totalidade ou em parte –, os poderes que pertencem primariamente à competência de outro órgão*». Trata-se antes duma situação de Suplência, que «*traduz a situação mediante a qual, uma pessoa física em caso de ausência ou impedimento do titular de um órgão, se encontra automaticamente investida por lei, de todos os poderes pertencentes ao titular normal*», em que «*O suplente adquire a totalidade dos poderes do órgão, sem qualquer limitação pelo facto de não ser o titular normalmente competente*», cf. Paulo Otero in “*A competência Delegada no Direito Administrativo Português*”, págs. 59-61 e 63, AAFDL, 1987.

(13) E não “*Anexo II*”, como por lapso é referido, uma vez que tal *Anexo* respeitará a uma autorização da deslocação do Eng. Mário Eugénio a Bruxelas, como se alcança do teor do ponto 2 da invocada acta do C.A. n.º 2000/17.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>actos, sanando a eventual anulabilidade</i>». Nem na Informação subscrita pelo Vogal do C.A. do INTF, Eng. Carlos B. Nunes, em 27.04.2000⁽¹⁴⁾, nem do registado na acta (n.º 2000/17) narrativa da reunião do C.A. em que foi deliberado autorizar o início do procedimento se depreende a “condição” referida no n.º 2 supra reproduzido, que, a existir, se afiguraria ilegal face ao disposto no 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, conjugado com o prescrito no art.º 121.º do CPA. O invocado no n.º 3 acima transcrito apenas reforça o reparo supra formulado, afigurando-se que, na verdade, nunca chegou a identificar-se o procedimento pré-contratual a observar em conformidade com o valor da despesa previsto uma vez que, <i>ab initio</i>, se pretendeu contratar directamente com a <i>INRO Consultants (Canadá)</i>, independentemente daquele [valor], como se infere:</p> <ul style="list-style-type: none">- do facto do teor da <i>Nota Interna</i> com a Ref.ª n.º 15/2000/AD, produzida pelo DP em 17.05.2000, não ter sido ponderado no acto adjudicatório deliberado em 23.05.2000;- do teor do convite formulado à <i>INRO Consultants (Canadá)</i> – adiante reproduzido – pelo INTF em 11.05.2000, ora junto pelo mencionado Instituto em sede de contraditório. <p>3. Apesar de, na <i>Nota Interna</i> subscrita em 27.04.2000 por um dos Vogais do C.A., se aludir ao valor estimado dos bens (<i>software</i>) e serviços (manutenção/assistência técnica), não se detalha o cálculo do respectivo montante. O referido é agravado pela:</p> <ul style="list-style-type: none">- Constatação de diferentes valores estimados para a aquisição do <i>software</i>⁽¹⁵⁾, sem que tal diferença seja objecto de qualquer justificação. © Em sede de contraditório, o INTF alega ainda, no n.º 5 (fls. 63) do seu articulado, que a apontada diferença de valores estimados se deve a “<i>variações cambiais</i>” do franco suíço, que terão ocorrido entre 4 e 27 de Abril de 2000. Porém, além de não adiantar qual o valor cambial da referida moeda nas datas indicadas, o argumento apresentado não se coaduna com a constatação de que tal “<i>variação</i>” apenas terá incidido sobre o valor estimado para a aquisição do <i>software</i>, deixando intacto o atinente aos serviços de <i>Assistência Técnica</i> (500.000\$00/Ano);- Não indicação do prazo atinente à prestação de serviços pretendida, inviabilizando-se, por esta via, a averiguação do cumprimento (ou não) do estatuído no art.º 24.º n.º 3 do citado DL n.º 197/99. No n.º 6 (fls. 63) das alegações produzidas pelo INTF, refere-se que «O <u>prazo pretendido e efectivamente contratado era de um ano, eventualmente renovável, nos termos do</u>	

⁽¹⁴⁾ E que constitui o *Anexo III* mencionado no ponto 2 da acta n.º 2000/17 lavrada em 11.05.2000.

⁽¹⁵⁾ Cf. teor das *Notas Internas* produzidas em 4 e 27 de Abril de 2000.

⁽¹⁶⁾ Constantes na *Nota Interna* com a Ref.ª 08/2000/AD, de 04.04.2000 e no ponto 2.2. da *Nota Interna* subscrita em 27.04.2000 pelo Vogal do C.A. Carlos Bento Nunes.

⁽¹⁷⁾ Que não instrua o processo de contratação em apreço, já que foi solicitada cópia do mesmo ao co-contratante particular, via email, em 14 de Dezembro de 2001, cf. *data de envio* indicada no cabeçalho daquele. Ainda de acordo com o seu teor, aquele terá sido formulado pelo Eng. José Manuel Vieira Paisana, responsável pelo Departamento de Estudos e Projectos do INTF.

⁽¹⁸⁾ Como um *Caderno de Encargos*, definido no art.º 42.º do DL n.º 197/99, de 08.06, e válido para qualquer tipo de procedimento, como o inculca a sua inserção sistemática no Capítulo I, que aglutina as “*Disposições Gerais Comuns*” aplicáveis às contratações reguladas pelo citado DL. Para o mesmo entendimento – definição prévia, pela Administração, das condições essenciais a ajustar – concorrem o disposto no art.º 59.º n.º 3, ao aludir, para os contratos isentos e/ou dispensados de redução a escrito «(...) às condições fixadas nos documentos que servem de base ao procedimento (...)», bem como o estatuído no n.º 1 dos art.ºs 146.º, 148.º e 151.º, que disciplinam procedimentos menos formais.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>n.º 3 do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho</i>. Apesar de se afigurar defensável de que da expressão “500 contos/ano” e “<i>encargo anual</i>”⁽¹⁶⁾ se poderia inferir que o prazo pretendido era de, pelo menos, um ano, já o mesmo não sucede relativamente à possibilidade da sua renovação, bem como ao limite máximo daquela. ©</p> <p>4. Ausência de prévia determinação das condições contratuais, como prazos mínimos para a entrega dos bens (<i>software</i>) e respectiva instalação, requisitos técnicos que os bens e serviços a adquirir deverão observar, regime de pagamentos, etc., deixando ao livre arbítrio do contraente particular a conformação do conteúdo do negócio jurídico a celebrar. De realçar que a não estipulação de um prazo – ainda que máximo – concernente à prestação dos serviços de assistência e manutenção evidencia ausência de controlo na gestão dos créditos orçamentais consignados no OE ao INTF, dado que este prescinde, <i>à priori</i>, de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria.</p> <p>Em dissonância com o apontado, o INTF aduziu, no ponto C, n.º 7 a fls. 63 do articulado oferecido que «<i>Quanto a outros elementos citados, a sua confirmação, em sede de ajuste directo, depende de fase posterior à da sua adjudicação, dentro dos limites entendidos como razoáveis pela entidade administrativa, exposta pelo concorrente na sua proposta – cf. artigo 162.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho</i>».</p> <p>Não se subscreve a contestação formulada dado que, cf. apontado no n.º 2 supra, na decisão prévia de contratar, deliberada pelo C.A. do INTF em 11.05.2000, não foi sequer indicado o procedimento pré-contratual (concurso público, negociação, ajuste directo, consulta prévia, etc.) que precederia a formação do contrato em análise, pelo que a menção da entidade auditada ao “<i>ajuste directo</i>” é desfasada do momento procedimental em causa. E, mesmo em sede de <i>ajuste directo</i>, tais elementos terão de ser definidos em fase anterior à adjudicação, como resulta do disposto nos art.ºs 162.º n.º 2 e 163.º do invocado DL n.º 197/99.</p> <p>A ausência assinalada não é suprida pelo documento que a entidade auditada juntou, sob o <i>Anexo H</i> ao articulado apresentado em sede de contraditório. Trata-se de um <i>Email</i>, remetido pelo INTF em 11.05.2000 à <i>INRO Consultants Inc.</i>, e que, de acordo com o alegado no ponto E, fls. 64 e 65 do citado articulado, corporiza o convite formulado para apresentação de proposta⁽¹⁷⁾, cujo teor se reproduz: «<i>As I told you before I am working now in the Portuguese National Rail Institute (INTF). One off the main objective off work off Institute is the elaboration off strategic rail planning. We propose, and it was accepted by administration, to by a EMME/2 licence with 750 zones. We would like to know what are the procedures that we must take concerning that acquisition, and the recent price off that type off licence. We would like to confirm the exclusivity off INRO concerning the EMME/2 and the main difference between the EMME/2 and others planning programmes just to justify the choice that we are going to make (...)</i>». Como se extrai do seu conteúdo, é o INTF que questiona o seu futuro co-contratante sobre os procedimentos a adoptar para concretizar as aquisições <i>sub judice</i> – e não o contrário -, corroborando, por esta via, o livre arbítrio conferido àquele para</p>	



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>moldar os termos do negócio, como anteriormente assinalado.</p> <p>Consequentemente, mantém-se a não demonstração da existência de qualquer documento ⁽¹⁸⁾ que fixe as condições essenciais das presentes aquisições, indiciada na pág. 5 do Anexo IV ao Relato objecto de impugnação.</p> <p>Os factos apontados indiciam acentuadas deficiências ao nível da transparência e imparcialidade da actividade pré-contratual desenvolvida pelo INTF, bem como uma ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos, em desconformidade com o postulado pelos princípios da eficiência, eficácia e economia na sua aplicação.</p>	
<p>A deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios.</p> <p>Face ao descrito no anterior n.º 2, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, dado que o C.A. do INTF não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público, transparência, etc. ©</p> <p>Em discordância com o referido, a entidade auditada, no ponto D, n.ºs 1 a 3 a fls. 64 do articulado apresentado em sede de contraditório, contestou nos seguintes termos: «1º) <i>O INTF tem alguma dificuldade em apreender as razões de tal imputação.</i> 2º) <i>É que está amplamente documentado no processo a real e efectiva necessidade que duas áreas de actuação do INTF sentiam em aceder a um software de planeamento e sistematização de tratamento da recolha de dados. Mais ainda: tais necessidades resultam das atribuições do INTF em matéria de planeamento e investigação na área dos transportes, como decorre dos Estatutos do Instituto.</i> 3º) <i>Aliás, como é sabido, planeamento e investigação não funcionam cabalmente sem um software capaz</i>». Efectivamente, não se equaciona a real necessidade de adquirir o citado <i>software</i>, embora aquela [necessidade] não decorra tão só do facto de, entre as atribuições do INTF, se integrarem as concernentes ao “<i>planeamento e investigação na área dos transportes</i>”, uma vez que, paralelamente, outras existem, e geram, igualmente, carências cuja prioridade na sua satisfação cabe ao citado Instituto decidir. Porém, e como supra referido, na decisão prévia de contratar deliberada pelo órgão executivo do INTF em 11.05.2000, não se divisa qualquer hierarquização na satisfação de necessidades decorrentes da normal prossecução dos fins legalmente cometidos àquele, bem como, em relação ao fixado (“<i>aquisição de software</i>”), uma diligente ponderação do melhor meio ou instrumento jurídico – o tipo de procedimento pré-contratual – para o concretizar, cf. o impõe o estatuído no art.º 12.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06⁽¹⁹⁾. Tal insuficiência⁽²⁰⁾, acrescida do mencionado no n.º 4 da anterior <i>Observação</i>, prejudica, naturalmente, a</p>	<p>N.º 1 dos Art.ºs 12.º e 79.º e 24.º do DL n.º 197/99, de 08.06;</p> <p>3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA;</p> <p>22.º n.º 3 (ex vi 52º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

⁽¹⁹⁾ Sobre a matéria, consultar “*Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*”, de José Manuel Sérvulo Correia, págs. 655 a 676 (ponto 54), edições Almedina – 1987.

⁽²⁰⁾ Sustentada no teor da informação subscrita por um dos Vogais do C.A. em 27.04.2000 e na acta narrativa (n.º 2000/17) da reunião em que foi deliberada tal decisão.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>averiguação da adstrição do INTF ao princípio da prossecução do interesse público, independentemente da sua efectiva existência.</p>	
<p>O acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa, deliberado em reunião do C.A. do INTF em 23.05.2000 padece de ilegalidade por dissonância da fundamentação aduzida para justificar o ajuste directo efectuado com os pressupostos exigidos na norma legal invocada: o art.º 86.º n.º 1 al. d) do DL n.º 197/99, de 08.06.</p> <p>Em tese, só se no mercado inexistissem outros programas (<i>software</i>) especialmente vocacionados para o planeamento é que o INTF poderia contratar directamente com a entidade particular detentora dos respectivos direitos de exploração. No entanto, não é o que resulta de vários elementos constantes do presente processo de contratação, bem como do <i>convite</i> a contratar e da <i>proposta</i> formulada pela adjudicatária, ora remetida pela entidade auditada⁽²¹⁾, dado que:</p> <ul style="list-style-type: none">- Na Nota Interna com a Ref.ª n.º 15/2000/AD, de 17.05.2000, afirma-se expressamente que aquele [o EMME/2] não é o único programa do género existente no mercado;- No <i>Convite</i> a contratar formulado pelo INTF em 11.05.2000 solicita-se que a adjudicatária indique as principais diferenças entre o EMME/2 e “<i>outros programas de planeamento</i>”. Na sua proposta⁽²²⁾, aquela informou que a melhor forma de responder à citada solicitação era através do envio de cópias de artigos publicados na revista <i>The Urban Transportation</i> (de Outubro de 1999)... <p>Assim, e apesar dos argumentos arrolados ao longo de todo o procedimento⁽²³⁾ para fundamentar a preferência pela aquisição do modelo informático EMME/2, a verdade é que não se aludiu a outros bens ou produtos cujas especificações técnicas fossem igualmente aptas a satisfazer as finalidades pretendidas pelo INTF, o que, além de favorecer determinada marca/modelo – em colisão com o disposto nos artigos 9.º, 10.º e 43.º n.º 4 do citado DL n.º 197/99 – revela ausência de contenção de recursos financeiros públicos face ao desinteresse na procura de alternativas menos onerosas. E, atento o valor “<i>estimado</i>” para a aquisição, o C.A. deveria ter consultado, obrigatoriamente, 3 (três) fornecedores – cf. art.º 81.º n.º 1 al. b) -, formalidade essencial à formação da sua vontade contratual e cuja preterição implica a nulidade do conteúdo do acto adjudicatório ora deliberado, bem como a dos subsequentes contratos, nos termos do n.º 1 dos artigos 133.º e 185.º do CPA.</p> <p>Em discordância com o apontado, a entidade auditada arrolou, no ponto F, n.ºs 1 e 2, fls. 65 e 66 do articulado apresentado em sede de contraditório, os seguintes argumentos: «<i>1º) A circunstância de existirem outros softwares não quer dizer que reunissem a aptidão técnica exigida para o pretendido pelo INTF. Seria um acto de péssima gestão adquirir softwares que não fossem úteis para o INTF. Resulta do processo – e é sumariado no “Relato” – que pela sua aptidão técnica só aquele</i></p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 7.º n.º 1, 9.º, 10.º, 12.º n.º 1, 43.º n.º 4, 81.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06; 123.º n.º 1 al. d), 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02</p>

(21) Inseridas no *Anexo H* ao articulado oferecido pelo INTF em sede de audiência prévia.

(22) Formalizada num Email enviado em 11.05.2000 ao INTF.

(23) Tratar-se do modelo implantado nalguns organismos do Estado (cf. teor da Proposta de 30.03.2000); existência de pessoal na Área de Desenvolvimento com preparação técnica especializada, e implementação do Observatório configurada *ab initio* para este programa (cf. teor da Nota Interna com a Ref.ª n.º 08/2000/AD, de 04.04.2000).

(24) Na Nota 15 a págs. 6 do *Anexo IV*.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>modelo satisfazia as necessidades do INTF, já que: a) É, reconhecidamente, o melhor do mercado; b) Só ele assegurava, sem custos adicionais, a partilha de bases de trabalho já criadas por outros organismos do Estado, o que implicava, obviamente, poupança relevante de custos; c) O INTF tinha já algum pessoal habilitado a lidar com aquele software (...); d) Deverá notar-se ainda que feita a opção imposta pelo interesse público, só a adjudicatária podia fornecer a licença e a assistência pois detinha um direito exclusivo de propriedade intelectual quanto às mesmas».</i> A impugnação oferecida suscita os seguintes comentários:</p> <ul style="list-style-type: none">- O alegado no n.º 1 supra reproduzido, além de corroborar a efectiva existência de outros softwares similares no mercado, carece de fundamentação por não se divisar, no processo de contratação em apreço, qualquer indicação e ou comparação qualitativa do EMME/2 com outros programas funcionalmente vocacionados para os mesmos <i>outputs</i>;- O “sumariado” no <i>Relato</i>⁽²⁴⁾ – foram vantagens de cariz técnico e pessoal atinentes ao INTF e não ao concreto <i>software</i> adjudicado, como se impunha;- O afirmado no n.º 2, als. a) e b) acima transcritas não se encontra demonstrado em nenhum dos elementos documentais instrutórios do processo de contratação em apreço, carecendo, conseqüentemente, de fundamentação;- A invocação do exclusivo de propriedade só relevaria se, a montante, fosse demonstrada a inexistência, no mercado, de outros programas informáticos similares o que, pelos factos acima indicados, se afigura improcedente. <p>Face ao referido, mantém-se o reparo anteriormente formulado.</p>	
<p>Tendo o INTF invocado o disposto no art.º 86.º n.º 1 al. d) do DL 197/99, de 08.06, a proposta do deveria ser instruída com a declaração correspondente ao Modelo 1, como decorre do estatuído no art.º 161.º do mesmo diploma legal. Em sede de contraditório, a entidade auditada reconheceu o «(...) <i>lapso, embora materialmente daí não tenha decorrido prejuízos nem para o INTF nem para a empresa convidada</i>», cf. consta no ponto G a fls. 66 do articulado apresentado em sede de contraditório.</p>	Art.º 161.º do DL n.º 197/99, de 08.06.
<p>Não se encontra demonstrado no processo que foram cativadas as verbas necessárias para fazer face ao presente encargo. E, as <i>Informações de Cabimento</i> remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório⁽²⁵⁾ foram produzidas em datas posteriores à do acto autorizador da realização da despesa emergente da presente contratação, deliberado em reunião do C.A. do INTF de 23.05.2000 (acta n.º 2000/20), como evidenciado pelas <i>Informações de Cabimento</i> n.ºs:</p> <ul style="list-style-type: none">- 005, de 25.05.2000, no valor de 4.170.718\$00, relativo à Licença de utilização do <i>software</i> EMME/2;- 008, de 12.06.2000, no valor de 70.731\$00, atinente a diferenças cambiais e despesas bancárias;- 542, de 10.04.2001, no valor de 266.612\$00, respeitante à prestação semestral devida pelos serviços de <i>Suporte Técnico</i> (Manutenção); e- 01.427, de 29.10.2001, no valor de 272.793\$00, relativos à “<i>renovação</i>” do contrato atinente à prestação de <i>Suporte Técnico</i>.	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e n.º 4 da Lei 6/91, de 20.02; 22.º n.º 1 al. b) (<i>ex vi</i> 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07; 6.º n.º 3 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05

(25) Sob o Anexo G ao articulado apresentado.



Tribunal de Contas

Data	Actos
24.05.00	Fax, enviado ao INTF pela INRO, Consultants Inc., descrevendo a aquisição da licença EMME/2, no valor de 33.000,00 CHF ⁽²⁶⁾ , acrescidos de 92,00 CHF respeitantes a encargos de transporte.
01.06.00	Transferência, pelo INTF ⁽²⁷⁾ , de 33.092,00 CHF, a favor da INRO, Consultants Inc, cf. ordem dada sob a conta do Banco Português do Atlântico n.º 532.000.45566358, documentada na requisição n.º 013556.
02.06.00	Nota de débito (n.º 15831892) emitida pelo Banco Português do Atlântico, referente à liquidação de 33.092,00 CHF, correspondente a 4.226.239\$00 sem IVA (com IVA: 4.241.449\$00).
16.06.00	Remessa ao INTF, via postal, de 1 CD-ROM, Manual, Documentação e chave, pela adjudicatária.
19.06.00	Factura n.º 11220, emitida pela Adjudicatária, relativa à venda da licença EMME/2, no valor de 33.000,00 CHF, acrescidos de 92,00 CHF respeitantes a encargos de transporte, indicando ainda a data de 16.06.2000 como data de expedição dos bens. Sob este documento foi aposto um carimbo de "Pago" ("Paid") em 04.06.2000.
19.06.00	Outorga da Licença de utilização do Software e Contrato relativo ao Suporte Técnico a prestar pela INRO Consultants INC (ambos redigidos em inglês), verificando-se, relativamente a este último , que: <ul style="list-style-type: none">▪ os seus efeitos foram diferidos para 01.10.2000;▪ duração de 1 ano, renovável pelo mesmo período de tempo excepto se denunciado por uma das partes com a antecedência mínima de 120 dias;▪ custo anual : 3.960.00⁽²⁸⁾ CHF (12% x 33.000.00⁽²⁹⁾ CHF);▪ pagamento semestral (1.980.00 CH).
01.09.00	Factura n.º 11522, emitida pela Adjudicatária, documentando o vencimento da prestação semestral (01.10.2000 – 31.03.2001) respeitante ao suporte técnico (concernente ao software EMME/2), no valor de 1.980,00 CHF.
22.09.00	Transferência, pelo INTF ⁽³⁰⁾ , de 1.980,00 CHF, equivalentes a 1.301,49 Euros correspondentes a 266.544\$90 (com despesas) a favor da INRO, Consultants Inc, cf. ordem de pagamento n.º PGE0698000893 dada sob a conta do Banco Caixa Geral de Depósitos n.º 069.8028382730.
02.03.01	Factura n.º 12258, emitida pela Adjudicatária, documentando o vencimento da prestação semestral (01.04.2001 – 30.09.2001) respeitante ao suporte técnico (concernente ao software EMME/2), no valor de 1.980,00 CHF.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Tendo o C.A. do INTF optado por adoptar uma forma mais solene do que a legalmente exigida para os negócios jurídicos em causa – cf. resulta do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 59.º do DL n.º 197/99, de 08.06 – deveria, em obediência ao princípio da legalidade, ter aprovado as respectivas minutas, o que não se encontra demonstrado no processo. Acresce que a ulterior redacção dos respectivos contratos em língua inglesa não pode sustentar-se no disposto no	

⁽²⁶⁾ Francos Suíços.

⁽²⁷⁾ Representado pelo Vogal do CA, Eng. António Vasco Guimarães da Silva.

⁽²⁸⁾ Equivalente a Esc. 500.000\$00.

⁽²⁹⁾ Equivalente a Esc. 4.200.000\$00.

⁽³⁰⁾ Subscrita pelo Presidente do C.A., Eng. Álvaro Jaime Neves da Silva e o Vogal Eng. António Vasco Guimarães.



Tribunal de Contas

5-

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>art.º 51.º n.º 2 do citado DL, como parece ser o entendimento da entidade auditada, atento o teor da Nota Interna de 22.05.2000. No art.º 51.º n.º 2 – integrado na secção VII, sob a epígrafe “<i>Propostas e Candidaturas</i>” – permite-se a apresentação excepcional de documentos em língua estrangeira. No entanto trata-se de documentos de entre os indicados nos artigos 33.º a 36.º do DL n.º 197/99, que devem instruir as propostas (cf. art.º 48.º n.º 1 do mesmo DL), e não outros documentos produzidos ou apresentados durante o procedimento pré-contratual, nomeadamente, os próprios contratos. Assim, e dado que ambas as partes se vincularam em locais geograficamente distintos⁽³¹⁾, afigura-se não só que as minutas – caso tivessem sido elaboradas – deveriam ter sido redigidas em português, como também os contratos em apreço deveriam conter a declaração a que alude o art.º 63.º n.º 2 do DL n.º 197/99.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou - no ponto I, n.º 5 a fls. 67 do articulado oferecido - que «<i>É evidente que os contratos podem ser celebrados, nos termos do art.º 63.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, em língua estrangeira</i>». Salvo melhor interpretação, apenas se afirmou que a redacção dos contratos em língua inglesa não poderia firmar-se no estatuído no art.º 51.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06, como se poderia inferir do mencionado pelo próprio INTF na sua Nota Interna de 22.05.2000. Feita a clarificação, a entidade auditada continua a não demonstrar que as minutas dos contratos foram redigidas em português, bem como a não apresentar a declaração de que a redacção em língua inglesa constante dos contratos está conforme aos termos daquelas [minutas], cf. o exige o disposto no citado art.º 63.º n.º 2 do DL n.º 197/99. ©</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 7.º n.º 1, 63.º n.º 2 e 64.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06; 3.º n.º 1 do CPA.</p>
<p>Em consequência dos actos autorizadores do início do procedimento e de adjudicação padecerem de nulidade, bem como os posteriores contratos celebrados, nos termos anteriormente explicitados, os pagamentos efectuados ao seu abrigo consubstanciam infracções financeiras, sancionadas nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08.</p>	<p>Art.º 65.º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08</p>
<p>A fase pós-contratual prosseguida indicia uma ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos, atentos os factos infra referidos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Antes do contraente particular ter entregue os bens (<i>software</i>), emitido a correspondente factura e outorgado a respectiva licença de utilização, o INTF procedeu ao pagamento integral daqueles, o que, além de imprudente, contraria a sequência traçada na lei para a prática de diversas formalidades (acto adjudicatório/aprovação da minuta/outorga do contrato/cumprimento) integradas no procedimento pré-contratual desenvolvido;- Apesar do contrato atinente à prestação de serviços (<i>Suporte Técnico</i>) ter a sua eficácia condicionada à data de 01.10.2000, o INTF realizou a 1.ª fracção da contraprestação financeira devida em momento anterior (22.09.2000). ©	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 do CPA</p>

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

⁽³¹⁾ Consubstanciando assim contratos celebrados entre ausentes, em que, depois de assinados no Canadá pela INRO, Consultants Inc., foram ulteriormente remetidos via postal ao INTF para o mesmo efeito.



Anexo V

Aquisição de bens e serviços Sanitários

**Objecto: Aquisição de bens e de serviços sanitários⁽¹⁾****Co-Contratante:** EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a**Valor (sem IVA):** 3.180.000\$00/Ano**Procedimento Adoptado:** Negociação sem publicação prévia de anúncio**Diploma(s) Legal(ais):** DL n.º 55/95, de 29.03⁽²⁾; DL n.º 149/95⁽³⁾, de 24.06, na redacção dada pelo DL n.º 265/97, de 02.10

Sumário: A fim de assegurar a higiene sanitária das suas instalações, o INTF promoveu a abertura do procedimento acima identificado, com base num valor estimado que, ulteriormente, se veio a revelar desfasado dos preços de mercado. Após exclusão de três das quatro entidades convidadas, foram encetadas negociações com o adjudicatário sem que, contudo, se tenha efectuado qualquer análise ao mérito técnico da sua proposta em conformidade com o critério de adjudicação pré-definido. E, mesmo antes da outorga do contrato, aquele deu início à sua execução, com a instalação de alguns dos equipamentos locados. Posteriormente, procede-se à formalização do negócio jurídico em apreço, estipulando-se, porém, um preço e prazo de pagamento divergentes dos formulados pelo co-contratante acima identificado e fixados com o acto adjudicatório, a que acresce a previsão, no mesmo documento, da sua renovação automática.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- ausência de cabimento prévio
- não fixação prévia do prazo do contrato a celebrar
- acentuada divergência entre o valor estimado pelo INTF para a presente contratação e o valor proposto pelo adjudicatário
- adopção de erróneo procedimento pré-contratual
- não aplicação do critério de adjudicação pré-fixado nos convites
- indeterminação do acordado com o adjudicatário na negociação realizada por insuficiência do teor da respectiva acta narrativa
- execução do contrato antes da sua redução à forma legalmente prescrita
- determinação da renovação automática do contrato celebrado sem quaisquer limites (temporais e financeiros)
- contratualização de um preço e prazo de pagamento divergentes dos fixados com o acto adjudicatório praticado.

Data	Actos
28.04.99	Nota Interna (referência n.º 47/99-DACA), da Directora da DACA dirigida ao NAC, com vista ao levantamento de necessidades do INTF em matéria de sistemas de higiene e à determinação, face ao possível montante em causa, do procedimento pré-contratual a adoptar.
04.06.99	Nota Interna subscrita pela Dr.ª Lurdes Pereira do NAC, dirigida ao SG (Dr.ª Luísa Sá

⁽¹⁾ Trata-se, na verdade, de uso de equipamentos sanitários, cedidos temporariamente, traduzindo-se a prestação de serviços na gestão e renovação dos stocks dos respectivos consumíveis de higiene.

⁽²⁾ Alterado pela Lei n.º 22/95, de 18.07, DL n.º 80/96, de 21.06 e DL n.º 128/98, de 13.05.

⁽³⁾ Diploma legal que regula o contrato de locação financeira.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	Gomes), da qual consta a previsão do encargo anual (2.000.000\$00/Ano) com a aquisição pretendida. Propõe a aprovação dos ofícios convite a enviar a empresas do sector (num total de 8), e solicita autorização para desencadear a abertura de concurso por negociação sem publicação prévia de anúncio.
15.06.99	Acto autorizador da abertura do procedimento para aquisição de serviços sanitários, com base no proposto na Nota Interna de 04.06.1999, o qual aprovou também os ofícios convite, determinando, contudo, a alteração da ponderação a considerar em cada factor constitutivo do critério de adjudicação escolhido, nos termos infra indicados, e alertando para o previsível aumento de trabalhadores do INTF (aproximadamente 90, diversamente dos 45 indicados nos citados ofícios): 1. Valor técnico do equipamento 25% <ul style="list-style-type: none">• condições de higiene• qualidade dos materiais 2. Valor técnico da proposta 35% <ul style="list-style-type: none">• manutenção• qualidade dos produtos 3. Preço e demais condições financeiras 40%
09.07.99	Remessa de 8 ofícios convite a 7 empresas do sector (referências n.ºs 581 a 588/99-CA, proc.º n.º 18/99-ACA).
21.07.99	Acto autorizador da composição da Comissão de acompanhamento do procedimento, sob proposta em Nota Interna n.º 90/A/99-DACA ⁽⁴⁾ , de 20.07.1999, ratificado por deliberação do CA em reunião de 02.07.1999 (Acta n.º 1999/36, ponto 6).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, o que potencia a assunção de compromissos/obrigações sem verba orçamental própria ou suficiente para as satisfazer. ©	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 3.º n.º 3 e 10.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02; 22.º (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07
Apesar de, na Nota Interna datada de 04.06.1999, se referir que o encargo dos bens a locar ascenderá, previsivelmente, a 2.000 contos/Ano, não se detalha o seu cálculo em conformidade com o critério fixado no art.º 27.º n.º 3 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03, o que indicia a ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos. Em sede de contraditório, o INTF alegou, no ponto B, n.º 2 a fls. 70 do articulado apresentado, que «Face ao valor estimado, poderia, legitimamente, o INTF ter optado pelo procedimento do ajuste directo, respaldado no art.º 32.º n.º 1.º, alínea d) do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março. Não obstante, adoptou o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, o que demonstra que o cálculo do valor estimado não teve nenhuma consequência	Art.ºs 18.º n.º 3 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07

⁽⁴⁾ Subscrita pela Directora do Departamento de Apoio ao CA e Directora do Departamento de Recursos Comuns.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>quanto à escolha do procedimento, nomeadamente, de forma menos solene». O ulterior desenvolvimento do procedimento desencadeado obsta a que se acolha o argumentado pela entidade auditada, uma vez que, como adiante se anota, o valor estimado pelo INTF veio a revelar-se subavaliado face aos praticados no mercado. Assim, se se aplicasse o critério fixado no art.º 27.º n.º 3 al. b) do citado DL n.º 55/95 para determinar o valor estimado da presente aquisição com base no valor mensal formulado pela EHL, Empresa de Higiene, Ld.ª (265.400\$00/Mês) na sua proposta B, o procedimento que presidiria na formação da vontade contratual do citado Instituto era o por <i>Negociação com Publicação Prévia de Anúncio</i>. ©</i></p>	
<p>O teor dos ofícios-convite aprovados é passível de censura a vários níveis – agravada pela inexistência de <i>Caderno de Encargos</i>⁽⁵⁾ – dos quais se destaca:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="209 779 1201 1294">1. Ponto 5 do ofício, em que se solicita aos participantes a sugestão de mais equipamento, para além do indicado no ponto 3 do ofício: Tal potencia desvios aos princípios da igualdade e sã concorrência, bem como o desvirtuamento do critério de adjudicação pré-fixado, pois ao se permitir aos concorrentes a introdução, nas suas propostas, de bens e serviços não solicitados, inviabiliza-se uma apreciação paritária das condições por aqueles oferecidas. Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou, em síntese, que tal solicitação, além de ter sido feita a todos os concorrentes, não é proscriita pelo regime legal deste tipo de procedimento – cf. ponto C, alínea a) n.ºs 1 a 3, fls. 71 do articulado oferecido. O referido não colhe, uma vez que, para além de tal se revelar adverso ao postulado pelos citados princípios legais, o facto de se ter solicitado a todos os concorrentes o fornecimento de bens para além dos indicados pelo INTF só eleva o risco de ulterior verificação do desvirtuamento acima apontado. ©<li data-bbox="209 1301 1201 1874">2. Ponto 5 do ofício, em que se solicita aos proponentes a indicação do “<i>prazo de validade do contrato</i>”: Como se infere do disposto no art.º 14.º al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03, o prazo constitui um elemento essencial neste tipo de negócio jurídico⁽⁶⁾, a que acresce a imposição legal de prazos mínimo (18 meses) e máximo (dedutível pela taxa de amortização e reintegração), como resulta do disposto nos artigos 4.º n.ºs 1 e 3 e 6.º n.ºs 1 a 3 do DL n.º 149/95, de 24.06. Ao não estipular um prazo, o INTF prescinde igualmente de adaptar os encargos assumidos à estrutura da sua tesouraria, pois a variabilidade daquele reflecte-se, necessariamente, no montante da renda mensal a liquidar. Tal evidencia ausência de controlo na gestão das disponibilidades orçamentais consignadas no OE ao INTF. No entanto, em sede de contraditório, este Instituto aduziu, nos n.ºs 1 e 2 (fls. 71 e 72) do articulado, que «1º) A <i>estipulação do prazo de duração do contrato é relevante em sede de negociação e tem, obrigatoriamente, de constar do contrato final (...)</i>. 2º) A <i>fixação de prazos máximos e mínimos é uma imposição do art.º 6.º, n.ºs 1 a 3 do Decreto-Lei n.º 149/95 de 24 de Junho – só que o n.º 4 do mesmo preceito acolhe a possibilidade de ausência de</i>	<p>Art.ºs 41.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 (“<i>ex vi</i>” 92.º n.º 1); 266.º n.º 2 CRP; 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA</p> <p>Art.ºs 4.º n.ºs 1 e 3 e 6.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

⁽⁵⁾ Referindo-se o art.º 89.º n.º 1 al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03, à existência de um *Caderno de Encargos* no âmbito dos procedimentos por negociação com publicação prévia de anúncio e sendo o regime deste supletivamente aplicável aos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – cf. resulta do estatuído no art.º 92.º n.º 1 do mesmo DL – figura-se inequívoca [também] a obrigatoriedade de patenteamento do citado documento no último dos procedimentos indicado. Idêntico argumento se pode extrair do disposto no art.º 36.º n.º 1 al. a) do mencionado DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽⁶⁾ A essencialidade deste elemento decorre directa e imediatamente da necessidade de uma oportuna, correcta e integral satisfação do interesse público que determinou a contratação em causa.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>estipulação de prazo, impondo, nesse caso, a aplicação do prazo estabelecido no seu n.º 1».</i> Do referido do n.º 1 transcrito, afigura-se legítimo concluir que o INTF parece considerar que só a partir da fase procedimental da negociação é que se deverá proceder à fixação de um prazo, o que não se subscreve, pelos motivos acima referidos. Acresce que a invocação da aplicação supletiva do prazo previsto no n.º 1 do art.º 6.º do citado DL n.º 149/95 (18 meses), além de só proceder relativamente à sua eventual omissão no contrato a celebrar (o que não foi o caso), estaria em dissonância com o próprio prazo de um ano – <u>pelo menos</u> – prefigurado pelo INTF⁽⁷⁾. No entanto, não se considerou que com tal expressão o INTF tivesse querido, de facto, fixar o prazo de um ano, quer porque este não foi divulgado às entidades convidadas a participar no procedimento, quer porque tal prazo seria manifestamente desconforme ao imperativamente imposto no citado art.º 6.º n.º 1. Face ao exposto, mantém-se o comentário anteriormente tecido. ©</p>	
<p>Contrariamente ao deliberado em CA em 15.06.1999, os convites não referiram a previsível evolução do quadro de pessoal do INTF para 90 trabalhadores, o que revela desarticulação entre o citado órgão e as unidades orgânicas responsáveis pela execução das suas deliberações, prejudicando a eficiência e eficácia da actividade administrativa desenvolvida.</p>	
<p>O acto praticado em 21.07.1999 não se encontra identificado nominal e funcionalmente. ©</p>	<p>Art.º 23.º do DL n.º 135/99, de 22.04</p>

Data	Actos
26.07.99	<p>Acto público, no qual foram apresentadas 4 propostas, 3 das quais excluídas⁽⁸⁾, e admitida a empresa EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a que formulou duas propostas distintas, ambas datadas de 22.07.1999:</p> <ul style="list-style-type: none">- Proposta A (referência DVE-20721): venda de equipamento e respectivos consumíveis a fornecer consoante as necessidades do INTF;- Proposta B (referência DVE-20722): colocação de equipamentos com prestação de serviços mensal, no valor de 265.400\$00/mês (sem IVA) pelo período de 24 meses, devendo as prestações periódicas ser liquidadas 60 dias após a emissão da factura.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A proposta A deveria ter sido excluída do procedimento por duas ordens de razões:</p> <p>1.ª: Contrariamente ao exigido no ponto 5 do ofício convite e art.º 54.º do DL n.º 55/95 de 29.03, o concorrente omitiu o respectivo preço total (que, segundo o teor do parecer da comissão de 27.07.1999, ascenderia a 475.000\$00 sem IVA);</p> <p>2.ª: Por propor a transmissão da propriedade dos bens a título definitivo e não a cedência temporária do seu gozo, conforme pretendido pelo INTF.</p>	<p>Art.º 54.º e 59.º n.º 1 al. c) (por analogia), ambos do DL n.º 55/95, de 29.03</p>

⁽⁷⁾ Como se retira da expressão "2.000 contos/ano", constante na Nota Interna datada de 04.06.1999.

⁽⁸⁾ Uma das empresas por não apresentar a proposta e os documentos em subscritos individualizados e as outras duas por falta de entrega de documentos.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Em sede de contraditório, a entidade auditada comentou, no ponto E a fls. 73 do articulado apresentado, que «A não exclusão não teve, substancialmente, nenhuma consequência penalizante para o INTF nem prejudicou as restantes proponentes». O referido, além de não contraditar a violação das normas legais à margem referenciadas, não se articula com a conduta – rigorosa - adoptada pelo INTF (no acto público realizado), relativamente aos restantes opositores ao procedimento, em que um deles foi excluído por não apresentar a proposta e os documentos em subscritos individualizados, e os outros por falta de entrega de documentos. Tal não só indicia a utilização de diferentes critérios na avaliação de situações de facto similares, como reduziu significativamente o leque de ofertas contratuais (uma) susceptíveis de satisfazer o concreto interesse público que determinou o INTF a contratar.</p>	
<p>Existência de uma significativa discrepância entre o valor estimado pelo INTF para a cedência dos bens em causa (2.000.000\$00/ano) e o resultante do valor proposto pelo único candidato admitido ao procedimento (3.184.800\$00/ano = 265.400\$00/mêsx12), o que:</p> <ul style="list-style-type: none">- Revela ausência de rigor no cálculo dos encargos inerentes ao funcionamento da estrutura organizatória do INTF, potenciando a assunção de encargos sem se encontrar assegurada a inscrição dos necessários créditos orçamentais ©;- Determinaria a adopção de um procedimento pré-contratual⁽⁹⁾ diverso do prosseguido pelo INTF, em consequência da aplicação do critério fixado no art.º 27.º n.º 3 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03, do qual resultaria um encargo previsível de 12.739.200\$00⁽¹⁰⁾, sem IVA. <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada refere que «Parece ao INTF que o critério fixado no artigo 27.º, n.º 3, alínea b) do Decreto-Lei n.º 55/95 apenas se aplica aos contratos de duração indeterminada ou indeterminável – ora o contrato em causa não tinha tais características, uma vez que se fixou um prazo de validade de 24 meses» - n.º 3, fls. 73 do articulado. Como supra referido, o INTF solicitou aos proponentes a indicação do prazo durante o qual aqueles se vinculariam a ceder o uso temporário dos bens em causa e a gerir os stocks dos respectivos consumíveis de higiene, cf. reconhecido pela própria entidade auditada no n.º 3, a fls. 72 do articulado apresentado. Consequentemente, não se divisa como se poderia, no momento procedimental em causa, reconduzir a situação <i>sub judice</i> à al. a) do n.º 3 do citado art.º 27.º, que se reporta a contratos de duração fixa, quando, <i>ab initio</i>, o INTF não referenciou sequer o prazo mínimo (18 meses) a que alude o art.º 6.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06. A invocação dos “24 meses” também não procede, pois tal prazo não foi definido pelo INTF à data da decisão prévia de contratar, mas sim pela EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a na sua Proposta B, datada de 22.07.1999.</p> <p>A entidade auditada argumentou ainda, no ponto F, n.º 2 a fls. 73 do mesmo articulado, que «Sendo certo, também conforme já referido, que o erro na previsão não influenciou a forma procedimental escolhida – não obstante o valor da previsão, escolheu-se uma forma mais exigente», ao que não se adere, atenta a demonstração numérica supra desenvolvida, e que conduziria à adopção do</p>	<p>Art.ºs 18.º n.ºs 1, 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

⁽⁹⁾ Procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, cf. o disposto no art.º 32.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽¹⁰⁾ 265.400\$00 x 48.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
procedimento por <i>Negociação com Publicação Prévia de Anúncio</i> . Face ao contraditado, reitera-se a observação acima formulada. ©	

Data	Actos
27.07.99	Relatório Preliminar sobre a análise das propostas apresentadas pelo concorrente EHL, Empresa de Higiene Ld. ^a , do qual se infere os seguintes elementos: - Proposta A: venda de equipamentos e respectivos consumíveis, estimando-se um encargo de 475.000\$00 (sem IVA); - Proposta B: colocação de equipamentos com prestação de serviços mensal, pela renda mensal de 265.400\$00 (sem IVA).
29.07.99	Notificação dos concorrentes do ocorrido no Acto Público (ofícios n. ^{os} 681 a 684/99-CA) subscritos pela presidente da Comissão de Abertura, Dr. ^a Áurea Baptista.
29.07.99	Convocação da EHL, Ld. ^a para uma reunião de negociação das suas propostas, cf. teor do ofício do INTF n. ^o 685/99-CA.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Diversamente da tramitação procedimental resultante do prescrito nos artigos 92.^o n.^o 4 e 90.^o n.^o 1 do DL n.^o 55/95, de 29.03, a entidade pública contratante não procedeu a uma apreciação prévia do mérito técnico da única proposta admitida, em conformidade com o critério de adjudicação pré-fixado no ponto 13 dos ofícios-convite⁽¹¹⁾, bastando-se, aparentemente, com a adequação formal daquela, verificada no decurso do Acto Público. A conduta adoptada:</p> <ul style="list-style-type: none">- Não encontra suporte legal no DL n.^o 55/95, ofendendo assim o princípio da legalidade;- Revela a desvinculação da Administração ao critério de adjudicação pré-fixado, favorecendo, reflexamente, o único concorrente admitido, já que a sua proposta não foi objecto de qualquer juízo valorativo. Tal, além de contender com disposições legais imperativas, ofende o postulado pelos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade, tutela da confiança, etc;- Indicia insuficiente ponderação na aplicação dos recursos financeiros públicos, uma vez que não se confirmou, antes de se iniciar a fase negocial, se a proposta admitida reunia os requisitos qualitativos mínimos – que transparecem no critério de adjudicação pré-estabelecido – necessários à satisfação das prestações pretendidas pelo INTF. <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou, no ponto G a fls. 74 do articulado oferecido que «<i>Embora posterior, a apreciação está feita no Relatório Final da Comissão</i>». O alegado não permite afastar as observações supra assinaladas, atendendo a que:</p> <p>I. Confirma a postergação do postulado pelo princípio da Legalidade, uma vez que o conteúdo do “<i>Relatório Preliminar</i>” produzido em 27.07.1999 não espelha qualquer análise ou apreciação do mérito das duas propostas formuladas pelo concorrente <i>EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a</i>, mas tão só a descrição das</p>	<p>Art.^{os} 266.^o n.^o 2 CRP; 3.^o n.^o 1, 5.^o n.^o 1, 6.^o e 6.^o-A do CPA; 92.^o n.^o 4 e 90.^o n.^o 1 do DL n.^o 55/95, de 29.03</p>

⁽¹¹⁾ Sobre a obrigatoriedade de prévia fixação dos critérios de adjudicação nos procedimentos negociais, ver Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira in “*Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativos*”, págs. 213, 533 e 535.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
condições contratuais vazadas naquelas; II. Diversamente do afirmado pela entidade auditada, no “ <i>Relatório Final</i> ” subscrito em 30.07.1999 - adiante mencionado – não se divisa a aplicação do critério de adjudicação indicado no ponto 13 dos ofícios-convite (datados de 09.07.1999), o que traduz, efectivamente, uma desvinculação do INTF às regras por que nortearia a sua conduta no decurso do processo de contratação em apreço.	

Data	Actos
30.07.99	Negociação das propostas apresentadas pela única empresa admitida ao procedimento, onde se indicaram, como condições contratuais a negociar, uma eventual redução de preços, a retoma de equipamentos pela <i>EHL, Lda</i> no âmbito da <i>Proposta A</i> (venda de equipamentos e respectivos consumíveis), e manutenção prestada, montagem e deslocação, etc., no âmbito da <i>Proposta B</i> (locação de equipamentos e fornecimento de consumíveis de higiene), como documentado na respectiva Acta.
30.07.99	Análise das propostas, após negociação, no qual se considera como mais favorável a proposta B (colocação de equipamentos com prestação de serviços mensal), pela renda mensal de 265.400\$00 (S/IVA) por um período de 24 meses, cf. plasmado no “ <i>Relatório Final</i> ”.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
A acta narrativa da reunião atinente às negociações encetadas com a <i>EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a</i> não alude às condições contratuais que foram, eventualmente, ajustadas entre as partes, omitindo-se, inclusivé, o valor total da despesa a dispender durante o período de vigência do negócio jurídico visado (6.369.600\$00 sem IVA), circunstância agravada pela sugestão de uma eventual renovação daquele. O mesmo reparo – insuficiente fundamentação – é válido para o “ <i>Relatório Final</i> ” emitido pela Comissão designada para o efeito. © Em discordância com o afirmado, a entidade auditada aduziu ainda que « <i>Quanto ao Relatório Final da Comissão, a acta nem sequer é sucinta, uma vez que de forma clara e desenvolvida analisa as propostas em causa</i> », como expresso no ponto H, n.º 2, fls. 74 do articulado apresentado. Face ao afirmado, cumpre precisar que quer em relação à acta descritiva das negociações realizadas, quer em relação ao <i>Relatório Final</i> elaborado em 30.07.1999, não se adjectivizou os seus conteúdos de <i>sucintos</i> , mas antes de imprecisos e ou insuficientes. E, no que ao citado <i>Relatório</i> respeita, tal insuficiência decorre directamente do facto da não aplicação do critério de adjudicação pré-fixado (no ponto 13 dos ofícios-convite) e divulgado junto das 7 (sete) entidades consultadas, cf. já assinalado em anterior <i>Observação</i> do presente Anexo.	Art. ^{os} . 31.º n.º 5, 90.º n. ^{os} 1 e 3, 92.º n.º 4 do DL n.º 55/95; 27.º n.º 1 e 125.º n.º 2 do CPA
Face ao valor da despesa decorrente da aplicação do critério fixado no art.º 27.º n.º 3 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03 (12.739.200\$00 sem IVA = 48x265.400\$00), o presente contrato deveria ter sido antecedido de procedimento por	Art.º 32.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95,



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>negociação com publicação prévia de anúncio, como resulta do disposto no art.º 32.º n.º 1 al. b) do mesmo DL.</p> <p>Em discordância com o apontado, a entidade auditada impugnou, no ponto I, n.º 1 a fls. 74 do articulado oferecido em sede de contraditório, que «<i>A questão prende-se, uma vez mais, com a interpretação do artigo 27.º, n.º 3, alínea b) do Decreto-Lei n.º 55/95: o INTF entende que o contrato em causa não era de duração indeterminada ou indeterminável</i>», observação que já foi objecto de anterior comentário⁽¹²⁾, e para o qual se remete.</p>	de 29.03

Data	Actos
03.08.99	Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa inerente à presente aquisição, deliberado pelo C.A. (Acta n.º 1999/38, ponto 3).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Reiteram-se os reparos supra formulados sobre o “<i>Relatório Final</i>” (de 30.07.1999), atendendo a que a adjudicação acolheu a fundamentação vertida no citado parecer.</p> <p>A não realização de procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, por configurar uma formalidade essencial à formação da vontade contratual da Administração, implica a nulidade do conteúdo do acto ora deliberado, bem como do subsequente contrato, nos termos do n.º 1 dos artigos 133.º e 185.º do CPA.</p>	Art.º 32.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95 de 29.03
<p>Considerando que o valor da proposta adjudicada (6.369.600\$00 sem IVA) excede em 4.369.600\$00 (sem IVA) o valor estimado pelos Serviços (2.000.000\$00 sem IVA), afigura-se que a Administração se encontrava adstrita a não adjudicar face ao comando imperativo contido no art.º 71.º n.º 1 al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03⁽¹³⁾. Na verdade, não pode deixar de se qualificar como “inaceitável”⁽¹⁴⁾ uma proposta cujo preço supera em 218,48% a despesa inicialmente prevista pela entidade pública contratante. Por outro lado, a discrepância assinalada é muito superior a outros desvios tolerados pela lei, designadamente quanto à prestação de serviços complementares não incluídos no primeiro contrato celebrado que, em caso algum, poderão exceder 50% do valor daquele, cf. o estatui o n.º 2 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 29.03⁽¹⁵⁾.</p> <p>Do exposto, conclui-se pela invalidade do acto adjudicatório deliberado em reunião do CA realizada em 03.08.1999 nos termos previstos no art.º 135.º do CPA.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada contestou nos termos expressos no</p>	Art.º 71.º n.º 1 al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03 (“ <i>ex vi</i> ” art.ºs 92.º n.º 4 e 91.º n.º 1).

(12) Atinente à discrepância verificada entre o valor estimado pelo INTF e o proposto pelo único candidato admitido ao procedimento.

(13) Aplicável em função do sucessivo feixe de remissões operado pelos artigos 92.º n.º 4 e 91.º n.º 1, ambos do citado DL n.º 55/95. O mencionado art.º 71.º n.º 1 al. a) [do DL n.º 55/95, de 29.03] foi parcialmente reproduzido no art.º 57.º n.º 1 al. a) do DL n.º 197/99, de 08.06.

(14) A inaceitabilidade referenciada no citado art.º 71.º há-de, necessariamente, reportar-se a um elemento essencial a integrar no contrato visado, como é o caso da contraprestação financeira proposta.

(15) Norma reproduzida no DL n.º 197/99, de 08.06, cf. se alcança do disposto no n.º 2 do seu art.º 86.º. E se se efectuar a analogia com o regime fixado no DL n.º 59/99, de 02.03 (supletivamente aplicável por força das remissões operadas pelos artigos 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03 e 189.º do CPA), constata-se que o mencionado desvio reduz-se a 25%, como resulta do preceituado no seu art.º 45.º n.º 1. A margem é ainda menor (5%) se se proceder a uma analogia com o regime fixado no art.º 888.º n.º 2 do Código Civil.



Tribunal de Contas

87

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
ponto L, n.ºs 1 e 2, a fls. 75 do articulado apresentado, os quais já foram objecto de anterior comentário no presente Anexo.	
Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo. Em sede de contraditório, a entidade auditada remeteu, sob o <i>Anexo J</i> ao articulado oferecido, um conjunto de Informações de cabimento de verba - em que a 1.ª (na ordem cronológica), com o n.º 042, data de 01.01.2000 -, respeitantes à fase da liquidação e pagamento, e não à da assunção do compromisso, que ocorreu em 03.08.1999, cf. registado na acta n.º 1999/38, pelo que se mantém o reparo anteriormente formulado.	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07

Data	Actos
17.11.99	Comunicação da adjudicação da Proposta B à empresa EHL (ofício n.º 1134/99-CA, subscrito pelo Secretário Geral, Eng.º Álvaro Mimoso), nos termos negociados em 30.07.1999.
23.11.99	Aprovação pelo CA da minuta do contrato de locação de bens e serviços a celebrar com EHL, Ld.ª (Acta n.º 1999/53, ponto 5).
02.12.99	Remessa, via Fax, da minuta do contrato aprovada à adjudicatária, acompanhada de uma Informação emitida pelo NAC (datada de 02.12.1999), na qual se refere que <i>"estando já a decorrer o processo de instalação dos equipamentos, o contrato será corrigido em função dos que efectivamente forem colocados"</i> .
06.12.99	Outorga do contrato, no qual se convencionou como principais prestações e contraprestações: - A instalação de diversos equipamentos, o fornecimento de determinados consumíveis e gestão do respectivo stock, pelo valor de 3.180.000\$00/Ano, sem IVA; - Pagamento do encargo anual por duodécimos de 265.400\$00, sem IVA; - Prazo: 1 ano, automaticamente renovável por igual período de tempo; - Prazo para pagamento: 30 dias após emissão da factura, contra a entrega do respectivo recibo.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
O processo não se encontra instruído com os documentos mencionados na al. b) do art.º 17.º do DL n.º 55/95, de 29.03, de apresentação obrigatória antes da outorga do contrato, como decorre do estatuído nos artigos 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10, e 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09. ©	Art.ºs 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09
Contrariamente ao mencionado na proposta do adjudicatário com a referência DVE-20722 de 22.07.1999, <i>Relatório Preliminar</i> subscrito em 27.07.1999 e <i>Relatório Final</i> datado de 30.07.1999, o prazo fixado no contrato para a cedência dos bens e prestação de serviços foi reduzido de 24 meses para um ano. Tal redução foi, aparentemente, proposta pela adjudicatária aquando da aceitação da minuta do contrato a celebrar, cf. se depreende de um documento produzido em papel timbrado com o nome da firma, intitulado <i>"Contrato de Manutenção"</i> . Porém, e conforme se infere do disposto no art.º 73.º n.º 2 do DL n.º 55/95, de 29.03, com	Art.º 6.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06

(16) No ponto I, n.º 2 a fls 75 do articulado subscrito pelo C.A em 19.12.2001.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>tal acto (de aceitação), apenas se visa verificar se as obrigações propostas e ulteriormente negociadas se encontram correctamente vazadas no contrato a celebrar. A mencionada diminuição do prazo, além de desconforme com o acto adjudicatório deliberado em 03.08.1999, contende com o prazo mínimo (18 meses) estipulado no art.º 6.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06, o que inquina de nulidade o contrato celebrado nos termos conjugados dos art.ºs 185.º n.º 1 do CPA e 294.º do Código Civil.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou, no ponto P, n.ºs 1 e 2 a fls. 77 do articulado apresentado, nos termos a seguir transcritos: «1.º) <i>Tanto a proposta do adjudicatário como os relatórios preliminar e final da Comissão referem-se ao prazo de 24 meses relativamente à manutenção do preço proposto para esse período temporal.</i> 2º) <i>Não obstante o contrato ser celebrado “pelo período de um ano” este é renovado automaticamente se nenhuma das partes o rescindir, pelo que fica desse modo assegurado o cumprimento do prazo mínimo legal de duração de 18 meses. Da interpretação da vontade das partes retira-se que o prazo de vigência querido por elas foi sempre de 24 meses».</i></p> <p>Do referido no n.º 1 supra reproduzido retira-se que a entidade auditada reconhece a desconformidade assinalada, a qual não é suprimida pelo afirmado no subsequente n.º 2, pois como alegado pelo próprio INTF noutra sede⁽¹⁶⁾, «(...) a prorrogação era apenas e só uma faculdade atribuída ao INTF (...)», o que, por si só, evidencia que o citado prazo mínimo se encontrava condicionado à verificação (ou não) de actos jurídicos posteriores, pelo que se mantém o comentário inicialmente formulado.</p>	
<p>A inserção duma cláusula atinente à renovação⁽¹⁷⁾ do presente contrato afigura-se ilegal por várias ordens de razões, das quais se destacam:</p> <ol style="list-style-type: none">1] A inexistência, de entre as normas disciplinadoras dos procedimentos de adjudicação regulados no DL n.º 55/95, de 29.03, de qualquer preceito que permita a sua inclusão nos contratos abrangidos (art.º 1.º) pelo citado DL. Atenta a adstrição de toda a actividade administrativa à prévia existência de lei, a inexistência apontada não se afigura susceptível de ser afastada por mera previsão contratual;2] Por afrontar as regras da concorrência e da publicidade, cuja salvaguarda é indispensável à concretização de um mercado comunitário aberto, fim subjacente à publicação do DL n.º 55/95, de 29.03;3] Não podendo a Administração, pelas razões aduzidas nos números precedentes, modificar unilateralmente o conteúdo do contrato (ao abrigo do disposto no art.º 180.º al. a) do CPA), fica igualmente arredada a possibilidade de se operar a sua modificação consensual. <p>Ainda que, por mera hipótese académica, não se perfilhe o entendimento supra, sempre se dirá que, por analogia com o disposto no n.º 3 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 29.03, as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais</p>	<p>Arts. 266.º n.º 2 CRP; 3.º n.º 1 CPA, 31.º e 55.º do DL n.º 55/95, de 29.03</p>

⁽¹⁷⁾ Que se distingue da prorrogação, a qual se traduz no prolongamento da vigência de um contrato por diferimento do termo das obrigações nele convencionadas. Já a renovação de um contrato consiste numa alteração [de cláusulas] do contrato inicialmente celebrado, que pode incluir modificações das cláusulas relativas ao prazo de vigência. Em geral, convencionam-se renovações automáticas – cessando apenas por denúncia de uma das partes – em que o novo negócio absorve o conteúdo do inicial, substituindo-o para o futuro.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>abrangidos pelo referido diploma legal não poderão exceder um período de 3 anos⁽¹⁸⁾. No entanto, o texto contratual em apreço não fixa qualquer limite máximo à renovação do seu conteúdo, pelo que, também por esta via, se considera prejudicada a sua validade legal.</p> <p>Assim, e considerando que a defesa das regras da concorrência e da publicidade, subjacente a vários normativos do DL n.º 55/95, de 29.03, consubstanciam princípios de ordem pública⁽¹⁹⁾, a estipulação da renovação em causa inquina de nulidade o contrato “sub judice” nos termos conjugados do art.º 185.º n.º 3 al. b) do CPA e 280.º n.º 2 do Código Civil. ©</p>	
<p>Dois dos principais elementos contratuais (preço e prazo de pagamento) estipulados no contrato divergem do acordo de vontades formado pela oferta contratual do INTF, Proposta B do adjudicatário e ulterior negociação realizada. Assim:</p> <ul style="list-style-type: none">- No contrato consta o valor de 3.180.000\$00 (sem IVA)/Ano, quando, de acordo com a renda mensal indicada na Proposta do adjudicatário com a referência DVE 20722, de 22.07.1999, o montante anual seria de 3.184.800\$00 sem IVA (265.400\$00 x 12 meses);- Diversamente do referido na supra referida Proposta e “<i>Relatório Final</i>” subscrito em 30.07.1999, o prazo de pagamento da renda mensal foi reduzido de 60 para 30 dias. <p>A não redução a Acta (ou outro tipo de documento) dos motivos subjacentes às alterações operadas obstam à apreciação do seu mérito e oportunidade, bem como dos fins que as nortearam, tornando a actividade contratual desenvolvida pelo INTF pouco transparente e consentânea com o teor do acto adjudicatário deliberado.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou que «<i>As alterações operadas não consubstanciam condições menos favoráveis para o INTF</i>», como expresso no ponto R a fls. 78 do articulado apresentado. A impugnação oferecida não suscita acolhimento por duas ordens de razões:</p> <ol style="list-style-type: none">1.ª) A redução do prazo de pagamento de 60 para 30 dias não consubstancia uma condição mais vantajosa para o INTF;2.ª) Não esclarece quando - e quais as formalidades observadas - é que as partes contratantes acordaram as alterações supra identificadas.	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 CRP; 6.º CPA; 90.º n.º 2 e 92.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03</p>
<p>Em consequência do acto autorizador da realização da despesa em apreço (deliberado em reunião do CA de 03.08.1999) padecer de nulidade por vício de forma⁽²⁰⁾, bem como o ulterior contrato celebrado, nos termos anteriormente explicitados, os pagamentos efectuados consubstanciam infracções financeiras, sancionadas nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08.</p>	<p>Art.º 65.º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08</p>
<p>O texto contratual não discrimina o escalonamento plurianual dos encargos assumidos com a presente locação de bens e prestação de serviços, cf.</p>	<p>Art.º 6.º DL n.º 161/99, de 12.05</p>

(18) Condicionalismo que se manteve no DL n.º 197/99, de 08.06, como decorre do disposto no seu art.º 86.º, n.º 1, alínea f), subalínea iii).

(19) Para Oliveira Ascensão, Teoria Geral III, págs. 356-358, a ordem pública “pretende verificar se o negócio jurídico, enquanto referível a concretas regras jurídicas, não conduz todavia a um resultado que não é tolerável na nossa comunidade jurídica”, é “uma reserva geral da própria ordem jurídica que não permite que, através da utilização das suas regras, se chegue a resultados que, em concreto, sejam incompatíveis com os princípios fundamentais que a animam”.

(20) Por preterição do procedimento pré-contratual legalmente prescrito, segundo o art.º 32.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
reconhecido pela entidade auditada no ponto S, a fls. 78 do articulado oferecido.	

FASE PÓS-CONTRATUAL

- GI:** Guia de instalação; reporta-se à colocação dos bens móveis a locar
- GT:** Guia de transporte; respeita ao fornecimento periódico dos consumíveis de higiene
- GR:** Guia de reparação
- DT:** Data de entrega no INTF (através de carimbo aposto sobre as GI, GT ou GR por funcionário da EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a).

Os documentos acima identificados foram emitidos pela EHL, Empresa de Higiene, Ld.^a.

Data	Actos
23.11.99	GI n.º 148, relativa à instalação e fornecimento de 8 artigos, no valor total de 539.400\$00 sem IVA (com IVA = 631.098\$00).
29.11.99	(DT: 06.12.1999) Factura n.º 15221, relativa a consumíveis no valor de 263.400\$00 sem IVA (308.178\$00 com IVA). No quadruplicado da referida factura, discriminam-se as quantidades dos mesmos consumíveis, acrescentando-se, porém, a parcela designada “Avença Mensal Prest. Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA), correspondente ao montante da renda mensal convencionada.
29.11.99	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 15221, no valor de 310.518\$00 (com IVA).
27.12.99	Factura n.º 15420, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
27.12.99	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 15420.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Do mencionado na Informação produzida pelo NAC em 02.12.1999 – corroborado pela emissão da <i>Guia de Instalação</i> n.º 148, emitida em 23.11.1999 – conclui-se que, contrariamente ao determinado no DL n.º 55/95, de 29.03, as prestações adjudicadas começaram a ser executadas pelo co-contratante antes mesmo da formalização, em documento particular, do negócio jurídico subjacente ao acto adjudicatório deliberado pelo CA em 03.08.1999. Ora, a produção dos efeitos (jurídicos e materiais) previstos no citado acto adjudicatório dependia, nos termos do art.º 3.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06 e art.º 12.º n.º 1 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03, de prévia outorga de contrato escrito. Acresce que, nos termos da cláusula 4ª al. g) do título contratual outorgado em 06.12.1999, os equipamentos deveriam ser instalados no prazo de 8 dias contados a partir da data da sua assinatura, o que não foi observado, cf. resulta do anteriormente sumariado. ©	Art. ^{os} 266.º n.º 2 CRP; 3.º n.º 1 CPA; 78.º n.º 1 (ex vi art. ^{os} 92.º n.º 4, 91.º n.º 2) do DL n.º 55/95, de 29.03; 8.º n.º 1 do DL n.º 149/95, de 24.06.

Data	Actos
27.01.00	(DT: 28.01.00): Factura n.º 15686, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).



Tribunal de Contas

Data	Actos
27.01.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 15686.
29.02.00	(DT: 08.03.00): Factura n.º 16011, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
29.02.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 16011.
27.03.00	Factura n.º 16262, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
27.03.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 16262.
28.04.00	(DT: 09.05.00): Factura n.º 16539, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
28.02.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 16539.
31.05.00	Factura n.º 16849, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
31.05.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 16849.
30.06.00	(DT: 05.07.00): Factura n.º 17134, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
30.06.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 17134.
01.08.00	(DT: 02.08.00): Factura n.º 17448, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
01.08.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 17448.
31.08.00	Factura n.º 17679, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
31.08.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 17679.
29.09.00	Factura n.º 17981, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
29.09.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 17981.
31.10.00	(DT: 08.11.00): Factura n.º 18282, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
31.10.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 18282.
20.11.00	(DT: 21.11.00) GT n.º 1317, referente ao fornecimento de 100 rolos industriais (TL), aparentemente para trocar por rolos TN
21.11.00	(DT: 21.11.00) GI n.º 205, documentando a instalação de 6 artigos diferentes
21.11.00	GR n.º 29, relativa à reparação de equipamento (um AUTOZANITZER)
22.11.00	(DT: 30.11.00) GI n.º 206, relativa à instalação de equipamento (2 unidades)
30.11.00	(DT: 06.12.00): Factura n.º 18591, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).
30.11.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 18591.
27.12.00	(DT: 29.12.00) GT n.º 1349, respeitante ao fornecimento de vários consumíveis de higiene
27.12.00	(DT: 29.12.00): Factura n.º 18781, respeitante à “Avença Mensal de Prestação de Serviços”, no valor de 265.400\$00 sem IVA (310.518\$00 com IVA).



Tribunal de Contas

Data	Actos
27.12.00	Emissão, pela EHL, Ld. ^a , do recibo respeitante à liquidação da Factura n.º 18781.
03.01.01	(DT: 05.01.01) GT n.º 1353, relativa ao fornecimento de 2 tipos de consumíveis.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa no presente processo de contratação qualquer documento ⁽²¹⁾ emitido pelo INTF, nomeadamente pelo NGR ⁽²²⁾ , que ateste a efectiva entrega dos bens adquiridos (consumíveis de higiene) e a sua conformidade – quantitativa e qualitativa – com o estipulado no contrato.	

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

O quadro seguinte ilustra a execução financeira do contrato celebrado, atendendo aos documentos representativos da despesa realizada:

Renda	Factura n.º	Data	Valor (sem IVA)
1 ^a	15221	29.11.99	265.400\$
2 ^a	15420	27.12.99	265.400\$
3 ^a	15686	27.01.00	265.400\$
4 ^a	16011	29.02.00	265.400\$
5 ^a	16262	27.03.00	265.400\$
6 ^a	16539	28.04.00	265.400\$
7 ^a	16849	31.05.00	265.400\$
8 ^a	17134	30.06.00	265.400\$
9 ^a	17448	01.08.00	265.400\$
10 ^a	17679	31.08.00	265.400\$
11 ^a	17981	29.09.00	265.400\$
12 ^a	18282	31.10.00	265.400\$
Sub-total (sem IVA)			3.184.800\$
13. ^a	18591	30.11.00	265.400\$
14. ^a	18781	27.12.00	265.400\$
Total (sem IVA)			3.715.600\$

Como se depreende do teor do quadro supra, o contrato em apreço gerou uma despesa anual na importância de 3.184.800\$00 (sem IVA), diversamente do valor inscrito no seu texto (3.180.000\$00 sem IVA).

⁽²¹⁾ Guia de entrega ou de recepção.

⁽²²⁾ De acordo com o Manual de Controlo Interno do INTF (ponto 5.2, pág. 9), cabe ao Núcleo Geral de Recursos Comuns assegurar a recepção de material de uso geral.



Anexo VI

**Aquisição de Softwares de
Gestão e respectivos serviços
de Assistência e Manutenção**



Objecto: Aquisição de *Software* de Gestão (módulo de Contabilidade)

Co-Contratante: Gedi – Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.

Valor (sem IVA): 3.156.500\$00

Objecto: Assistência e Manutenção do *Software* de Gestão (módulo de Contabilidade)

Valor (sem IVA): 579.000\$00/Ano (?)

Objecto: Aquisição de *Software* de Gestão (módulos respeitantes aos Recursos Humanos e Gestão do Imobilizado)

Co-Contratante: SQGI – Serviços, Qualidade, Gestão e Informática, Ld.^a

Valor (sem IVA): 422.000\$00

Objecto: Assistência e Manutenção do *Software* de Gestão (módulos respeitantes aos Recursos Humanos e Gestão do Imobilizado)

Valor (sem IVA): 250.000\$00/Ano

Procedimento Adoptado: Por negociação sem publicação prévia de anúncio

Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 55/95, de 29.03 e DL n.º 64/94, de 28.02, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 78/96, de 20.06

Sumário: A presente contratação tem como objectivo a aquisição do *software* (programas informáticos) responsável pela gestão das operações atinentes às áreas Financeira e dos Recursos Humanos do INTF. Para tal, o seu C.A. determinou que se procedesse à consulta de 4 (quatro) entidades privadas, sem, contudo, definir o valor máximo estimado da despesa a realizar, bem como o procedimento pré-contratual a adoptar. Nos ofícios-convite remetidos não se indicaram, também, vários elementos que os candidatos deveriam atender para formularem propostas de preço ajustadas às reais condições materiais e humanas do INTF, e que permitiriam, em fase ulterior, proceder à sua análise comparativa. Tal exiguidade de informação potenciou a apresentação de propostas para a realização de serviços não compreendidos no objecto do procedimento – como os de *Assistência e Manutenção* -, e ainda de proposta(s) cujo *software* de Recursos Humanos foi configurado no pressuposto da aplicabilidade do regime jurídico da Função Pública aos trabalhadores do INTF. Antes de proceder a uma análise do mérito das citadas propostas, o referido Instituto reuniu-se com dois dos quatro candidatos - sem que o ocorrido tivesse sido registado em qualquer documento -, permitindo-lhes alterar/rectificar o sentido das suas declarações negociais. Após a marcação das datas em que se realizariam as reuniões para discutir eventuais modificações das condições contratuais propostas, o INTF produz um *Relatório Preliminar*, cujo teor, além de confirmar a impossibilidade de se proceder a uma apreciação igualitária das propostas recepcionadas – cf. supra referenciado – indicia que a opção entretanto tomada de se adjudicar diferentes módulos de *software* a mais do que um candidato radicou na preocupação em não ultrapassar o valor máximo fixado na lei para o tipo de procedimento prosseguido. No entanto, tal opção viria a ter como consequência imediata a impossibilidade de adjudicação dos bens em causa a um dos candidatos admitidos, já que o *software* por aquele proposto era insusceptível de funcionar em articulação com outros módulos/programas de informática. E, antes das negociações e subsequente elaboração do *Relatório Final*, foi deliberada, por entidade incompetente, a dispensa de realização de audiência prévia. No referido *Relatório Final* – produzido após as negociações, cujas actas narrativas não revelam, em toda a extensão, o ocorrido – sugere-se que se proceda a adjudicações parcelares a duas das quatro propostas admitidas, sem que, contudo, aquelas tenham sido objecto de prévia apreciação segundo todos os subfactores constitutivos do critério de adjudicação pré-fixado. Tal



Tribunal de Contas

sugestão obtém a concordância do C.A., o qual, porém, não reunia as condições legais para que pudesse deliberar validamente. O citado órgão colegial adjudica ainda os serviços de *Assistência e Manutenção* propostos pelos candidatos preferidos sem, contudo, atentar no facto de que o preço daqueles havia sido formulado com base no pressuposto da integral aquisição do(s) *software(s)* apresentado(s), não efectuando, assim, qualquer ajustamento/redução do âmbito dos serviços a prestar. Apesar dos adjudicatários não terem prestado a garantia exigida nos ofícios-convite, são fixados informalmente os termos dos contratos a celebrar com a *Gedi, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.*, afigurando-se, dos elementos juntos ao processo de contratação em apreço, que o INTF teria a mesma intenção relativamente aos negócios jurídicos firmados com a *SQGI – Serviços, Qualidade, Gestão e Informática, Ld.^a* - a qual, porém, se furtou à sua formalização. Ainda no que respeita aos contratos celebrados, verifica-se que, não obstante se encontrarem datados de 17.12.1999, a *Gedi, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.* só deu o seu assentimento em momento posterior ao conteúdo das respectivas minutas, as quais, todavia, não respeitaram, na integra, os efeitos jurídicos fixados com o acto adjudicatório deliberado em momento anterior. Após a *SQGI – Serviços, Qualidade, Gestão e Informática, Ld.^a* ter fornecido tardiamente o *software* co-respectivo e receber a totalidade do preço atinente aos serviços de *Assistência e Manutenção* contratados, não prestou, quando solicitados, os citados serviços, conduta que, porém, não foi objecto de qualquer sanção por parte do INTF.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Não determinação da estimativa do valor dos bens e serviços a adquirir, bem como do procedimento pré-contratual a adoptar após a deliberação prévia de contratar
- Não determinação prévia de condições contratuais essenciais
- Não foi facultado aos concorrentes toda a informação necessária à formulação de propostas ajustadas às reais necessidades do INTF, e que possibilitassem a sua ulterior análise comparativa
- Ilegal admissão das propostas referentes à prestação de serviços de *Assistência e Manutenção* do *software* proposto, não compreendidos no objecto do procedimento
- Desvinculação à sequência das formalidades prescritas no DL n.º 55/95 para o procedimento adoptado, bem como a introdução de outras não previstas no citado DL, de que são exemplos a realização das negociações sem prévia análise das propostas admitidas, e de reuniões – não registadas em acta – com 2 (dois) concorrentes antes da mencionada fase das negociações
- Ilegal admissão da proposta formulada pela *Gedi, S.A.*, por desadequação do seu *software* aos termos em que assenta a gestão dos Recursos Humanos do INTF
- Desvinculação ao critério de adjudicação pré-fixado por impossibilidade de comparação das propostas
- Realização de adjudicações parcelares, não previstas nos convites, como forma de ultrapassar o valor legalmente definido para o tipo de procedimento adoptado
- Deficiente transparência da actividade pré-contratual desenvolvida, patente no teor das actas narrativas das negociações realizadas, na não indicação, nos contratos firmados com a *Gedi, S.A.*, da data em que efectivamente se procedeu à sua outorga, na redução do valor do contrato atinente à aquisição de *software* celebrado com a referida sociedade, na dissonância de interpretações entre o Instituto e a *SQGI – Serviços, Qualidade e Gestão Informática, Ld.^a*, relativamente à formalização dos negócios jurídicos constituídos, etc.
- Realização, pelo C.A., da reunião em que foi deliberada a adjudicação, sem quórum suficiente
- Deficiente gestão e controlo dos dinheiros públicos, atenta a inexistência de qualquer ajustamento dos serviços de *Assistência e Manutenção* a prestar aos módulos/programas parcelarmente adquiridos, bem como a não aplicação de qualquer sanção compulsória à *SQGI – Serviços, Qualidade e Gestão Informática, Ld.^a*, apesar da mora verificada



Tribunal de Contas

- Não exigência, aos co-contratantes particulares, das cauções exigidas nos ofícios-convite
- Não aprovação das minutas dos contratos celebrados com a *Gedi, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.*
- Indeterminação do valor máximo estimado dos serviços de *Assistência e Manutenção* contratados com a *Gedi, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.*, em consequência da não definição prévia do número de utilizadores do *software* adquirido
- Determinação da renovação automática dos negócios jurídicos respeitantes aos serviços de *Assistência e Manutenção* sem quaisquer limites (temporais e financeiros)

ANTECEDENTES:

Data	Actos
19.04.99	Convite, formulado pela empresa GEDI – Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A., ao INTF para assistir a uma demonstração da aplicação [informática] GESTOR (Gestão Orçamental/Contabilidade Pública e Patrimonial já preparada para o POCP), cf. teor do fax com a Ref. ^a n.º 070102.0969.99, subscrito pela citada empresa.
19.04.99	Confirmação da participação do INTF (5 membros ⁽¹⁾) na demonstração do funcionamento da aplicação GESTOR, cf. teor do fax remetido pelo Instituto à empresa GEDI, S.A
27.04.99	Envio, pela empresa GEDI – Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A. ao INTF de brochura descritiva da aplicação GESTOR, cf. teor da carta com a ref. ^a n.º 070102.1047.1999, subscrito pela citada empresa.
07.05.99	<p>Conclusão de um Relatório alusivo à “<i>Aquisição dum Package para as áreas de Recursos Humanos e Financeira</i>”, aparentemente elaborado por três membros do INTF⁽²⁾. De acordo com o citado Relatório, «<i>A constituição do INTF não resultou de trabalho desenvolvido por uma comissão de instalação antes foi-se instalando em pleno funcionamento daí que a área de apoio interno se debata neste momento com um dilema: dotar-se dos meios informáticos que permitam o seu funcionamento normal mesmo que no futuro e com a implantação definitiva do INTF venha a ter que adoptar outro sistema por imperativos de estratégia global (...) somos de opinião que o INTF tem urgência de possuir um sistema que cubra as seguintes áreas: - Recursos Humanos; - Financeira. Sendo de prever no curto prazo a introdução de sistema complementar que faça a facturação e o controlo de gestão. (...) considerou-se que o INTF pretende atingir um máximo de efectivos que não ultrapassa os 100 e que pretende ter uma gestão privada embora com a obrigatoriedade de controlo público</i>». A aquisição do referido sistema informático atravessaria as seguintes fases:</p> <ul style="list-style-type: none">- Prospecção do mercado (09.03.1999);- Pedido de propostas (10 a 30.04.1999);- Análise e Selecção (Maio de 1999);- Contratação (Junho de 1999);- Instalação e Testes (Junho de 1999);- Início de funcionamento (30.06.1999). <p>Refere-se ainda que «<i>Tendo em atenção as demonstrações a que assistimos verificamos que a qualidade dos produtos são muito díspares o que vai implicar uma análise profunda dos requisitos exigidos</i>».</p>

(1) Dr.^a Áurea Maria Faria Gonçalves Batista; Celina Maria Domingues Luís; Herminia Maria C. Mateus Pedro; José Manuel Cláudio Gomes e Prof. A. Pires Caiado.

(2) Equipa de projecto aprovada pela Vogal do C.A. Dr.^a Paula Alves, composta pelos seguintes membros: Áurea Baptista, José Manuel Gomes e Celina Luís, sendo ainda assessorada pelo Prof. Pires Caiado.



Tribunal de Contas

PROCEDIMENTO DESENVOLVIDO:

Data	Actos
07.05.99	Nota Interna (Ref. ^a 7/99 GRC) da Directora do DGRC dirigida à Vogal do C.A. Dr. ^a Paula Alves, nos termos da qual se propõe que se desencadeie a solicitação de propostas a empresas fornecedoras de software, bem como a nomeação dos membros da Comissão responsável pela ulterior condução das negociações; em anexo foram juntos o “Relatório” datado de 07.05.1999 e uma minuta da carta-convite. Na mesma data, a mencionada Vogal determinou o agendamento da discussão da presente aquisição para a reunião do C.A. a realizar em 11.05.1999.
07.05.99	Nota Interna (Ref. ^a GRC) da Directora do DGRC dirigida à Vogal do C.A. Dr. ^a Paula Alves, nos termos da qual se propõe a consulta às empresas SQGI, GEDI, Directriz e Minimal. Refere-se ainda que « <i>Outras empresas poderiam ser consultadas (por ex: Oracle, SAP, GSI) mas segundo parecer do Prof. Pires Caiado foram consideradas inadequadas à nossa dimensão</i> ».
11.05.99	Acto autorizador da abertura do procedimento para aquisição de software de gestão, nos termos propostos na Nota Interna n.º 7/99 GRC, de 07.05.1999, cf. teor da Acta do C.A. n.º 1999/24, ponto 1.
17.05.99	Informação do INTF, da Secretária-Geral (Apoio ao C.A.) Dr. ^a Luísa Sá Gomes, solicitando parecer sobre o procedimento pré-contratual a adoptar. Em 20.05.1999, a mesma Responsável proferiu sob a citada Informação o seguinte despacho: « <i>À Dr.^a Áurea Baptista para proceder em conformidade</i> ».
19.05.99	Informação do INTF, subscrita pela Dr. ^a Lurdes Pereira (integrada no SG), de acordo com a qual se propõe a adopção do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, “ <i>atendendo ao encargo previsível da aquisição, de aproximadamente 3.500 contos (...)</i> ” e o disposto no art.º 32.º do DL n.º 55/95. Refere-se ainda que “ <i>Atendendo ao tipo de serviços a adquirir, sou de parecer que todos os documentos sejam pedidos, por forma a aferir da capacidade técnica e económica dos concorrentes</i> ”.
21.05.99	Solicitação de propostas às entidades GEDI, Directriz, SQGI, Ld. ^a e Minimal, através de ofícios convite (Ref. ^{as} n.ºs 398 a 401/99-CA), nos quais se pede a indicação dos seguintes elementos: <ul style="list-style-type: none">- Equipamento mínimo recomendável para a instalação do software proposto (ponto 4);- Tempo necessário para a instalação do software proposto (ponto 4);- Apoio prestado no arranque e durante a exploração corrente do software sugerido (ponto 4);- Formação prestada ao pessoal do INTF (ponto 4);- Preço total e preços unitários em que se desagrega (pontos 4 e 6);- Condições de pagamento (ponto 4). Estabelece-se ainda: <ul style="list-style-type: none">- Prazo limite para a entrega das propostas: 07.06.1999 (ponto 8);- Prazo de validade da proposta: 60 dias (ponto 9);- Prazo limite para solicitação de esclarecimentos: até dois dias antes do termo do prazo para apresentação das propostas (ponto 10);- Critério de Adjudicação (ponto 12):<ul style="list-style-type: none">a) Valor Técnico da Proposta (45%);b) Capacidade Técnica para a execução da proposta (20%);c) Programa de Execução (20%);



Tribunal de Contas

Data	Actos
	d) Preço e demais condições financeiras (20%). - Acto Público: 08.06.1999 (ponto 13); - Prestação de caução pelo adjudicatário de montante equivalente a 5% do valor total do contrato a celebrar (ponto 14).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo do procedimento pré-contratual desencadeado. ©	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20/2; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 1 do DL n.º 161/99, de 12.05
A actividade administrativa interna desenvolvida revela deficiências procedimentais passíveis de censura a vários títulos. Assim: 1. Só após o C.A. ter deliberado contratar (11.05.1999) é que, internamente, se determinou que se procedesse a uma estimativa do valor dos bens e serviços de informática ⁽³⁾ a adquirir, quando tal deveria ter tido lugar antes da citada deliberação, em conformidade com os fins subjacentes à mesma ⁽⁴⁾ ;© 2. Apesar de, na Informação do INTF de 19.05.1999, se referir que o encargo da contratação desencadeada ascenderia previsivelmente a 3.500 contos, não se detalha o cálculo do citado montante – a efectuar de acordo com os critérios fixados nos art.ºs 26.º e 27.º do DL n.º 55/95, de 29.03 – nem se indica a que período temporal (meses, anos) se reporta tal estimativa. No entanto, os Serviços já possuíam elementos suficientes para efectuar uma estimativa mais rigorosa, atenta a anterior participação de alguns membros do INTF em sessões de demonstração de aplicações informáticas ⁽⁵⁾ . Tal indicia a ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos;© 3. Ausência de fundamentação ao nível da selecção das entidades a convidar para participar no procedimento pré-contratual, desconhecendo-se igualmente o teor do parecer emitido pelo Prof. Pires Caiado, citado na Nota Interna com a Ref.ª GRC, de 07.05.1999. Em discordância com o apontado, a entidade auditada alegou, no ponto B, n.ºs 4 e 5, fls. 81 do articulado apresentado em sede de contraditório, que o citado parecer – prestado verbalmente – “(...) é demonstrativo da vontade do INTF para <u>cumprir escrupulosamente as regras de Contabilidade Pública</u> ”. Tendo o citado parecer revestido forma verbal e inexistindo ulterior formalização do seu conteúdo em documento interno do INTF, permanece por esclarecer qual o critério adoptado na escolha das entidades convidadas a participar no procedimento pré-contratual promovido.	Art.ºs 7.º n.º 1, 26.º e 27.º do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1 do CPA; 125º n.ºs 1 e 2 do CPA; 18.º n.º 3 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07

(3) A natureza das prestações avançada sustenta-se nos conceitos de “suportes lógicos” (bens) e sua instalação (serviços) vertidos no art.º 6.º n.ºs 1 e 2 alíneas b) do DL n.º 64/94, de 28.02 reproduzidos no art.º 3.º n.ºs 1 e 2 alíneas b) do DL n.º 196/99, de 08.06, diploma que revogou o mencionado DL n.º 64/94.

(4) Com a decisão ou deliberação prévia de contratar – que configura um acto propulsivo de um procedimento pré-contratual – determina-se a futura celebração de um contrato de certo tipo e conteúdo, e, conseqüentemente, gerador de obrigações financeiras para o Erário Público.

(5) Promovidas pela empresa GEDI – Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios.</p> <p>Face ao descrito no anterior n.º 1, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, dado que o C.A. do INTF⁽⁶⁾ não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público, transparência, etc.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou que «2º) <i>Repete-se: o INTF é das poucas entidades que está a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública; é pois indiscutível e indiscutida a óbvia necessidade de obtenção do software em causa.</i> 3º) <i>Foram convidadas as empresas que ofereciam as melhores condições técnicas face ao custo estimado</i>», cf. ponto C, n.ºs 2 e 3, fls. 82 do articulado apresentado.</p> <p>Como assinalado no Relatório Geral, não se encontra demonstrado que o INTF integre, nos termos legalmente prescritos, o grupo de organismos «piloto» que aplicam o POCP, nem tal afastaria por si só o reparo anteriormente formulado. E, o mencionado no n.º 3 carece de fundamentação pelos motivos explicitados no ponto 3 da anterior <i>Observação</i>, para o qual se remete.©</p>	<p>Art.ºs 26.º e 27.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 (52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>
<p>Ausência de prévia determinação das condições contratuais, como prazos mínimos para a entrega dos bens (software) e respectiva instalação, requisitos técnicos que os bens e serviços a adquirir deverão observar, etc., o que é agravado pela inexistência de um <i>Caderno de Encargos</i>.⁽⁷⁾⁽⁸⁾ ©</p>	<p>Art.º 41.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 (“<i>ex vi</i>” 92.º n.º 1)</p>
<p>O teor dos ofícios convite endereçados é manifestamente exíguo, em consequência da já assinalada ausência de prévia definição de alguns dos principais elementos a integrar no futuro contrato⁽⁹⁾. Merece especial reparo:</p> <p>1. A ausência de indicação do hardware/equipamento detido pelo INTF⁽¹⁰⁾ e o n.º de futuros utilizadores da aplicação informática pretendida. O desconhecimento de tais elementos inviabilizava as entidades convidadas de formularem propostas de fornecimento do software mais ajustado/dimensionado às reais condições materiais e humanas do INTF. Em sede de contraditório, a entidade auditada impugnou o afirmado, alegando, no ponto E, n.ºs 2 e 3 a fls. 83 do articulado oferecido, que «2.º) <i>Foi solicitado aos concorrentes que esclarecessem qual o equipamento mínimo recomendável – face às respostas o INTF logo decidiria da necessidade de adquirir ou não esse equipamento.</i> 3.º) <i>Foi expressamente indicado nos ofícios-convite o número de futuros utilizadores (três</i></p>	<p>Art.ºs 3.º n.º 1, 5.º n.º 1 e 6.º-A do CPA; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

⁽⁶⁾ Entidade que determinou o início do procedimento pré-contratual.

⁽⁷⁾ Documento que agrega o conjunto das prestações visadas, incluindo a indicação das especificações dos bens/serviços pretendidos – e que constituem, no seu todo, o objecto de qualquer procedimento pré-contratual.

⁽⁸⁾ Referindo-se o art.º 89.º n.º 1 al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03, à existência de um Caderno de Encargos no âmbito dos procedimentos por negociação com publicação prévia de anúncio e sendo o regime deste supletivamente aplicável aos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – cf. resulta do estatuído no art.º 92.º n.º 1 do mesmo DL – afigura-se inequívoca [também] a obrigatoriedade de patenteamento do citado documento no último dos procedimentos indicado. Idêntico argumento se pode extrair do disposto no art.º 36.º n.º 1 al. a) do mencionado DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽⁹⁾ Como a duração do contrato ou prazo de execução do serviço ou da entrega dos bens, formas de pagamento, etc., como se infere do disposto nas alíneas d) e f) do art.º 14.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽¹⁰⁾ Parecendo partir-se do pressuposto da sua inevitável substituição/reconversão por outro(s) equipamento(s).



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>em simultâneo</i>)». A contestação apresentada não é susceptível de afastar o reparo formulado, atendendo a que:</p> <p>a) Se revela adversa a um dos princípios (economia) por que se deve pautar a gestão e realização de despesas públicas, o qual determinaria a compatibilidade do(s) software(s) proposto(s) ao equipamento informático detido pelo INTF, e não o inverso;</p> <p>b) O ponto 3 dos ofícios-convite esclarece – salvo melhor interpretação – que o software proposto deve ser passível de ser utilizado em simultâneo por 3 trabalhadores do INTF, e não quantos poderão aceder (individualmente considerados) à aplicação informática pretendida. A indicação do universo total dos potenciais utilizadores condiciona:</p> <ul style="list-style-type: none">- a definição do número de equipamentos (PC's) a adquirir pelo INTF na eventualidade do(s) software(s) proposto(s) se revelar(em) insusceptível(eis) de instalação no detido pelo citado Instituto;- o cálculo do custo total dos serviços de <i>Assistência e Manutenção</i> do software pretendido que, como adiante referido, depende de 3 variáveis, uma das quais respeita, justamente, ao número de utilizadores daquele. <p>2. Inexistência de estipulação de um prazo – ainda que máximo - para se proceder à entrega e instalação do software requerido, deixando a definição do referido elemento contratual – essencial, cf. se divisa do disposto no art.º 14.º al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03 – ao livre arbítrio dos proponentes. Tal, além de legalmente censurável, evidencia ausência de controlo na gestão dos créditos orçamentais consignados no OE ao INTF, dado que este prescinde, “<i>à priori</i>”, de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria. ©</p> <p>Por sua vez, as omissões supra referenciadas concorrem para uma ulterior impossibilidade de se proceder a uma apreciação igualitária das propostas admitidas ao procedimento desencadeado, ante a diversidade de soluções que aquelas poderiam apresentar.</p>	

Data	Actos
31.05.99	<p>Definição dos sub-factores constitutivos do critério de adjudicação pré-fixado, por deliberação da Comissão de Abertura, Análise e de Negociação, cf. teor da Acta n.º 1/99. Do citado documento, conclui-se que, no âmbito dos factores já definidos, irão ser ponderados os sub-factores infra indicados:</p> <p>1. Valor Técnico da Proposta (45%):</p> <ul style="list-style-type: none">1.1. Conformidade entre o package e os requisitos requeridos;1.2. Facilidade de utilização do software;1.3. Descrição técnica do software; <p>2. Capacidade Técnica para a execução da proposta (20%):</p> <ul style="list-style-type: none">2.1. Implantação da empresa e do produto no mercado nacional;2.2. Apoio prestado no arranque;2.3. Formação prestada; <p>3. Programa de Execução (20%):</p> <ul style="list-style-type: none">3.1. Tempo de instalação do produto;3.2. Tempo necessário para a formação dos utilizadores;



Tribunal de Contas

Data	Actos
	4. Preço e demais condições financeiras (20%).
08.06.99	Acto publico, no qual foram apresentadas as seguintes propostas de preço (sem IVA): <ul style="list-style-type: none">▪ Directriz, Consultoria e Informática, Ld.ª: 7.760.560\$00;▪ Minimal Business Objects/Informática, Ld.ª: 9.060.000\$00⁽¹¹⁾;▪ SQGI – Serviços, Qualidade, Gestão e Informática, Ld.ª: 1.088.500\$00⁽¹²⁾, cf. proposta datada de 02.06.1999, válida por 60 dias, vinculando-se a entregar os bens 2 a 5 dias úteis após a adjudicação, a liquidar 30 dias após a data de emissão da factura. Propõe ainda a prestação de 40 horas anuais de serviços de assistência e manutenção ao <i>software</i> fornecido, nos termos da minuta anexa⁽¹³⁾ à sua proposta.▪ GEDI – Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A: 2.481.500\$00, cf. proposta datada de 07.06.1999, valida por 60 dias, propondo um prazo máximo de entrega de 30 dias após a adjudicação, a liquidar a pronto ou outra forma a combinar, garantindo ainda a prestação de assistência técnica durante o prazo de 3 meses a contar da data de entrega do <i>software</i>. Findo o referido período, propõe a celebração de um contrato de assistência e manutenção nos termos da minuta tipo do contrato anexa⁽¹⁴⁾ à sua proposta.
28.06.99	Solicitação de esclarecimentos pelo INTF ⁽¹⁵⁾ aos concorrentes GEDI, Directriz, Ld.ª e Minimal (via fax) ante as dúvidas suscitadas durante a análise das respectivas propostas, os quais deverão ser prestados até 01.07.1999.
01.07.99	Prestação dos esclarecimentos solicitados pelos proponentes GEDI, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A, Directriz, Consultoria e Informática, Ld.ª e Minimal Business Objects, como documentado nos faxes juntos ao presente processo de contratação.
20.09.99	Convocação de uma reunião, a realizar entre o INTF e o concorrente GEDI, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A, a fim de «(...) <i>aferrir da possibilidade de adaptação do v/programa, a curto prazo (...)</i> », uma vez que o <i>software</i> proposto por aquele para a área de Recursos Humanos foi, aparentemente, estruturado com base no regime aplicável aos trabalhadores da função pública, quando os do INTF se regem pelo regime do contrato individual de trabalho, cf. se depreende do teor do fax subscrito pela Directora do DGRC, Dr.ª Áurea Batista.
23.09.99	Ofício, remetido pelo concorrente Minimal Business Objects ao INTF, nos termos do qual se refere que « <i>Na sequência da reunião de 22.09.1999 enviamos um resumo dos custos que devem considerar para aquisição do package Minimal. Estes custos são apenas uma</i>

(11) Inclui "Serviços de **Manutenção**, Acesso a Novas Versões e Help Desk (Anual)", no valor total de 600.000\$00, sem IVA.

(12) Sendo 634.500\$00 relativos ao *software* "Primavera" proposto, 204.000\$00 à Formação e 250.000\$00 aos serviços de Assistência.

(13) No âmbito da referida minuta, destacam-se as seguintes cláusulas: «D – Tempo de Duração do Contrato D.1) *Este contrato tem a duração de 12 meses a contar da data da sua emissão, findo o qual será renovado automaticamente por igual período;* D2) *Este contrato considerar-se-á renovado por períodos iguais e sucessivos, salvo se qualquer uma das partes o denunciar (...);* E – Preço dos Serviços e Condições de Pagamento E1) *Por este contrato de assistência técnica o cliente obriga-se a pagar à SQGI a quantia de 250.000\$00 para 40 horas anuais;* E2) *Esta importância acrescida do respectivo IVA, é paga na data da assinatura do contrato ou respectivas renovações;* E3) *Anualmente será revisto o preço deste contrato de acordo com a inflação e as condições de mercado».*

(14) No domínio da citada minuta, salientam-se as seguintes cláusulas: «3.a) *O presente contrato vigorará pelo período de 12 meses com efeitos a partir do fim do período de garantia dos produtos salvo se outro acordo for especificado no Apêndice B. Este contrato será automaticamente renovado por igual período de 12 meses desde que nenhuma das partes o denuncie (...);* 4.b) *O valor dos serviços especificados no Apêndice A será facturado na data do início do contrato realizando-se o seu pagamento no prazo de 30 dias a contar da data da factura;* 4.c) *Ajustamento de Preços: os montantes mencionados no Apêndice A serão automaticamente indexados, numa base anual, desde que a percentagem do aumento de preços praticados não exceda o índice de inflação oficial (...). O GEDI reserva-se o direito de ajustar o preço do contrato de assistência e manutenção a partir da data de início do 2.º contrato, informando para tal o Cliente por carta (...) com antecedência de 30 dias da data de expiração do contrato em vigor».*

(15) Mais precisamente pelo Departamento de Gestão de Recursos Comuns (DGRC), cfr. o comprova a subscrição dos referidos faxes pela Directora do citado Departamento, a Dr.ª Áurea Batista.



Tribunal de Contas

87

Data	Actos
	<i>estimativa e não substituem a nossa proposta de 02.06.1999. (...) Total do projecto (considerando 1 ano de manutenção): 6.900.000\$00 (IVA não incluído)»</i>
19.10.99	Convocação das entidades infra indicadas, para negociação das propostas (ofícios n.ºs 1023 a 1026/99), a realizar com: - a Minimal, no dia 27.10.1999, às 14:30 horas; - a GEDI, S.A. no dia 28.10.1999, às 10:30 horas; - a SQGI, Ld.ª no dia 28.10.1999, às 14:30 horas; - a Directriz, Ld.ª no dia 29.10.1999, às 14:30 horas.
22.10.99	Relatório Preliminar emitido sobre o mérito das propostas, do qual se destacam os trechos infra reproduzidos: <i>«Como se pode constatar pelos preços propostos, as propostas apresentadas pela Directriz e pela Minimal ultrapassam o limite máximo permitido pelo procedimento iniciado, que é de 7.500.000\$00. Assim, e caso as referidas empresas mantenham o preço então proposto, terão de ser eliminadas, ou o procedimento anulado, se as restantes propostas não responderem às necessidades do INTF».</i> Sobre o concorrente SQGI, Ld.ª afirma-se que «Na vertente da Contabilidade Pública é de fraca qualidade, não respeitando de forma consistente todas as fases exigidas» e, sobre a Gedi, S.A que «O módulo de Recursos Humanos está totalmente vocacionado para a Função Pública». Como apreciação global (ponto III), refere-se que «Os programas existentes não foram desenhados de raiz para fazer a contabilidade segundo as regras do POCP, antes resultando de adaptações introduzidas em software existente para a Contabilidade Pública tradicional. (...) Da análise preliminar das propostas é possível constatar que, pela diversidade de programas apresentada, não é possível comparar as propostas em termos relativos (...) Os programas de execução e o preço são incomparáveis, dada a disparidade entre os diversos softwares. Assim, há que definir exactamente o que se pretende adquirir, existindo 3 hipóteses: 1.ª - Totalmente Integrado (...). 2.ª - Módulos separados duma mesma empresa (...). 3.ª - Módulos separados de empresas diferentes (...)» , considerando-se a 3.ª hipótese como a mais aconselhável. Menciona-se ainda que «Atendendo ao facto de os programas propostos serem incomparáveis em termos relativos, e a adjudicação depender unicamente da política adoptada pelo INTF, bem como pelo facto de os concorrentes já disporem da informação necessária, a Comissão deliberou a dispensa de realização de audiência prévia, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 103.º do Código de Procedimento Administrativo».
Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Os subfactores escolhidos para densificar ou desenvolver os factores atendíveis na aferição das Propostas merecem os seguintes reparos: 1. Não foi definida a valoração (%) a atribuir a cada subfactor, sendo certo que a sua pré-fixação conferiria, em abstracto, maior objectividade e rigor à análise do mérito das propostas a apresentar pelas entidades consultadas ⁽¹⁶⁾ . ©	

⁽¹⁶⁾ Cf. refere Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, pág. 500 in "Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa", Almedina, 1998, a densificação dos critérios ou factores de adjudicação só será útil se *«(...) o programa do concurso – ou ad hoc, a entidade adjudicante (ou júri, por sua delegação) – fixar em termos precisos e quantificados o peso relativo de cada um desses critérios ou factores, dando-o a conhecer ao respectivo universo concorrencial. De outro modo, a imposição legal (e indicação comunitária) de que os critérios do concurso devem ser enunciados por forma decrescente de pouco serve, porque poderá sempre estabelecer-se uma diferença ridícula ou uma diferença descomunal entre eles, defraudando as expectativas dos concorrentes que, ao elaborarem as suas propostas, partiram, no mínimo, de uma distribuição equilibrada da valia relativa de cada um».* Também a PGR afirma que *«Decorre da exigência de transparência da actividade administrativa e do respeito pelos princípios da igualdade, de justiça e de*



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>2. A fixação do subfactor «<i>Implantação da empresa e do produto no mercado nacional</i>» como aspecto a ponderar na escolha da melhor proposta é ilegal⁽¹⁷⁾. Na apreciação das propostas não podem ser considerados aspectos atinentes à habilitação⁽¹⁸⁾ ou aptidão⁽¹⁹⁾ dos candidatos, atenta a diferente finalidade que preside aos citados momentos: no primeiro, avaliar o mérito das propostas, nos restantes, seleccionar candidatos. Em virtude do referido, a utilização de critérios relativos à apreciação dos candidatos para graduar as suas propostas potencia duplas valorações. Tal utilização é ainda mais censurável nos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio⁽²⁰⁾, pois nestes as entidades a consultar deverão ser seleccionadas pela Administração «<i>de acordo com o conhecimento e experiência</i>» que delas tenha⁽²¹⁾ ou outros critérios objectivamente atendíveis, chegando a Lei a dispensar a prévia demonstração de que os candidatos eleitos reúnem os requisitos legais e/ou regulamentares relativos à sua habilitação e aptidão, como decorre do estatuído no art.º 92.º n.º 3 do DL n.º 55/95, de 29.03. ©</p>	<p>Arts. 66.º n.ºs 1 e 2 e 70.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽²²⁾.</p>
<p>As propostas apresentadas deveriam ter sido excluídas no acto público realizado ou em momento ulterior⁽²³⁾, já que todas – exceptuando a da Directriz, Consultoria e Informática, Ld.^a - ofereceram serviços de <i>Manutenção e Assistência Técnica</i>⁽²⁴⁾ não contemplados no objecto do procedimento desencadeado. Tal sustenta-se no seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none">- Juridicamente, as prestações típicas subsumíveis à aquisição de <i>software</i> divergem das de serviços de assistência e manutenção, reportando-se a primeira ao fornecimento de bens e a segunda à prestação de um resultado decorrente do desenvolvimento de uma actividade de cariz intelectual ou manual⁽²⁵⁾;- Não se divisa, nos ofícios-convite remetidos às entidades consultadas, a intenção de adquirir tal prestação de serviços, entendendo-se que a menção, nos citados documentos (ponto 4), a “<i>apoio prestado no arranque e durante a exploração corrente</i>” do <i>software</i> se restringe aos serviços a prestar durante o período de garantia;	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 do CPA</p>

imparcialidade (artigos 266.º n.º 2 da CRP e 5.º e 6.º do CPA) a imposição, no plano ético-jurídico, de prévia comunicação, aos concorrentes da referida pauta de avaliação das propostas a apresentar, com todos os microcritérios que a constituem e respectivos coeficientes de ponderação. Tal informação deve, assim, situar-se na fase inicial do procedimento, ou seja, tão próximo quanto possível do convite a contratar que o desencadeia (...), cf. parecer relativo ao Processo 1/94, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 213, em 14.09.1994, págs.9632 e seguintes.

⁽¹⁷⁾ Neste sentido, consultar Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, págs. 503-504 e 543 in “*Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*”, Almedina, 1998.

⁽¹⁸⁾ Previstos nos artigos 17.º, 44.º e 45.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽¹⁹⁾ Regulados nos artigos 46.º e 47.º do DL n.º 55/95, de 29.03

⁽²⁰⁾ É inequívoco que também neste tipo de procedimento a entidade pública contratante deverá fixar o critério que presidirá à adjudicação, cf. decorre do estatuído no art.º 89.º n.º 1 al. f) do DL n.º 55/95, de 29.03, aplicável por força do disposto no seu art.º 92.º n.º 1.

⁽²¹⁾ A semelhança do que se estabelece no art.º 31.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03 para os concursos limitados sem apresentação de candidaturas.

⁽²²⁾ A utilização, nos citados preceitos legais, das expressões “*concorrentes*” e “*proposta(s)*” evidencia a diferenciação supra assinalada. O legislador foi mais claro no novo regime da contratação pública de bens e serviços ao estabelecer, no art.º 55.º n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08.06, que «*Na análise do conteúdo das propostas não se pode, em qualquer circunstância, ter em consideração, directa ou indirectamente, factores relacionados com as habilitações profissionais ou capacidade financeira ou técnica dos concorrentes*».

⁽²³⁾ Nomeadamente, na fase correspondente à análise do mérito das propostas – cf. arts. 92.º n.º 4 e 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 – podendo a respectiva Comissão propor a sua exclusão, colhendo o fundamento, por analogia, na inaceitabilidade a que alude o n.º 2 do art.º 66.º do mesmo DL.

⁽²⁴⁾ Como “*minutas-tipo*” anexas às respectivas propostas.

⁽²⁵⁾ Cf. decorre do disposto no art.º 6.º n.ºs 1 e 2 alíneas b) do DL n.º 64/94, de 28.02 reproduzidos no art.º 3.º n.ºs 1 e 2 alíneas b) do DL n.º 196/99, de 08.06, diploma que revogou o mencionado DL n.º 64/94.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>- O critério e micro-critérios de adjudicação estabelecidos não reflectem qualquer valorização dos serviços em causa;</p> <p>- Não se definiram nos ofícios-convite quaisquer elementos essenciais atinentes a este tipo de serviços – como a regularidade ou modalidade na sua prestação, forma e prazos de pagamento, de execução, etc.</p> <p>Em discordância com o assinalado, a entidade auditada impugnou, no ponto G, n.ºs 1 a 3, fls. 84 do articulado apresentado em sede de audiência prévia, que «1º) <i>Da leitura dos convites não se pode retirar a conclusão que estavam excluídas a manutenção e a assistência técnica.</i> 2º) <i>Expressões como “como se processam as actualizações e quais os encargos” e “apoio prestado no arranque durante a exploração corrente”, indiciam, claramente, que a manutenção e assistência eram elementos que faziam parte do convite.</i> 3º) <i>Os detalhes de tais serviços foram posteriormente objecto de normal negociação</i>». Face aos argumentos inicialmente apontados – a que acresce a omissão de qualquer referência aos citados serviços na Nota Interna do INTF (com a Ref.ª 7/99 GRC) de 07.05.1999 - não se adere ao entendimento perfilhado pela entidade auditada.</p>	
<p>A proposta apresentada pela Directriz, Consultoria e Informática, Ld.ª, deveria ter sido excluída do procedimento por não aludir ao tempo necessário para a instalação do <i>software</i> proposto – isto é, ao prazo para a sua entrega e instalação – conforme requerido nos ofícios-convite (ponto 4). Para além de tal omissão reportar a um elemento essencial a integrar no contrato a celebrar, como já referido, a admissão e posterior avaliação da declaração negocial em causa é incongruente sob dois prismas:</p> <p>1.º: Gera uma situação concreta de desigualdade e de frustração da confiança que as entidades consultadas depositaram na correcção da conduta da Administração;</p> <p>2.º: Não se divisa como poderá ser apreciada no âmbito do factor de adjudicação (e respectivos sub-factores) atinente ao “<i>Programa de Execução (20%)</i>”.©</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 e 6.º-A do CPA; 53.º n.º 3 al. b) e 61.º al. a) do DL n.º 55/95, de 29.03 (por analogia)</p>
<p>Recebidas as propostas, o INTF deveria, nos termos dos artigos 90.º n.º 1 e 92.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03, proceder a uma análise do respectivo mérito em conformidade com os critérios de adjudicação pré-fixados, e só posteriormente encetar negociações tendentes a obter condições contratuais mais benéficas. No entanto, e em violação dos princípios da transparência, da igualdade, da imutabilidade das propostas e da boa-fé, o INTF:</p> <p>a] Solicitou esclarecimentos a 3 (três) candidatos após a abertura das respectivas propostas, não se divisando base legal fundamentadora da conduta adoptada⁽²⁶⁾;</p> <p>b] Convocou uma reunião com o candidato GEDI, S.A., da qual inexistiu qualquer registo em acta, e convidou-o a adaptar o <i>software</i> proposto ao regime de pessoal vigente para os trabalhadores do INTF;</p> <p>c] Reuniu-se (em 22.09.1999) com o candidato Minimal Objects – inexistindo igualmente qualquer acta narrativa do ocorrido na citada reunião – e consentiu que aquele, após o termo do prazo fixado nos ofícios-convite para a apresentação de propostas, formulasse uma alteração à sua primitiva proposta</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; n.º 1 dos arts. 3.º e 5.º, 6.º e 6.º-A do CPA</p>

⁽²⁶⁾ O art.º 52.º do DL n.º 55/95, de 29.03 alude à prestação de eventuais esclarecimentos antes – e não depois - da entidade pública contratante ter conhecimento do conteúdo das propostas apresentadas.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>que, em termos concretos, se traduziu numa diminuição do preço inicialmente proposto (de 9.060.000\$00 para 6.900.000\$00).</p> <p>O apontado revela que o INTF desrespeitou as formalidades traçadas na Lei para o procedimento em causa, quando toda a actividade administrativa tem por limites e fundamento o estabelecido em actos normativos – cf. postulado pelo princípio da Legalidade. Todavia, o citado Instituto considerou, em sede de contraditório, que «<i>Atendendo às particularidades dos bens que se pretendiam adquirir o INTF só após as negociações estava em condições técnicas de poder analisar o mérito das propostas</i>», cf. ponto I a fls. 85 do articulado apresentado. A justificação oferecida não colhe, atendendo a que, além de carecer de base legal, não se articula com os seguintes factos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Antes de desencadear o procedimento <i>sub judice</i>, o INTF já havia participado numa sessão de demonstração de uma aplicação informática vocacionada para o domínio em causa (a <i>GESTOR</i>), cujas conclusões foram vertidas num Relatório subscrito em 07.05.1999, cf. relatado no presente <i>Anexo</i>;- Na promoção do mencionado procedimento pré-contratual o INTF foi, aparentemente, coadjuvado pelo Prof. Pires Caiado, “<i>um dos maiores especialistas em contabilidade pública</i>”, cf. alegado no ponto B, n.º 5, fls. 81 do citado articulado.	
<p>Atento o referido na supra alínea b) da anterior <i>Observação</i>, afigura-se que a proposta da GEDI, S.A. deveria ter sido excluída no acto público ou em momento ulterior⁽²⁷⁾ já que, aparentemente, os bens (<i>software</i>) propostos eram insusceptíveis de satisfazer o objecto do procedimento desencadeado. O mencionado é igualmente válido para o aditamento à proposta referenciado na supra alínea c), que deveria ter sido rejeitado liminarmente por notória ilegalidade da pretensão (novo preço) nele inscrita. Na verdade, mesmo nos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, as propostas admitidas não podem ser alteradas sem terem sido objecto da análise a que alude o n.º 1 do art.º 90.º do DL n.º 55/95, de 29.03 (aplicável <i>ex vi</i> art.º 92.º n.º 4 do mesmo DL), sob pena de se frustrar a sã concorrência entre os candidatos admitidos.</p>	<p>Art.ºs 61.º al. a)⁽²⁸⁾ e 92.º n.º 2 do DL n.º 55/95, de 29.03; 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA</p>
<p>As reuniões (ou o deliberado naquelas) assinaladas nas precedentes alíneas b) e c) da <i>Observação</i> anterior são inválidas por:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Terem sido realizadas em momento procedimental não previsto no DL n.º 55/95, de 29.03, em desrespeito pelo princípio da legalidade;2. Aparentemente, privilegiarem, em termos de tratamento, dois dos quatro candidatos admitidos, postergando-se, por esta via, os princípios da igualdade e imparcialidade;3. Inexistir qualquer documento narrativo do deliberado nas citadas reuniões o que, além de colidir com o disposto no art.º 27.º n.º 1 do CPA⁽²⁹⁾, prejudica a	<p>Art.ºs 3.º n.º 1, 6.º e 27.º do CPA</p>

(27) Designadamente, na fase correspondente à análise do mérito das propostas – cf. arts. 92.º n.º 4 e 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 – podendo a respectiva Comissão propor a sua exclusão, colhendo o fundamento, por analogia, na inaceitabilidade a que alude o n.º 2 do art.º 66.º do mesmo DL.

(28) Aplicável por analogia, sendo inequívoco que a não correspondência [qualitativa] das prestações propostas ao solicitado nos ofícios-convite configura um “*elemento essencial*”.

(29) Aplicável por força do disposto no art.º 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03. Note-se que se desconhece com quem e a que título é que os candidatos em causa se reuniram, embora tudo indicie que tenha sido com a Comissão responsável pelo procedimento em apreço. Neste pressuposto, e não obstante tal Comissão não configure um “*órgão da Administração Pública*” nos termos dos artigos 2.º n.º 2 e 13.º do CPA, é pacificamente aceite que o disposto no art.º 13.º e seguintes do referido Código é igualmente aplicável a outras figuras ou processos deliberativos que corram em instâncias plurais. Neste sentido, vide n.º III, págs. 188 e 189 do CPA comentado por Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim, vol. I, Almedina, 1993.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>transparência do processo de formação da vontade contratual dos órgãos do INTF no caso concreto.</p> <p>Face ao dito no número anterior, o eventualmente deliberado nas mencionadas reuniões é nulo e de nenhum efeito por carência absoluta de forma legal nos termos dos arts. 133.º n.º 2 al. f) e 134.º n.º 1 do CPA, nulidade essa comunicável aos actos subsequentes, cf. art.º 133.º n.º 2 al. i) do mesmo Código.</p> <p>Em discordância com o apontado, a entidade auditada aduziu, no ponto J a fls. 85 do articulado apresentado em sede de contraditório, que «<i>Não houve deliberações nas referidas reuniões, mas apenas e só a obtenção de dados que permitissem ao INTF poder ponderar o mérito das propostas</i>». A justificação oferecida não se articula com os termos do convite remetido pelo INTF à GEDI, S.A. para a realização de uma reunião (cf. fax do citado Instituto datado de 20.09.1999), nem com o teor do ofício subscrito pela Minimal, Ld.^a em 23.09.1999. Os mencionados documentos evidenciam antes que a actividade prosseguida pelo INTF não se restringiu à mera solicitação de esclarecimentos sobre os termos contratuais inicialmente apresentados, como admitido pela própria entidade auditada - no ponto I, fls. 85 do articulado oferecido - ao afirmar que «<i>(...) o INTF só após as negociações estava em condições técnicas de poder analisar o mérito das propostas</i>». Acresce que o alegado carece de adequada prova documental – remetendo-se, nesta matéria, para o expandido no capítulo III, pontos II al. g), e III al. e) do <i>Relatório Geral</i> – pelo que se mantém o reparo anteriormente formulado.</p>	
<p>O teor do <i>Relatório Preliminar</i>⁽³⁰⁾ de análise das propostas suscita os seguintes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Revela que se procedeu a uma apreciação – ainda que genérica – das propostas formuladas pelos candidatos Directriz, Ld.^a e GEDI, S.A. quando, pelos motivos já expandidos – e expressamente afirmados no parecer “<i>sub judice</i>” no que respeita ao último dos candidatos citado – aquelas deveriam ter sido rejeitadas. Em sede de contraditório, a entidade auditada referiu, no ponto L, n.º 1, fls. 86 do articulado apresentado, que «<i>Quanto à exclusão de propostas, na medida em que, pelas razões indicadas, se quis conhecer com precisão o seu conteúdo, tal impôs a sua apreciação no âmbito da elaboração do Relatório Preliminar</i>», entendimento que, pelas razões já apontadas, não se acolhe.2. As considerações tecidas sobre cada uma das propostas contratuais não resulta da prévia ponderação dos parâmetros densificadores dos 4 factores a atender na escolha da melhor proposta, o que se traduz, na prática, na desvinculação da Administração ao critério de adjudicação pré-fixado⁽³¹⁾. O referido irá enfermar de ilegalidade o presente procedimento, atendendo a que a existência de fundamentação conforme ao citado critério consubstancia uma formalidade essencial, cf. decorre do disposto no art.º 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, em articulação com o estatuído no n.º 2 do art.º 98.º e n.º 1 dos artigos 99.º e 125.º do CPA. ©	<p>Art.^{os} 266.º n.ºs 1 e 2 da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º-A e 103.º n.º 2 al. a) do CPA; 67.º n.ºs 1 e 5 e 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03</p>

⁽³⁰⁾ No processo de contratação disponibilizado à equipa de auditoria não se divisa qualquer documento comprovativo de que o Relatório em apreço tenha sido objecto de qualquer apreciação/decisão por parte do C.A. do INTF.

⁽³¹⁾ Tal é corroborado pela impossibilidade de proceder a uma análise comparativa das propostas, expressamente declarada no mencionado Relatório Preliminar.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>3. As considerações gerais formuladas sobre os programas (<i>software</i>) indiciam que os bens propostos não apresentam qualidades especiais ajustadas ao pretendido pelo INTF⁽³²⁾, o que permite legitimamente equacionar a efectiva adstrição daquele à prossecução do interesse público, consubstanciado, <i>in casu</i>, na correcta gestão corrente da sua organização e funcionamento internos;</p> <p>4. Propõe-se a realização de adjudicações parcelares⁽³³⁾ como forma de superar as deficiências apontadas no número precedente, aparentemente imputadas à “<i>diversidade de programas</i>”; porém, desde o início do procedimento que o INTF tinha conhecimento de tal diversidade, cf. se depreende do teor do Relatório respeitante à “<i>Aquisição dum Package para as áreas de Recursos Humanos e Financeira</i>”, datado de 07.05.1999. O proposto é censurável a 2 níveis:</p> <p>a) A possibilidade de adjudicações parcelares não foi equacionada <i>ab initio</i> nem, conseqüentemente, dada a conhecer aos potenciais parceiros contratuais do INTF, frustrando-se, por esta via, a estabilidade das regras do procedimento⁽³⁴⁾ pré-fixadas nos convites, bem como a confiança depositada por aqueles [parceiros] nessa mesma estabilidade;</p> <p>b) Os potenciais co-contratantes não podiam elaborar as suas propostas atendendo – também – à sua adjudicação parcelar o que, em tese, podia conduzir à sua rejeição por impossibilidade de cindir as prestações sugeridas. Tal acabou por suceder relativamente ao candidato <i>Directriz, Ld.^a</i>, como adiante explicitado.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou, no ponto L, n.^{os} 5 e 6, fls. 86 e 87 do articulado apresentado, que «(...) Os softwares existentes no mercado estão preparados para contabilidade privada/contrato individual de trabalho ou POCP/regime de pessoal da função pública. Portanto, não havia no mercado uma solução que pudesse satisfazer todas as necessidades do INTF. A solução alternativa era... nada fazer! 6º) Foi por essas razões que se chegou a ponderar a possibilidade de adjudicações parciais». A contestação oferecida não se afigura susceptível de afastar o comentário deduzido no presente número, atendendo a que, <i>ab initio</i>, o INTF tinha um conhecimento mínimo das ofertas contratuais que, neste domínio, um dos concorrentes (a <i>GEDI, S.A</i>) poderia formular, atenta a participação anterior do referido Instituto numa demonstração por aquele realizada. Por outro lado, fica por demonstrar que o “<i>mercado</i>” consultado era o mais adequado – no plano técnico – para propor programas informáticos (<i>software</i>) especialmente vocacionados para o tratamento de dados segundo as exigências pretendidas pelo INTF pelos motivos já explicitados em anterior <i>Observação do Anexo</i> em apreço.</p> <p>5. A proposta de dispensa de realização de Audiência Prévia merece as seguintes</p>	

(32) O que, numa 1.^a leitura, poderia levar à afirmação de que todos os candidatos tinham incorrido em erro sobre a qualidade do objecto procedimental; porém, tal hipótese é de arredar, atenta a exiguidade dos elementos definidores das prestações pretendidas - constantes dos ofícios-convite - aliada à inexistência de um Caderno de Encargos.

(33) A qual traduz a adjudicação dos bens e serviços a diversos concorrentes, cf. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *in* “Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa”, págs. 559 e 564-565.

(34) Correspondendo ao Princípio da Estabilidade das Regras do Concurso, prefigurado pela PGR como «(...) a proibição de modificações subsequentes à abertura do concurso. A Administração pode escolher, mas não pode modificar as regras do jogo a que obedece essa escolha, uma vez definido o quadro de um concurso e, portanto, convidados a definirem-se perante ele os potenciais concorrentes» cfr. parecer n.º 40/99, publicado no DR, 2.^a Série, n.º 247, em 25.10.2000, págs.17340 e seguintes.

(35) Artigos 92.º n.º 4, 90.º n.ºs 1 e 3 e 91.º n.º 1, todos do DL n.º 55/95, de 29.03.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>objecções:</p> <p>a) A competência originária para dirigir tal fase cabia ao C.A. do INTF, cf. art.º 67.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, não se encontrando documentado no processo o acto de delegação a que se refere o n.º 5 do mesmo preceito. A Comissão de Análise carecia, pois, de quaisquer poderes nesta matéria;</p> <p>b) Conforme resulta da sequência de remissões legais⁽³⁵⁾, a eventual prática da formalidade em apreço deveria ter lugar após a elaboração do Relatório Final - mencionado nos artigos 90.º n.º 3 e 91.º n.º 1 do DL n.º 55/95 - e não após o parecer (ou "<i>Relatório Preliminar</i>") subjacente à letra do n.º 1 do art.º 90.º do mesmo DL;</p> <p>c) O fundamento legal invocado – art.º 103.º n.º 2 al. a) do CPA – sendo plausível relativamente ao(s) candidato(s) cuja decisão final é favorável, já não o é no que respeita aos candidatos preteridos. É que estes não tiveram oportunidade de se pronunciar sobre todas as questões relevantes à decisão final, desde logo por desconhcerem o teor das negociações havidas com os restantes opositores ao procedimento. ©</p> <p>Do referido conclui-se pelos vícios de incompetência e de forma, derivando este último de desrespeito pela tramitação das formalidades prescritas na lei e erro nos pressupostos de facto (cf. anteriores alíneas b) e c), respectivamente).</p>	

Data	Actos
27.10.99	Negociação da proposta apresentada pelo concorrente Minimal Business Objects, onde se indicaram, como condições contratuais a negociar o preço, garantia do software, a assistência pós-venda e manutenção, forma de pagamento, tempo de implementação e parametrização, afectação de pessoal, modelo de dados e simulação de orçamento, cf. documentado na Acta n.º 2/99. No Anexo a esta, refere-se, quanto a uma eventual redução de preço, que este será, no máximo, de 6.900.000\$00, dependendo do n.º de horas indispensável à implementação e parametrização do software. Quanto ao prazo para efectuar tal implementação, tal dependerá da disponibilidade do INTF, podendo a Minimal dispor de 2 técnicos para o efeito.
27.10.99	Negociação da proposta apresentada pelo concorrente Gedi, S.A., onde se indicaram, como condições contratuais a negociar o preço, garantia do software, a assistência pós-venda e manutenção, forma de pagamento, tempo de implementação/instalação, a calendarização e " <i>cláusulas contratuais</i> ", cf. documentado na Acta n.º 3/99. No Anexo a esta, datado de 28.10.1999, refere-se que o preço do software é o fixado na proposta inicial (datada de 07.06.1999), embora possam ser adquiridos apenas os módulos reputados necessários. Menciona-se igualmente que " <i>Decorrido o prazo de garantia, entrará em vigor um contrato de assistência e manutenção, nos termos negociados, o qual é em tudo idêntico ao período de garantia (...)</i> ", cujo valor deverá ser liquidado na data da sua outorga, sendo tal condição negociável. O software deverá ser pago 15 dias após a emissão da factura, referindo-se ainda, quanto ao aspecto denominado " <i>Condições Contratuais</i> " que " <i>O contrato apresentado, tratando-se de uma minuta-tipo, é negociável</i> ".
28.10.99	Negociação da proposta apresentada pelo concorrente SQGI, Ld. ^a , onde se indicaram, como condições contratuais a negociar o preço, a formação e a evolução do sistema, cf. documentado na Acta n.º 04/99. Porém, no Anexo a esta, referem-se ainda a Forma de



Tribunal de Contas

Data	Actos
	Pagamento e “Cláusulas Contratuais”, registando-se que o preço do software é o fixado na proposta inicial, embora possam ser adquiridos apenas os módulos reputados necessários. Menciona-se igualmente que se prevê «(...) o aperfeiçoamento dos módulos de Contabilidade Pública (POCP), não sendo possível definir uma data concreta para a sua conclusão», e, quanto ao aspecto denominado “Condições Contratuais” que «O contrato apresentado, tratando-se de uma minuta-tipo, é negociável». Acresce ainda referir que se afirma que o software deverá ser pago 30 dias após a emissão da factura, e o custo da assistência e manutenção a prestar, na data da outorga do respectivo contrato, embora tal seja negociável.
28.10.99	Negociação da proposta apresentada pelo concorrente Directriz, Ld. ^a , onde se indicaram, como condições contratuais a negociar o preço, problemas detectados na demonstração/parametrização, afectação de técnicos, calendarização da formação/implementação e o “contrato de aquisição do software”, como documentado na Acta n.º 05/99. No Anexo a esta, refere-se que o preço do software é o fixado na proposta inicial, sendo no entanto possível reduzir os valores propostos para a implementação e formação em POCP em 150.000\$00/cada mediante sujeição a certos condicionalismos. Só com a comunicação da adjudicação, é que o concorrente indicará o n.º de técnicos a afectar à implementação do software, dependendo a calendarização das directivas do INTF. No que concerne ao “Contrato de aquisição de software”, menciona-se que este será negociado caso haja adjudicação «(...) sendo o contrato de manutenção apresentado uma minuta-tipo, e, como tal, negociável».

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Nos termos do art.º 90.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, as negociações deverão consubstanciar uma discussão das propostas admitidas com cada um dos candidatos a fim de firmar as condições contratuais em caso de adjudicação. No entanto, das actas decorre que as negociações visaram primordialmente clarificar alguns aspectos das propostas apresentadas, deixando-se, porém, a maioria em aberto – como formas de pagamento, a calendarização da execução, etc.</p> <p>Cumprir referir que nas negociações realizadas com:</p> <ul style="list-style-type: none">- A <i>Minimal Business Objects</i> não houve qualquer redução do preço, já que os aludidos 6.900.000\$00 (sem IVA) já haviam sido propostos em 23.09.1999, cf. teor do ofício subscrito naquela data pelo mencionado concorrente;- a <i>SQGI, Ld.^a</i>, o único elemento acordado foi o seu consentimento a uma eventual adjudicação parcelar, realçando-se ainda a menção ao aperfeiçoamento dos módulos de Contabilidade Pública (POCP) por aquele fornecidos, o qual espelha a insuficiência, a nível técnico, do software proposto;- a <i>GEDI, S.A.</i> – que deu consentimento similar ao acima referido – apenas se convencionou, “<i>ex novo</i>”, o prazo para o pagamento do software a fornecer, bem como dos serviços de manutenção e assistência a prestar. <p>Do que antecede afigura-se que as actas em causa não descrevem, de forma circunstanciada, fiel e objectiva todos os factos ocorridos nas reuniões realizadas, prejudicando quer a legitimação da escolha feita no termo do procedimento, quer a segurança do conteúdo do negócio jurídico a celebrar subsequentemente.</p> <p>Refira-se, aliás, que os aspectos a negociar deveriam ter sido definidos em momento anterior e dados a conhecer – nos <i>ofícios-convite</i> ou <i>Caderno de</i></p>	<p>Art.^{os}. 31.º n.º 5, 90.º n.º 1 e 92.º n.º 4 do DL n.º 55/95; 6.º e 27.º n.º 1 do CPA</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>Encargos</i>, caso existisse – às entidades consultadas, em observância aos princípios da transparência, igualdade e boa-fé.</p> <p>Cumpra referir que não se divisa o fundamento subjacente ao afirmado no ponto M, n.º 2, fls. 87 do articulado apresentado pela entidade auditada em sede de audiência prévia, face ao teor da presente <i>Observação</i>. ©</p>	

Data	Actos
11.11.99	<p>Análise das propostas, documentada no “<i>Relatório Final</i>” e respectivos Anexos. Naquele refere-se, entre outros, que:</p> <ul style="list-style-type: none">- a proposta formulada pelo concorrente Directriz, Ld.^a representará um encargo de 7.460.560\$00, sem IVA, não sendo possível adquirir o software proposto por módulos separados;- o valor máximo que a proposta elaborada pela Minimal Business Objects poderá atingir será de 6.900.000\$00 sem IVA;- o <i>software</i> proposto pela SQGI, Ld.^a, «<i>na vertente da Contabilidade Pública, é de fraca qualidade, não respeitando de forma consistente todas as fases exigidas</i>»;- o preço final da proposta formulada pela Gedi, S.A «<i>(...) dependerá, em grande medida, das horas necessárias à formação e acompanhamento</i>». <p>Conclui-se (ponto III) nos seguintes termos:</p> <p>«<i>Aplicando os critérios de apreciação, nos parâmetros perfeitamente comparáveis, resulta a seguinte classificação das empresas (...), ordenadas por ordem decrescente:</i></p> <ol style="list-style-type: none">1.º - <i>Minimal</i>2.º - <i>GEDI</i>3.º - <i>SQGI</i>4.º - <i>Directriz</i> <p>Se, pelo contrário, se aplicarem todos os critérios previamente fixados, o que importa em situações de grande injustiça relativa, a classificação será:</p> <ol style="list-style-type: none">1.º - <i>SQGI</i>2.º - <i>GEDI</i>3.º - <i>Minimal</i>4.º - <i>Directriz</i> <p>Assim, e unicamente pela aplicação dos critérios de adjudicação previamente fixados, e nos parâmetros perfeitamente comparáveis, a empresa que melhor responde é a Minimal. Contudo, dado o estado de desenvolvimento em que se encontra a utilização do POCP (...) consideramos um investimento algo arriscado. Uma alternativa menos eficiente mas com mais garantias de ser executada com êxito e com um investimento inferior, é adquirir os módulos da Contabilidade à Gedi e os dos Recursos Humanos e Imobilizado à SQGI».</p> <p>Assim, sugerem-se as adjudicações parcelares às empresas:</p> <ul style="list-style-type: none">- GEDI: o <i>software</i> contabilístico, formação⁽³⁶⁾ e instalação, no valor total de 3.177.500\$00, acrescidos de 579.000\$00/ano relativo contrato de assistência e manutenção;- SQGI: <i>software</i> respeitante aos recursos humanos e gestão do imobilizado, e formação de pessoal, no valor total de 422.000\$00, acrescidos de 250.000\$00/ano relativos ao

⁽³⁶⁾ Pelo valor total de 1.701.000\$00, respeitante a 15 sessões (meio dia) de Formação e 12 sessões de Apoio.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	contrato de manutenção. O encargo global da “ <i>adjudicação</i> ” ascenderá a 3.599.500\$00 (sem IVA), acrescido de 829.000\$00 (sem IVA) relativo aos contratos de Assistência Técnica, «(...) a <i>celebrar imediatamente após o decurso do período de garantia (...)</i> ».
29.11.99	Solicitação ao C.A. de autorização para a aquisição dos programas informáticos atinentes às áreas financeiras e de recursos humanos, no valor de 3.599.500\$00 (3.177.500\$00 + 422.000\$00), nos termos propostos no <i>Relatório Final</i> , datado de 11.11.1999, bem como autorização para requerer a integração do INTF no grupo de organismos “ <i>piloto</i> ” que aplicam o POCP, cf. teor da Informação subscrita pela Directora Adjunta do C.A (Dr. ^a Luísa Sá Gomes).
30.11.99	Acto adjudicatório e autorizador da despesa, deliberado pelo C.A. ⁽³⁷⁾ (Acta n.º 1999/54, ponto 4), com fundamento na Informação de 29.11.1999 e <i>Relatório Final</i> , datado de 11.11.1999.
07.12.99	Comunicação da adjudicação às entidades convidadas, cf. ofícios n.ºs 1186 a 1189/99

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Ao contrário do disposto no art.º 90.º n.º 3, o <i>Relatório Final</i> não se encontra devidamente fundamentado, já que não se divisa, nos seus Anexos, a aplicação de todos os subfactores constitutivos do critério de adjudicação pré-fixado, nem os juízos valorativos e sua objectivização conducentes às “<i>gradações</i>” das propostas, apresentada para efeitos de adjudicação. A desvinculação do INTF aos referidos subfactores é reforçada pela dupla grelha classificatória elaborada, e pelos comentários tecidos sobre as situações de “<i>justiça relativa</i>” e (in)comparibilidade das propostas.</p> <p>Do <i>Relatório sub judice</i> perpassa ainda a ideia de que as adjudicações parcelares propostas acabam por consubstanciar uma forma dos valores da adjudicação se conterem dentro do limite máximo (7.500.000\$00 sem IVA) legalmente permitido para o recurso ao tipo de procedimento pré-contratual adoptado – ponderando-se, por esta via, um elemento estranho – em detrimento da eficiência e racionalização dos resultados obtidos no seu termo.</p> <p>No que concerne à legalidade das adjudicações parcelares, remete-se para as observações atrás formulados sobre o <i>Relatório Preliminar</i> (datado de 22.10.1999), sublinhando-se, todavia, que a opção pelo fraccionamento da presente aquisição determinou, na prática, a exclusão ilegal da proposta contratual elaborada pela Directriz, Ld.^a - já que o <i>software</i> por este proposto não era passível de aquisição por módulos.</p> <p>As ilegalidades indiciadas contendem com os princípios da legalidade, da igualdade, de justiça, da transparência, da estabilidade das regras do procedimento, da boa-fé e, ao nível financeiro, com os da prossecução do interesse público e da boa administração, já que não é líquido que as propostas preferidas sejam, por confronto com as demais, as “<i>melhores</i>” propostas no</p>	<p>Art.ºs 266.º n.ºs 1 e 2 da CRP; 90.º n.º 3 do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º, 6.º-A, 99.º n.º 1 e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 18.º n.ºs 3 e 4⁽³⁸⁾ da Lei n.º 6/91, de 20.02.</p>

⁽³⁷⁾ Presidido pelo seu Presidente, Dr. Álvaro Neves da Silva, e com a presença do seu vogal Eng. António Vasco Guimarães da Silva.

⁽³⁸⁾ Os n.ºs 3 e 4 do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado dispõem, respectivamente, que «*Nenhuma despesa deve ainda ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia*» e que «*Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores*».



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>âmbito do binómio custo/benefício.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada aduziu os argumentos constantes no ponto N, n.ºs 1 a 3, fls. 88 do articulado apresentado - para cujo teor se remete – e que, pelos motivos supra expendidos, se afiguram insusceptíveis de afastar a preterição do estipulado nas normas à margem referenciadas.</p>	
<p>Não foi efectuada a formalidade prevista no art.º 67.º do DL n.º 55/95, de 29.03, cf. o impunha o disposto no art.º 91.º n.º 1 do mesmo DL (por remissão do preceituado no seu art.º 92.º n.º 4), o que implica a anulabilidade do acto final (adjudicação) por vício de forma, como resulta do estatuído no art.º 135.º do CPA.</p> <p>Não obstante ter sido solicitada a dispensa de realização da citada formalidade (ao abrigo do disposto no art.º 103.º n.º 2 al. a) do CPA) pela Comissão autora do <i>Relatório Preliminar</i> (de 22.10.1999) afigura-se que a mesma não pode proceder, quer pelas razões atrás aduzidas no âmbito dos comentários formulados ao mencionado <i>Relatório</i> quer, ainda, pela inexistência de qualquer documento comprovativo de que aquele parecer tenha sido objecto de qualquer decisão por parte do C.A. do INTF. ©</p>	<p>Art.ºs 267.º n.º 4 da CRP; 8.º do CPA; 67.º e 91.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03</p>
<p>O acto adjudicatório deliberado padece de vícios graves, dos quais se destacam:</p> <p>1. A falta de quorum - Como resulta do disposto no art.º 19.º n.º 1 dos Estatutos no INTF⁽³⁹⁾, o C.A. é composto por 3 membros - um Presidente e dois Vogais -, sendo o seu funcionamento regulado pelas disposições do CPA, cf. art.º 28.º dos mesmos Estatutos. Nestes termos, sendo as deliberações tomadas por maioria absoluta de votos dos membros presentes à reunião (cf. resulta do art.º 25.º n.º 1 do CPA) e dispondo o Presidente de voto de qualidade (cf. o prevê o art.º 26.º n.º 1 do CPA), afigura-se que o C.A. do INTF apenas poderá deliberar validamente quando todos estiverem presentes. O entendimento diverso, além de comprometer a imparcialidade e isenção das decisões tomadas, corresponderia a atribuir tacitamente ao Presidente todos os poderes legalmente reservados ao mencionado órgão colegial (elencados no n.º 3 do supra art.º 19.º dos Estatutos), em violação do disposto no art.º 29.º n.ºs 1 e 2 do CPA. Face ao quadro jurídico descrito, o acto em causa padece de nulidade (ou inexistência) por falta do quórum necessário à sua formação, como o prescreve o disposto no art.º 133.º n.º 2 al. g) do CPA, sanção insuprível e comunicável ao(s) contrato(s) subsequentes, cf. decorre do estatuído nos artigos 137.º n.º 1, 139.º n.º 1 al. a), 147.º e 185.º n.º 1, todos do mesmo Código. Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou nos termos expendidos no ponto G, n.ºs 1 a 5 e ponto P, n.º 1, a fls. 7, 8 e 89 do articulado, cuja procedência se afasta pelas razões aduzidas no ponto 2.2 do Capítulo II do Relatório Geral.</p> <p>2. Insuficiente fundamentação, formalidade essencial no processo de formação da vontade contratual da Administração, por acolher o teor do <i>Relatório Final</i> (datado de 11.11.1999), no qual não se divisa a aplicação de todos os parâmetros densificadores do critério de adjudicação pré-estabelecido nos ofícios-convite e Acta n.º 1/99 (de 31.05.1999), a que acresce a alteração das regras reguladoras do procedimento desenvolvido, consubstanciadas nas</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º,</p>

(39) Aprovados em anexo ao DL n.º 299-B/98, de 29.09.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>adjudicações parcelares efectuadas;</p> <p>3. Ampliação do objecto do procedimento desencadeado com a deliberação de contratar, ao contemplar os <i>Serviços de Manutenção e Assistência Técnica</i>, não abrangidos naquele pelos motivos anteriormente expendidos nos comentários formulados ao acto público realizado. Afigura-se ainda que, tendo-se optado pela aquisição de parte do <i>software</i> proposto pelos dois candidatos preferidos, não foi devidamente ponderada a adjudicação dos correspondentes serviços de <i>Manutenção e Assistência Técnica</i> que, em função da citada adjudicação parcelar, deveriam ter sido proporcionalmente reduzidos – implicando, consequentemente, uma redução dos encargos assumidos.</p> <p>Em sede de audiência prévia, a entidade auditada manifestou a sua discordância com o assinalado nos n.ºs 2 e 3 supra, remetendo, implicitamente, para as alegações produzidas nos pontos G, L e N (a fls. 84, e 86 a 88) do articulado apresentado, cf. se infere do exposto no ponto P a fls. 89 do mesmo documento. Tendo presente que a impugnação constante nos pontos acima indicados não se afigurou consentânea com o quadro legal <i>sub judice</i>, mantêm-se os reparos formulados nos referidos números (2 e 3).</p>	6.º-A, 22.º n.ºs 1 e 2, 123.º n.º 1 al. d) ⁽⁴⁰⁾ e 125.º n.º 1 do CPA
<p>Ao abrigo do disposto no art.º 75.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽⁴¹⁾, o INTF exigiu ao futuro adjudicatário a prestação de caução, no valor de 5% do valor total do contrato, como exposto no ponto 14 dos ofícios-convite. Todavia, não se encontra demonstrado que os adjudicatários tenham prestado as referidas garantias especiais, tendo assim o INTF abdicado do instrumento jurídico destinado, por excelência, a assegurar o exacto e pontual cumprimento das obrigações constituídas.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou declarando que «A caução não foi prestada pela razão óbvia de que a instalação dos produtos ocorreu imediatamente após a adjudicação», cf. consta no ponto Q, fls. 89 do articulado. O alegado não procede, atendendo a que:</p> <ul style="list-style-type: none">- Traduz a desvinculação do INTF às condições previamente definidas e divulgadas às entidades convidadas a participar no procedimento;- O INTF não poderia saber, <i>ex ante</i>, se a Gedi, S.A. iria ou não proceder à oportuna entrega do <i>software</i> e pontual realização dos serviços de <i>Assistência e Manutenção</i>, o mesmo sucedendo relativamente à SQGI, Ld.^a. O argumentado é, aliás, inconciliável com a própria função consignada às “<i>garantias</i>” em geral e com o momento procedimental em que aquela deve ser prestada - após a adjudicação e antes da outorga do contrato, cf. decorre do disposto nos art.ºs 74.º n.º 1 e 92.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03. <p>A conduta adoptada, não só consubstancia a preterição de uma formalidade previamente fixada pelo próprio INTF, como se veio a revelar imprudente, atenta a mora verificada relativamente à entrega do <i>software</i> e regular prestação dos serviços de <i>Assistência Técnica e Manutenção</i> adjudicados à SQGI, Ld.^a.</p>	Art.º 75.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03
Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face aos encargos assumidos com o acto adjudicatório deliberado em	Art.ºs 18.º n.º 2 e 4º da

⁽⁴⁰⁾ Dever que resulta, para além do disposto no art.º 90.º n.º 3 do DL n.º 55/95, de 29.03 (aplicável por força do estatuído no seu art.º 92.º n.º 4), do preceituado no art.º 124.º n.º 1 al. a) do CPA.

⁽⁴¹⁾ Aplicável ao procedimento em causa em função das sucessivas remissões dos artigos 92.º n.º 4 e 91.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
30.11.1999. Em sede de contraditório, a entidade auditada remeteu, sob o Anexo M ao articulado apresentado, as <i>Informações de Cabimento</i> infra identificadas, cuja data em que foram produzidas não infirma o reparo formulado. - Inf. de Cabimento n.º 00.423, de 07.04.2000; - Inf. de Cabimento n.º 01.900, de 29.12.2000; - Inf. de Cabimento n.º 00.855, de 08.06.2001.	Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 1 al. b) e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05

Data	Actos
17.12.99	Emissão, pela SQGI, Ld. ^a de Factura (n.º 1435), no valor total de 672.000\$00 (sem IVA), respeitante às seguintes prestações: - Gestão de Pessoal: 159.000\$00; - Gestão de Imobilizado (Rede): 199.000\$00; - Formação Adicional: 64.000\$00; - Contrato de Assistência (referente ao período de 20.12.1999 a 20.12.2000): 250.000\$00.
17.12.99	Outorga do contrato de aquisição de Software de Gestão com a GEDI, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A. , do qual se destacam as seguintes cláusulas: - aquisição, para permitir o funcionamento das aplicações fornecidas, do gestor de Base de Dados 4D Server+4D Backup para 3 utilizadores em simultâneo (cláusula 1.ª n.º 3 al.a)); - período de garantia do <i>software</i> : 3 meses contados a partir da data da sua instalação (cláusula 3.ª n.º 1); - prazo máximo para a instalação do <i>software</i> : 30 dias a contar da data da comunicação da adjudicação (cláusula 8.ª); - Encargo global do contrato: 3.156.500\$00 sem IVA (cláusula 9.ª n.º 5), desagregando-se nas seguintes parcelas de preços: a) aplicação PREP'OE ⁽⁴²⁾ : 220.000\$00; b) aplicação GESTOR ⁽⁴³⁾ : 980.000\$00; c) licença para 1 utilizador adicional da aplicação PREP'OE: 20.000\$00; d) licença para 2 utilizadores adicionais da aplicação GESTOR: 40.000\$00 por utilizador; e) 4D Server+4D Backup para 2 utilizadores em simultâneo: 95.300\$00; f) 4D Server+ BacUp para 1 utilizador adicional: 41.200\$00; g) Formação e apoio nas instalações do INTF: 1.680.000\$00 ⁽⁴⁴⁾ ; h) Preço da instalação: 40.000\$00. - Prazo para pagamento das prestações referidas nas alíneas antecedentes, com excepção da h): 30 dias da recepção da respectiva factura, desde que concluídos os trabalhos de instalação, sendo estes últimos liquidados no prazo de 8 dias após a recepção do mesmo documento de despesa (cláusula 10.ª als. a) e b)); - Valor/hora para o ano de 1999: 10.000\$00 (cláusula 13.ª); - Decorrido o período de garantia, será celebrado um contrato de assistência e manutenção ao <i>software</i> adquirido (cláusula 15.ª).
17.12.99	Outorga do contrato de atinente à Assistência e Manutenção do <i>Software</i> de Gestão,

(42) Elaboração de Projectos de Orçamento.

(43) Módulos: Funcionamento + Investimentos do Plano + POCP.

(44) Que implica 12 sessões de apoio, de meio dia cada (pelo valor unitário de 40.000\$00, e global de 480.000\$00) e 16 sessões de formação, de meio dia cada ou 8 de um dia (pelo valor de 150.000\$00/dia, no valor global de 1.200.000\$00).



Tribunal de Contas

Data	Actos
	celebrado com a GEDI, Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A. , do qual se destacam as seguintes cláusulas: <ul style="list-style-type: none">- Objecto: a prestação de serviços de assistência e manutenção, pela GEDI, ao software que lhe foi adquirido pelo o INTF (cláusula 1.^a);- Cálculo do valor anual do contrato segundo a fórmula: <u>15% do valor das aplicações adquiridas</u> e respectivo <u>número de utilizadores</u> + custo de <u>uma intervenção mensal</u>⁽⁴⁵⁾ (cláusula 7.^a);- O pagamento será efectuado contra a entrega dos respectivos recibos de quitação, em duas prestações anuais, vencendo-se a 1.^a com o início da vigência do presente contrato e a 2.^a com a realização da 4.^a intervenção, devendo os mesmos ser liquidados 15 dias da após a data de emissão das respectivas facturas (cláusula 8.^a);- Valor/hora para o ano de 1999: 10.000\$00 (cláusula 12.^a);- Validade do contrato: 12 meses, renovável automaticamente por períodos iguais e sucessivos enquanto o INTF utilizar o <i>software</i> adquirido (cláusula 14.^a n.º 1);- Início da vigência do contrato: 08.04.2000, data prevista para o termo do período de garantia do software fornecido (cláusula 14.^a n.º 2).
31.12.99	Emissão, pela Gedi, S.A, de Factura (n.º 99/01336) respeitante ao fornecimento das aplicações informáticas e aos serviços de apoio e formação prestados, no valor de 3.156.500\$00 sem IVA (3.693.105\$00 com IVA).
31.12.99	Entrega das aplicações informáticas adquiridas à Gedi, S.A, cf. guia de remessa emitida por aquela (com o n.º 99/00603).
12.01.00	Envio das minutas dos contratos de aquisição de software e de assistência e manutenção pelo INTF à Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A., cf. fax do citado Instituto, subscrito pela Dr. ^a Lurdes Pereira.
14.02.00	Emissão, pela Gedi, S.A., do recibo (n.º 00/000235) respeitante à liquidação da factura n.º 99/001336, no valor de 3.693.105\$00 com IVA.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
O processo não se encontra instruído com os documentos mencionados na al. b) do art.º 17.º do DL n.º 55/95, de 29.03, de apresentação obrigatória antes da outorga do(s) contrato(s), cf. decorre do estatuído nos artigos 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10, e 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09. ©	Art.ºs 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09
Embora as minutas os contratos anexas ao fax do INTF enviado à <u>Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.</u> em 12.01.2000 indiciem que tenha existido uma concertação mínima entre as partes quanto ao seu clausulado, não se evidencia que aquele tenha sido aprovado pela entidade competente para autorizar a despesa, como o prescreve o art.º 72.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, "ex vi" artigos 92.º n.º 4 e 91.º n.º 2 do mesmo diploma legal. ©	Art.ºs 13.º e 72.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03
No processo de contratação em apreço, encontram-se arquivadas 2 (duas) minutas de contratos respeitantes aos bens e serviços adjudicados à <u>SQGI</u> -	

⁽⁴⁵⁾ Dispondo-se ainda que «Para efeitos de cálculo da 1.^a variável, o preço das aplicações é de 1.300.000\$00; a 2.^a variável dependerá do dispêndio horário necessário à intervenção, ficando desde já estipulado que o valor/hora sofrerá uma redução de 20% em relação aos valores praticados pela GEDI e que a intervenção reservada compreende meio-dia de trabalho; na Área da grande Lisboa será considerada uma hora para deslocações, por cada intervenção; para uma intervenção bimensal de meio-dia de trabalho, o valor anual do contrato será de 387.000\$00 (15% de 1.300.000+ 24h+8.000\$00=195.000\$00+192.000\$00= 387.000\$00)».



Tribunal de Contas

87

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Serviços, Qualidade e Gestão Informática, Ld.^a. No entanto, aquelas não se encontram rubricadas e/ou assinadas, nem se descortinou, no respectivo processo de contratação, qualquer documento interno do INTF que, em concreto, as referencie; conseqüentemente, conclui-se que as citadas minutas carecem de qualquer valor jurídico. E, face à inexigência legal da sua redução a escrito (cf. resulta do disposto no art.º 12.º n.º 1 al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03), bem como à ausência da sua aprovação pela entidade competente – pelo que o INTF não se comprometeu, por acto unilateral, a adoptar uma forma mais solene – entende-se que, contrariamente ao apontado noutros processos de contratação objecto da presente acção de auditoria, não se mostra violado o disposto no art.º 72.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽⁴⁶⁾.</p>	
<p>Os Contratos de <i>Aquisição de Software</i> e de <i>Assistência e Manutenção</i> foram formalmente celebrados com a <u>Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.</u> em data anterior à da discussão do cláusulado das respectivas minutas, mas, na realidade, a sua redução a escrito só poderia ocorrer em data posterior à citada discussão. O referido, além de contrariar a tramitação procedimental pré-contratual, permite legitimamente equacionar a veracidade dos factos – ou o momento da sua ocorrência – narrados nos citados instrumentos contratuais. ©</p>	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 do CPA; 72.º n.º 1 (ex vi arts. 92.º n.º 4 e 91.º n.º 2) do DL n.º 55/95, de 29.03
<p>O contrato de aquisição de Software de Gestão celebrado com a <u>Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.</u> suscita os seguintes comentários:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Reflete a falta de transparência que marcou todo o procedimento pré-contratual, com conseqüências ao nível do seu conteúdo, destacando-se:<ol style="list-style-type: none">a) o seu valor (3.156.500\$00 sem IVA), inferior em 21.000\$00 relativamente ao que foi proposto pela Comissão no “<i>Relatório Final</i>” (de 11.11.1999) e adjudicado pelo C.A. em 30.11.1999 (3.177.500\$00, sem IVA). Tal diferença reside na estipulação de um preço inferior – 1.680.000\$00 – para a remuneração dos serviços de Formação e Apoio, inicialmente avaliados em 1.701.000\$00;b) os prazos de pagamento consignados que, relativamente à instalação (8 dias) surge “<i>ex novo</i>” e, no que respeita à aquisição do software, diverge do negociado (15 dias) em 27.10.1999 (cf. teor da Acta n.º 3/99);2. O seu articulado não menciona a deliberação de adjudicação, bem como a que autorizou a sua celebração. Embora determinável, não é indicada a data correspondente à cessação dos seus efeitos;3. Não discrimina o escalonamento plurianual dos encargos assumidos quando uma fracção daqueles⁽⁴⁷⁾ poderia ser suportada pelo OE de 1999. <p>O referido contende com o postulado pelos princípios da legalidade, da transparência, da prossecução do interesse público, sendo questionável a manutenção da identidade entre o objecto material do contrato celebrado e o do procedimento que antecedeu a sua formação.</p>	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º e 185.º n.º 1 do CPA; 7.º n.º 1 e 14.º als. a), b) e d) do DL n.º 55/95, de 29.03; 6.º do DL n.º 161/99, de 12.05; 280.º n.º 1 do Cód. Civil
O contrato atinente à <i>Assistência e Manutenção do Software</i> celebrado com a	Art.ºs

⁽⁴⁶⁾ No que concerne ao teor do ofício do INTF com a Ref.º n.º 00819, de 15.06.2000, cumpre mencionar que não se encontravam anexas àquele quaisquer minutas de contratos, sendo que as acima referidas são desprovidas de qualquer valor jurídico pelas razões assinaladas.

⁽⁴⁷⁾ Atenta a retroacção dos efeitos do contrato a 07.12.1999, o prazo máximo fixado para se proceder à instalação do software e o prazo definido para o pagamento dessa instalação.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A. suscita os seguintes comentários:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Não menciona o valor total máximo estimado dos serviços contratados, ficando a sua determinação condicionada à ulterior definição, pelo INTF, da variável “<i>número de utilizadores</i>”, cf. decorre da sua interpretação⁽⁴⁸⁾. Tal é desconforme com o conteúdo do acto adjudicatório deliberado que, por acolher os fundamentos patentes no <i>Relatório Final</i> (de 11.11.1999), fixou tal valor em 579.000\$00/Ano;2. Prevê a renovação do seu conteúdo o que, pelos motivos adiante referidos, se afigura contrária ao regime jurídico aplicável; ©3. Em consequência do descrito nos números antecedentes, e do deferimento do início da sua vigência para o ano económico subsequente ao da sua celebração, indicia-se preterido o disposto no art.º 11.º n.ºs 3 e 4 do DL n.º 55/95, de 29.03;4. Os prazos de pagamento clausulados não encontram correspondência no negociado em 27.10.1999 já que, de acordo com o teor da respectiva acta, o preço dos serviços a prestar deveria ser pago - numa prestação única - com a assinatura do contrato <i>sub judice</i>;5. Não menciona o escalonamento plurianual dos encargos assumidos, bem como a deliberação de adjudicação e/ou que autorizou a sua celebração. <p>O expendido evidencia acentuadas insuficiências no controlo e gestão dos recursos financeiros consignados no OE ao INTF, bem como graves deficiências ao nível da observância dos procedimentos instituídos para a realização de despesas públicas.</p>	<p>266.º n.º 2 da CRP; 6.º do DL n.º 161/99, de 12.05; 11.º n.ºs 3 e 4 e 14º als. a), b) e g) do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º e 185.º n.º 1 do CPA; 280.º n.º 1 do Cód. Civil</p>
<p>Não se encontrando sujeitos a titulação em documento particular - cf. resulta do disposto no art.º 12.º n.º 1 al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03 - o conteúdo dos negócios jurídicos celebrados com a <u>SQGI - Serviços, Qualidade e Gestão Informática, Ld.^a</u> há-de resultar da conjugação de todos os actos jurídicos produzidos durante o decurso do procedimento pré-contratual, como o convite a contratar, a proposta formulada, eventuais condições contratuais negociadas, etc. Assim, há que atentar - no que respeita às obrigações atinentes à prestação de serviços de Manutenção e Assistência Técnica - ao teor da proposta apresentada pela SQGI, Ld.^a, datada de 02.06.1999, a qual integra uma minuta tipo de contrato, em que se estipula (cláusula D) a sua renovação automática por períodos de 12 meses; o mesmo sucede relativamente ao contrato - respeitante a objecto idêntico - celebrado com a <u>Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.</u>. A previsão da renovação dos negócios jurídicos <i>sub judice</i> afigura-se ilegal por várias ordens de razões, das quais se destacam:</p> <ol style="list-style-type: none">1] A inexistência, de entre as normas disciplinadoras dos procedimentos de adjudicação regulados no DL n.º 55/95, de 29.03, de qualquer preceito que permita a sua inclusão nos contratos abrangidos (art.º 1.º) pelo citado DL. Atenta a adstrição de toda a actividade administrativa à prévia existência de lei, a inexistência apontada não se afigura susceptível de ser afastada por mera	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 CRP; 3.º n.º 1 CPA, 31.º e 55.º do DL n.º 55/95, de 29.03</p>

⁽⁴⁸⁾ A indefinição do número de utilizadores não é compatível com a prévia fixação de um quadro «(...) máximo de efectivos que não ultrapassa os 100 (...)», como consta no Relatório concernente à “*Aquisição dum Package para as Áreas de Recursos Humanos e Financeira*”, de 07.05.1999.

⁽⁴⁹⁾ Condicionamento que se manteve no DL n.º 197/99, de 08.06, cf. decorre do disposto no seu art.º 86.º, n.º 1, alínea f), subalínea iii).



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>previsão contratual;</p> <p>2] Por afrontar as regras da concorrência e da publicidade, cuja salvaguarda é indispensável à concretização de um mercado comunitário aberto, fim subjacente à publicação do DL n.º 55/95, de 29.03;</p> <p>3] Não podendo a Administração, pelas razões aduzidas nos números precedentes, modificar unilateralmente o conteúdo dos contratos (ao abrigo do disposto no art.º 180.º al. a) do CPA), fica igualmente arredada a possibilidade de se operar a sua modificação consensual.</p> <p>Ainda que, por mera hipótese académica, não se perfilhe o entendimento supra, sempre se dirá que, por analogia com o disposto no n.º 3 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 29.03, as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais abrangidos pelo referido diploma legal não poderão exceder um período de 3 anos⁽⁴⁹⁾. No entanto, do conteúdo dos negócios jurídicos em apreço não decorre qualquer limite máximo sua à renovação, pelo que, também por esta via, se considera prejudicada a sua validade legal.</p> <p>Assim, e considerando que a defesa das regras da concorrência e da publicidade, subjacente a vários normativos do DL n.º 55/95, de 29.03, consubstanciam princípios de ordem pública, a estipulação da renovação em causa inquina de nulidade os contratos sub judice nos termos conjugados do art.º 185.º n.º 3 al. b) do CPA e 280.º n.º 2 do Código Civil. ©</p>	
<p>Em consequência do acto autorizador da realização das despesas em apreço (deliberado em reunião do C.A. em 30.11.1999) e dos negócios jurídicos subsequentes padecerem de nulidade nos termos anteriormente explicitados, os pagamentos efectuados consubstanciam infracções financeiras, sancionadas nos termos da al. b) do n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26.08.</p>	Art.º 65.º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08
<p>No processo de contratação disponibilizado, não se encontram arquivados os recibos de quitação correspondentes ao pagamento dos bens e serviços descritos na factura n.º 1435 (de 17.12.1999), emitida pela <u>SQGI – Serviços, Qualidade e Gestão Informática, Ld.ª</u>, embora aquele já tenha ocorrido (cf. se infere do teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 00819, de 15.06.2000). O referido revela alguma desorganização interna do mencionado Instituto, a qual prejudica a eficiência da gestão prosseguida no caso de se impor uma célere localização e consulta de determinado(s) documento(s) respeitante(s) a um concreto processo de contratação.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada juntou, em <i>Anexo (O)</i> ao articulado apresentado, dois documentos, cujo conteúdo não permite arredar o reparo supra formulado. Acresce que um dos documentos – intitulado “<i>Relatório de Assistência Técnica</i>” - respeita à instalação do <i>software</i> adquirido à SQGI, Ld.ª, efectuada em 20.12.1999, cujos encargos seriam por aquela suportados, cf. teor da sua proposta datada de 02.06.1999. Nesta, a citada empresa também se vinculou a realizar tal prestação acessória (instalação) nos 2 a 5 dias úteis subsequentes à adjudicação dos bens (<i>software</i>), o que não foi observado, atenta a data em que foi praticado o citado acto (30.11.1999).</p>	



Tribunal de Contas

Data	Actos
04.04.00	Emissão, pela Gedi, S.A, de Factura (n.º 00/000273) respeitante aos serviços de formação na aplicação Gestor prestados, no valor de 600.000\$00 sem IVA (702.000\$00 com IVA).
20.04.00	Carta da SQGI, Ld. ^a dirigida a INTF, onde se refere, entre outros, que «(...) estamos conscientes de que o tempo de resposta em termos de assistência ao software por nós comercializado ficou aquém das necessidades».
02.05.00	Emissão, pela Gedi, S.A., do recibo (n.º 00/000463) respeitante à liquidação da factura n.º 00/000273, no valor de 702.000\$00 com IVA..
15.05.00	Remessa à SQGI, Ld. ^a , pelo INTF, de fax subscrito pela Directora Adjunta do C.A. ⁽⁵⁰⁾ , nos termos do qual se refere que «(...) decorridos vários meses sobre a adjudicação do material em epígrafe, continua pendente a assinatura dos contratos de aquisição e assistência. No entanto, e atendendo ao teor da v/carta de 8 de Maio, parece que já celebramos o contrato de assistência com o n.º B48.40.000888.0157 (!!!). Além destas questões de cariz mais burocrático, outros problemas se têm verificado, motivo pelo qual pretendemos marcar uma reunião para o dia 25 de Maio (...)»
09.06.00	Documento (extracto) emitido pela SQGI, Ld. ^a , dando conhecimento de que das 40 horas de serviços de assistência e manutenção contratadas apenas foram dispendidas 1:09 horas.
(não datada)	Informação do INTF, epigrafada de "SQGI" e subscrita pelo SG ⁽⁵¹⁾ , cujo teor se transcreve: «15.05 – Fax a convocar reunião para 25 de Maio Não compareceram - Diversos telefonemas durante o mês de Maio, que não obtiveram qualquer resposta. - Envio de ofício em 15 de Junho, por fax e carta registada com aviso de recepção. - O ofício foi devolvido com a indicação de Recusado. - Contacto telefónico com a Primavera Software, tendo-me sido comunicado que iriam contactar a SQGI para aferir o que se está a passar. - Informaram que o INTF, caso a situação se não resolva, pode comunicar à Primavera que não está interessado em continuar com o Parceiro SQGI, pedindo a nomeação de um outro Parceiro».
15.06.00	Ofício do INTF com a Ref. ^a n.º 00819, dirigido à SQGI, Ld. ^a , nos termos do qual se menciona, entre outros aspectos que «Estando o INTF de boa-fé, e como os termos contratuais estavam acordados desde a reunião de negociação, foram sendo efectuados os pagamentos respectivos. Contudo, e até ao momento, nunca as minutas dos contratos mencionadas, foram objecto de qualquer tipo de apreciação pelos v/serviços. (...) Estando a v/empresa numa situação de incumprimento, e por o INTF pretender ver esta questão resolvida de forma amigável, sem ter de fazer uso do instituto da resolução contratual, ficamos a aguardar a v/comunicação no sentido de ser agendada uma reunião, o mais tardar até 30 de Junho do corrente».
04.09.00	Emissão, pela Gedi, S.A, de Factura (n.º 00/000685) relativa aos serviços de assistência e manutenção prestados (no âmbito das aplicações Gestor e Prep'OE), no valor de 387.000\$00 sem IVA (452.790\$00 com IVA).
04.09.00	Nota de Crédito (n.º 00/00034) emitida pela Gedi, S.A. a favor do INTF, no valor de 600.000\$00 sem IVA (702.000\$00 com IVA), respeitante à factura n.º 00/000273, emitida por engano.

⁽⁵⁰⁾ Dr.^a Áurea Batista.

⁽⁵¹⁾ Dr.^a Lurdes Pereira.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Da troca de correspondência entre o INTF e a <u>SQGI – Serviços, Qualidade e Gestão Informática, Ld.^a</u> é legítimo extrair as seguintes ilações:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Divergência sobre o sentido das declarações negociais produzidas ao longo do procedimento pré-contratual relativamente à forma dos negócios jurídicos firmados, centrada na sua redução (ou não) a escrito. Sobre a matéria, remete-se para os comentários atrás formulados sobre as minutas dos contratos atinentes às aquisições adjudicadas à citada sociedade;2. Deficiente gestão e controlo de recursos financeiros públicos, evidenciada na:<ol style="list-style-type: none">a) Não solicitação à SQGI, Ld.^a da prestação de caução, quando tal garantia havia sido exigida na fase pré-contratual;b) Convenção do pagamento⁽⁵²⁾ da totalidade do preço devido pela prestação dos serviços de <i>Manutenção e Assistência Técnica</i> (na importância de 250.000\$00 sem IVA) na data da “<i>celebração do contrato</i>”;c) Não aplicação de qualquer medida legal sancionatória – como a prevista nos artigos 162.º n.º 2 ou 201.º do DL n.º 59/99, de 02.03, subsidiariamente aplicáveis por força do disposto nos artigos 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03 e 189.º do CPA – não obstante a SQGI, Ld.^a se encontrar em mora relativamente ao cumprimento dos serviços de <i>assistência técnica e manutenção</i> (cf. se infere do teor da sua carta de 20.04.2000);d) Não redução do objecto do contrato [informal] respeitante aos referidos <i>serviços de assistência</i>, como assinalado nas observações anteriormente formuladas ao acto adjudicatório deliberado. É que - e apesar da SQGI, Ld.^a se encontrar numa situação de incumprimento – constata-se que 6 (seis) meses após a constituição do vínculo contratual, das 40 horas acordadas só tinham sido prestadas 1 hora e 9 minutos, cf. documentado em extracto emitido por aquela em 09.06.2000. A não adequação da amplitude dos serviços em causa ao pacote de <i>software</i> efectivamente adjudicado à citada sociedade é agravada pela instituição da renovação automática do referido contrato.	
<p>Deficiente controlo da execução financeira do contrato respeitante à aquisição de <i>Software de Gestão</i>, celebrado com a <u>Gedi - Gabinete de Estudos e Divulgação Informática, S.A.</u>, pois só 5 (cinco) meses após aquela ter reclamado, indevidamente, o crédito documentado na factura n.º 00/000273 (de 04.04.2000), satisfeito em 02.05.2000, é que foi efectuado o respectivo estorno (em 04.09.2000) – em momento em que o próprio contrato já havia caducado. Igual reparo se formula relativamente à prestação de serviços de <i>Manutenção e Assistência Técnica</i>, celebrado com a mesma entidade, em virtude da inobservância dos prazos de vencimento e subsequente pagamento, contratualmente fixados pelas partes.</p>	

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

⁽⁵²⁾ Não documentado no processo, mas indiciado quer pelo teor da factura n.º 1435, de 17.12.1999, emitida pela SQGI, Ld.^a, quer pelo teor do ofício do INTF com a Ref.^a n.º 00819, de 15.06.2000.



Anexo VII

**Concepção do
Logótipo e Perfil
Gráfico do INTF**



Tribunal de Contas

Objecto: Concepção do Logotipo e do Perfil Gráfico do INTF

Co-Contratante: Latina, Agência de Publicidade, S.A

Valor (sem IVA): 4.300.000\$00

Procedimento Adoptado: Consulta Prévia

Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 197/99, de 08.06

Sumário: A fim de ilustrar os seus suportes escritos (faxes, ofícios, comunicações, etc.) com um símbolo e imagem próprias, o INTF convidou 6 (seis) entidades privadas a idealizar o seu logotipo e perfil gráfico. Porém, no *Programa* facultado àquelas, não indicou qualquer formato e/ou número de páginas que a documentação/itens (*Relatório de Actividades, Revista, etc.*) atinente às *Publicações Externas* deveria revestir, o que inviabilizou, *ab initio*, a apresentação de preços totais para os respectivos serviços e esvaziou de sentido útil a fixação do factor “Preço” como parâmetro a ponderar na escolha da melhor proposta. Ainda no âmbito das normas que haveriam de regular o procedimento desencadeado, o INTF, além de atribuir 70% da ponderação a factores alheios à concepção da sua imagem gráfica, reservou-se o direito de encetar negociações com o candidato classificado em 1.º lugar – ou, caso este não aceitasse, com o graduado em 2.º lugar – a fim de introduzir eventuais alterações nos modelos preferidos, sendo certo que tal formalidade apenas pode ter lugar em momento procedimental anterior à escolha do adjudicatário. Remetidos os convites, constata-se que na ulterior definição da ponderação a atribuir aos factores constitutivos dos critérios de adjudicação pré-fixados, suprimiu-se um deles. E, por razões não documentadas no processo de contratação em apreço, voltou-se, posteriormente, a convidar as mesmas entidades para o mesmo efeito, convite que só foi aceite por duas delas. Abertas as propostas, a Comissão designada para o efeito rejeita os logotipos idealizados por um dos candidatos por os considerar “*infantis*”, e propõe a adjudicação ao outro candidato sob condição de se modificarem – em futuras negociações - alguns aspectos da sua proposta, o que foi por aquele aceite. No entanto, não se efectuou qualquer registo documental do ocorrido naquelas e, ainda antes de proferido o acto adjudicatário, é proposta a redução do objecto do procedimento, com a supressão de *itens* (aparentemente, terá sido a própria *Revista* do Instituto) integrados nas *Publicações Externas* indicadas no *Programa*. Em consequência da indefinição, no mencionado documento, de determinados elementos relativos às citadas *Publicações* – como supra referido – o valor do contrato só será conhecido com a cessação da sua vigência, pois aquele [valor] ficou condicionado às quantidades efectivamente adquiridas na sua pendência. Verifica-se ainda que, não obstante o título contratual se encontrar datado de 28.12.2000, o co-contratante particular acima referenciado só deu o seu assentimento ao conteúdo da respectiva minuta em momento posterior.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Não determinação prévia de condições contratuais essenciais
- Não foi facultada aos candidatos toda a informação necessária à formulação de propostas de preço credíveis e objectivamente comparáveis
- Insuficiência do conteúdo dos convites remetidos aos candidatos seleccionados a participar no procedimento
- Fixação prévia da ulterior realização de formalidades, apenas consentidas pelo DL n.º 197/99 quando verificados determinados pressupostos; é o caso do estipulado nos artigos 3.º al. e) e 23.º do *Programa* disponibilizado às entidades consultadas, atinente a negociações com o adjudicatário e com o concorrente classificado em 2.º lugar
- Deficiente transparência da actividade pré-contratual desenvolvida, patentes no duplo



Tribunal de Contas

convite formulado às entidades consultadas, na alteração de um dos factores constitutivos do critério de adjudicação pré-estabelecido durante a pendência do procedimento, na não redução a acta do ocorrido nas negociações encetadas com o adjudicatário, na ausência de qualquer referência aos itens das *Publicações Externas* objecto de futura contratação [autónoma] e na não indicação, no título contratual, da data em que efectivamente se procedeu à sua outorga

- Exclusão ilegal da proposta apresentada pelo candidato *Criativus, Marketing, Serviços e Publicidade, Ld.^a*
- A proposta do adjudicatário não alude a preço(s) total(ais)
- Insuficiente fundamentação da escolha da melhor proposta em virtude da não aplicação dos critérios pré-fixados nos documentos que serviram de base ao procedimento
- Indeterminação do valor máximo estimado da despesa autorizada pelo C.A., em consequência da não definição do número de *templates* e *fotólitos* a realizar pelo co-contratante particular
- Insuficiente definição do objecto contratual devido à não menção dos itens das *Publicações Externas* efectivamente adjudicados

Data	Actos
12.01.00	Determinação da elaboração do processo concursal destinado à concepção do símbolo e imagem gráfica do INTF, cf. despacho da Directora Adjunta do C.A., exarado em Informação do INTF.
08.03.00	Proposta, emitida pelo NAC ⁽¹⁾ , dirigira à Directora Adjunta do C.A., incorporada em Nota Interna, na qual se menciona que, atento o valor estimado de 5 cinco mil contos para a realização de serviços de concepção do logotipo e perfil gráfico do INTF, o procedimento adequado à sua aquisição "(...) é a consulta prévia, nos termos do art.º 81.º, por remissão do n.º 1 do art.º 165.º do Decreto-Lei 197/99, de 08 de Junho". Junta-se ainda o Programa ⁽²⁾ e carta-convite, a lista de empresas a convidar ⁽³⁾ , o <i>dossier</i> de apresentação do INTF e a lista de empresas que este supervisiona ⁽⁴⁾ .
13.03.00	Acto autorizador do procedimento tendente à aquisição dos Serviços de Concepção do Logotipo e Perfil Gráfico do INTF, deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/10), nos termos propostos na Nota Interna de 08.03.2000. O mesmo órgão aprovou igualmente os documentos anexos à referida Nota.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo do procedimento pré-contratual desencadeado. ©	Art.ºs 18 n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 6.º n.º 3 do DL

(1) Núcleo de Apoio ao Conselho de Administração.

(2) Sobre o conteúdo do referido regulamento, consultar o resumo elaborado sobre as suas principais cláusulas, constante no termo da análise do procedimento contratual em apreço.

(3) Empresas a consultar (6): Abrinício – Publicidade e Marketing, Ld.^a; Criativus – Marketing, Serviços e Publicidade, Ld.^a; Documentos e Eventos – Comunicação e Imagem, S.A.; Duplicidade – Agência de Publicidade, Ld.^a; Latina – Agência de Publicidade, S.A.; S. Design, Ld.^a.

(4) Refer, E.P.; CP, E.P.; Fertagus, S.A.; Metro do Porto, S.A.; Metro do Sul do Tejo.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
	n.º 70-A/2000, de 05.05
<p>A decisão prévia de contratar, deliberada em reunião do C.A. de 13.03.2000 com fundamento no teor da Nota Interna emitida em 08.03.2000, é susceptível dos seguintes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Apesar de, na citada Nota, se aludir ao valor estimado dos serviços pretendidos, não se detalha o cálculo do respectivo montante, nomeadamente, se os concorrentes – com exclusão do adjudicatário – terão ou não direito a prémios de participação, elemento essencial a considerar na escolha do tipo de procedimento a adoptar, cf. decorre do disposto no art.º 165.º n.ºs 2 e 3 do DL n.º 197/99, de 08.06. ©2. Insuficiente definição dos elementos necessários ao cálculo do preço total a apresentar pelas entidades convidadas a participar no procedimento desencadeado, tais como o número de páginas e o formato das “<i>Publicações Externas</i>” a editar pelo INTF, entre as quais se incluem desdobráveis, brochuras e a Revista do mencionado Instituto. ©3. Ausência de prévia determinação de condições contratuais essenciais, como prazos mínimos para a execução das artes finais, regime de pagamentos, etc., deixando ao livre arbítrio do contraente particular a conformação do conteúdo do negócio jurídico a celebrar. De realçar que a não estipulação de um prazo – ainda que máximo – concernente à prestação dos serviços de concepção em apreço evidencia ausência de controlo na gestão dos créditos orçamentais consignados no OE ao INTF, dado que este prescinde, <i>à priori</i>, de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria. ©4. Inexistência de fundamentação ao nível da selecção das entidades a convidar para participar no procedimento pré-contratual.	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 7.º n.º 1, 8.º n.º 1, 12.º n.º 1, 24.º, 79.º n.º 1 e 165.º n.ºs 2 e 3 do DL n.º 197/99, de 08.06; 18 n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07
<p>Apesar de o <i>Programa do Concurso</i> contemplar todas as indicações mencionadas nas várias alíneas do n.º 2 do art.º 151.º do DL n.º 197/99, de 08.06, o mesmo já não sucede relativamente à carta-convite aprovada em 13.03.2000 pelo C.A., que se limita a descrever genericamente o objecto do procedimento e a indicar o termo do prazo para a apresentação de propostas.</p> <p>A transparência, objectividade e rigor da actividade administrativa tendente a determinar a melhor proposta é igualmente prejudicada pela constatação dos seguintes factos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Aglutinação, num único documento (o “<i>Programa</i>”), de dispositivos destinados a regular o procedimento pré-contratual <i>sub judice</i> e a integrar no futuro contrato, quando estes últimos deveriam constar de um “<i>Caderno de Encargos</i>”, como resulta do disposto no art.º 42.º do DL n.º 197/99, de 08.06;2. Estipulação, no citado “<i>Programa</i>”, de cláusulas ilegais e/ou pouco precisas, das quais se destacam:<ul style="list-style-type: none">- a determinação da “<i>Negociação das condições contratuais com o concorrente classificado em 1.º lugar, tendo em conta eventuais alterações aos modelos apresentados</i>”, cf. art.º 3.º al. e) do <i>Programa</i>. Ora, só nas condições fixadas no	

(5) A Lei apenas prevê a adjudicação do contrato ao concorrente classificado em 2.º lugar quando o primitivo adjudicatário não compareça no dia, hora e local fixados para a outorga do contrato, cf. o estatui o art.º 56.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06.

(6) E que são o preço, os prazos de execução das artes finais e o rigor na apresentação da proposta, cf. art.º 19.º alíneas b) a d) do mencionado Programa.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>art.º 157.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, é que a entidade adjudicante poderá desenvolver negociações com os participantes e, uma vez escolhido o adjudicatário, quaisquer negociações terão de se limitar a aspectos acessórios do futuro negócio jurídico, como o estatui o disposto no art.º 14.º n.º 3 do mesmo DL. Exceptuando os condicionalismos apontados, as propostas são inalteráveis, cf. o determina o art.º 14.º n.º 2 do referido DL n.º 197/99, de 08.06. Idêntico reparo merece o clausulado no art.º 23.º do mencionado <i>Programa</i>, o qual estatui que «(...) <i>não havendo acordo quanto aos termos do contrato, designadamente quanto às possíveis alterações a introduzir nos modelos apresentados, o INTF reserva-se o direito de negociar com o candidato classificado em 2.º lugar</i>»⁽⁵⁾.</p> <ul style="list-style-type: none">- Fixação de 2 grelhas classificativas do mérito das propostas, cujas ponderações, ulteriormente definidas, distorcem a <i>ratio legis</i> subjacente aos procedimentos que envolvem a conceptualização do próprio resultado da prestação de serviços pretendida, já que, de acordo com o estipulado nos art.ºs 171.º n.º 3 e 177.º do DL n.º 197/99, de 08.06, neste tipo de procedimentos a proposta de preço só é conhecida depois do respectivo Júri proceder à apreciação e hierarquização dos diversos planos/projectos apresentados. Muito embora os citados normativos respeitem à concepção de trabalhos no âmbito de concursos públicos e limitados por prévia qualificação (cf. art.º 178.º do mesmo diploma legal), afigura-se que a atribuição, no caso vertente, de 70% da ponderação a factores alheios⁽⁶⁾ à valia qualitativa dos citados trabalhos não se coaduna com o fim que deveria presidir à escolha da melhor proposta.- Quer no critério fixado para a avaliação dos modelos propostos, quer no atinente à adjudicação da proposta (art.ºs 13.º n.º 1 al. a.c) e 19.º al. d), respectivamente, do <i>Programa</i>), se elege, como um dos factores a ponderar, o “<i>Rigor na apresentação dos Modelos/da Proposta</i>” – parâmetro redundante e/ou indeterminado, uma vez que não permite vislumbrar quais os aspectos reputados relevantes pelo INTF na ponderação do(s) citado(s) factor(es). <p>No articulado apresentado pela entidade auditada em sede de audiência prévia, aquela expressa, no ponto C, n.ºs 1 a 3, a fls. 93, a sua discordância nos termos a seguir transcritos: «1º) <i>Salvo o devido respeito, não nos parece procedente a crítica feita ao conteúdo da carta-convite, até porque no próprio “Relato” se afirma que “o Programa do concurso contempla todas as indicações mencionadas nas várias alíneas do n.º 2 do art.º 151.º do DL n.º 197/99, de 08.06”. 2º) A integração dos elementos num único documento não é proibido por qualquer disposição legal. 3º) As cláusulas constantes no Programa, na sua efectiva concretização, não violaram nenhuma disposição legal, tendo-se respeitado o estatuído no art.º 157.º, n.º 1 do DL 197/99, de 8/6. O conteúdo das cláusulas era o suficiente para ser entendido pelos concorrentes». O INTF, tal como todas as entidades públicas contratantes, encontra-se vinculado ao princípio da legalidade, o qual encontra consagração expressa no art.º 7.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06. Consequentemente, o conteúdo do convite para apresentação de propostas, <i>Programas de Concurso e Cadernos de Encargos</i>, deverá respeitar o indicado nas várias alíneas do n.º 2 do art.º 151.º do mencionado DL n.º 197/99, bem como nos vários modelos aprovados pela Portaria n.º 949/99, de 28.10, os quais devem conter disposições claras e precisas, cf. positivado no art.º 13.º n.º 2 do referido DL. A imposição</i></p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1 e 6.º-A do CPA; 7.º n.º 1, 8.º, 13.º, 14.º n.ºs 2 e 3 e 151.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06.</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
legal da adstrição das entidades públicas à observância de tais formalidades visa, igualmente, salvaguardar a transparência e imparcialidade da actividade administrativa prosseguida o que, no caso vertente, é prejudicada pela constatação das situações apontadas nos n.ºs 1 e 2 supra. Acresce que o clausulado nos art.ºs 3.º al. e) e 23.º do <i>Programa</i> patenteado não se subsume à situação prevista no art.º 157.º n.º 1 do DL n.º 197/99 de 08.06, uma vez que tais disposições regulamentares respeitam a negociações a desenvolver com o concorrente preferido (adjudicatário), enquanto que a referida norma legal abrange todos os concorrentes admitidos ao procedimento. Face ao exposto, mantêm-se os reparos formulados ao conteúdo dos elementos escritos <i>sub judice</i> .	

Data	Actos
28.03.00	Solicitação de propostas às entidades Abrinício – Publicidade e Marketing, Ld. ^a , Criativus – Marketing, Serviços e Publicidade, Ld. ^a , Documentos e Eventos – Comunicação e Imagem, S.A., Duplicidade – Agência de Publicidade, Ld. ^a , Latina – Agência de Publicidade, S.A. e S. Design, Ld. ^a , através de cartas convite (Ref. ^{as} n.ºs 488 a 493), nas quais se refere a data de 15.05.2000 como termo do prazo para a apresentação daquelas, cf. artigo 6.º do(s) Programa(s) anexo(s). São ainda juntos o Anexo I, Brasão do INTF, Dossier de apresentação do INTF e lista de empresas que este supervisiona.
01.08.00	Fixação da ponderação dos factores de classificação dos modelos e propostas apresentadas, nos termos infra indicados, deliberada pelo Jurí ⁽⁷⁾ do procedimento, cf. teor da Acta n.º 1. Os modelos de logótipo e perfil gráfico serão classificados tendo em conta os seguintes factores e respectiva ponderação: a) Qualidade: aa) Coerência no conjunto da linha gráfica proposta – 30%; ab) Fácil identificação/associação entre o INTF e a sua identidade interna e externa – 40%; b) Criatividade: 30% Ao abrigo do art.º 13.º n.º 2 do Programa, deliberou-se que não passarão à 2.ª fase os candidatos que tenham obtido menos de 60% da ponderação total. A adjudicação será feita segundo o critério da proposta mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores e respectiva ponderação: a) classificação obtida na 1.ª fase – 30% b) preço – 30% c) prazos de execução das artes finais – 20% d) rigor na apresentação da proposta – 20% Estabeleceram-se ainda fórmulas para a valoração do preço, do prazo e para a classificação e ordenação dos candidatos na 1.ª e 2.ª fases.
02.08.00	Nova solicitação de propostas às mesmas entidades, através de ofícios (Ref. ^{as} n.ºs 1036 a 1041), nos quais se fixa a data de 02.10.2000 como termo do prazo para a apresentação daquelas. Em anexo são novamente juntos o Programa, Anexo I, Brasão do INTF, Dossier de apresentação do INTF e lista de empresas que este supervisiona.

(7) Composto pela Dr.^a Luisa Sá Gomes, Dr.^a Teresa Casal Ribeiro e Dr.^a Lurdes Pereira.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>Apresentação de propostas pelas entidades infra mencionadas, indicando-se os elementos negociais mais importantes:</p> <p>Criativus, Marketing, Serviços e Publicidade, Ld.^a: Proposta de 28.09.2000 (com a Ref.^a n.º 384/JM), propondo os seguintes preços (sem IVA):</p> <ul style="list-style-type: none">Concepção de Logotipo – Arte Final: 380.000\$00;Concepção de Logotipo – Em Fitolito: 3\$00/cor p/ cm²;Concepção de Logotipo – Em ficheiro informático: 150.000\$00;Concepção de Logotipo – preço por <i>template</i> para fax e escritório: 20.000\$00;Concepção de Logotipo – preço por <i>template</i> para Jornal Interno: 35.000\$00. <p>Manual de Identidade – em Papel, 235.000\$00, e 170.000\$00 em Suporte Informático;</p> <p>Publicações Externas – variável⁽⁸⁾.</p> <p>Prazo de Execução das Artes Finais: 15 dias úteis;</p> <p>Preço Total: «devido a não termos indicações do n.º de páginas e formato de que irão ter o desdobrável, brochura e revista das Publicações Externas para que possamos indicar o valor dos fitolitos e provas de cor, não nos é possível dar o preço total».</p> <p>Condições de Pagamento: 30% com a adjudicação e os restantes 70% 15 dias após a emissão da factura.</p> <p>Latina, Agência de Publicidade, S.A: Proposta de 02.10.2000, propondo as seguintes prestações materiais e financeiras:</p> <ul style="list-style-type: none">Logotipo – Arte Final: 500.00\$00 (preço unitário e total);Logotipo – Em Fitolito, 100.000\$00, e 50.000\$00 em Ficheiro Informático (preços unitários, a acrescentar à Arte Final);Logotipo – Preço por <i>Template</i> (16 templates⁽⁹⁾): 75.000\$00 cada (sendo de 1.200.000\$00 o preço total);Manual de Identidade: em suporte informático, 1.700.000\$00 (preço unitário e total);Manual de Identidade: em Papel 100.000\$00, valor que acresce à importância indicada para o suporte informático.Publicações Externas: Artes Finais (6 Artes Finais⁽¹⁰⁾): 100.000\$00 cada (sendo de 600.000\$00 o preço total);Publicações Externas: Fitolitos e Provas de cor A4 (6 fitolitos): 50.000\$00 cada (sendo de 300.000\$00 o valor global); <p>Preço Total: 4.300.000\$00 sem IVA.</p> <p>Prazo de Pagamento: 30 dias após a data da factura.</p> <p>Prazo de Execução das Artes Finais: 72 dias úteis (3 para o Logotipo, 40 para o Manual de Identidade e 29 para as Publicações Externas⁽¹¹⁾).</p>
09.08.00	Declínio do convite pela <i>Abrinício – Publicidade e Comunicação, Ld.^a</i> , em consequência do elevado volume de trabalho detido à data, cf. teor da sua carta com a Ref. ^a 26/00-AM/mc.
06.10.00	Exame formal das propostas recebidas pela Comissão nomeada para o efeito, em sessão privada. De acordo com o teor da acta subscrita pelos membros da referida Comissão, apresentaram propostas as seguintes entidades: <ul style="list-style-type: none">- Criativus – Marketing, Serviços e Publicidade, Ld.^a: 1 proposta de modelos;

⁽⁸⁾ Fitolitos: 3\$00/cor por cm²; Provas de cor: 30\$00/cm²; Desdobrável de apresentação do INTF: 150.000\$00; Brochura de apresentação do INTF: 225.000\$00; Capas para o Plano e Relatório de Actividades, bem como para divulgação de Estudos: 45.000\$00; Revista do INTF: 275.000\$00.

⁽⁹⁾ Número calculado com base no art.º 11.º do Programa, cf. consta a pág. 5 da proposta da Latina, S.A.

⁽¹⁰⁾ Número calculado de acordo com o art.º 12.º do Programa, cf. referido a pág. 6 da proposta formulada pela Latina, S.A.

⁽¹¹⁾ Prazo Global obtido a partir do cômputo dos prazos parcelares indicados na pág. 8 da proposta elaborada pela Latina, S.A.



Tribunal de Contas

87

Data	Actos
	<p>- Latina – Agência de Publicidade, S.A.: 2 propostas de modelos (“<i>Expansão</i>” e “<i>Movimento</i>”).</p> <p>Ambas foram admitidas, não tendo sido abertos os invólucros relativos às propostas de preços.</p>
10.10.00	<p>Apreciação do mérito das propostas apresentadas para a concepção do logótipo e perfil gráfico do INTF, plasmada no Relatório produzido pela Comissão nomeada para o efeito. Naquele, refere-se, relativamente ao modelo apresentado pelo candidato <i>Criativus – Marketing, Serviços e Publicidade, Ld.ª</i>: que «<i>O modelo de logótipo apresentado é quase “infantil” e o lettering da designação do INTF demasiado pesado; além de ser esteticamente pouco feliz, está sujeito a diversas interpretações, não representativas das actividades do INTF</i>». Esta proposta não foi assim hierarquizada (nem classificada) por se considerar “<i>inaceitável</i>”.</p> <p>As propostas apresentadas pelo candidato <i>Latina – Agência de Publicidade, S.A</i> foram ordenadas nos seguintes termos:</p> <p>1.^a - Proposta “<i>Movimento</i>” – 85%;</p> <p>2.^a - Proposta “<i>Expansão</i>” – 65%.</p>

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A actividade pré-contratual desenvolvida pelo INTF denota insuficiências ao nível da sua transparência e conformidade ao regime jurídico aplicável, cf. se infere do seguinte conjunto de factos:</p> <p>1. Face ao duplo convite – formulado às mesmas entidades – conjugado com o disposto no art.º 58.º n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08.06, afigura-se legítimo presumir que o procedimento desencadeado em 13.03.2000 pelo C.A. terá sido anulado. Porém, no processo disponibilizado à equipa não se encontram arquivadas quaisquer actas ou termos que consubstanciem uma revogação do acto deliberado em 13.03.2000, nem a notificação do mesmo às entidades convidadas, cf. o prescreve o art.º 58.º n.ºs 3 e 4 do mencionado DL n.º 197/99.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada afirma, no ponto D, n.º 2 a fls. 94 do articulado oferecido, que as cartas-convite (com as Ref.ºs n.ºs 488 a 493) datadas de 28.03.2000 consubstanciam meras minutas “(...) até à redacção do único convite enviado”. No entanto, considerando que:</p> <ul style="list-style-type: none">- O conteúdo do convite a remeter deveria corresponder ao da respectiva minuta (não datada, referenciada e assinada), aprovada em reunião do C.A do INTF realizada em 13.03.2000 ao deliberar iniciar o procedimento nos termos propostos na Nota Interna de 08.03.2000;- As cartas-convite supra identificadas encontram-se rubricadas e assinadas pelo Presidente do citado órgão colegial;- O termo do prazo fixado (15.05.2000) nas cartas em referência para as entidades consultadas formularem propostas de preço coincide com o indicado no n.º 1 do artigo 6.º do <i>Programa</i> patenteado;- O lapso de tempo que mediaria entre a decisão prévia de contratar (13.03.2000) e o envio das cartas-convite com as Ref.ºs n.ºs 1036 a 1041 (02.08.2000), anormalmente elevado face ao tipo de procedimento pré-contratual em causa, mantém-se o reparo formulado no presente número. <p>2. A Comissão responsável pela condução do procedimento não se limitou a</p>	<p>Art.ºs. 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA; 7.º n.º 1, 8.º n.º 1, 13.º, 14.º n.º 1, 58.º n.ºs 3 e 4, 151.º n.º 2 e 156.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06.</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>definir a ponderação a aplicar aos diferentes factores constitutivos da grelha classificativa atinente à apreciação dos modelos de logotipo e perfil gráfico, previamente estabelecida no art.º 13.º do <i>Programa</i>. Na verdade, constata-se que, para além das referidas ponderações, se suprimiu o subfactor «<i>Rigor na apresentação dos modelos</i>», incluído no factor «<i>Qualidade</i>», em violação do disposto nos art.ºs 94.º n.º 1 e 151.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06, e em desarticulação com o preconizado pelos princípios da legalidade, transparência, estabilidade das regras e boa-fé.</p> <p>A entidade auditada impugnou a observação <i>sub judice</i>, alegando, no ponto D, n.º 3 a fls. 94 do articulado oferecido em sede de contraditório, que «<i>A supressão do sub-factor “Rigor na apresentação dos modelos” não teve reflexos materiais, já que a “qualidade” estava integrada no factor “Qualidade” e, como tal, foi objecto de análise e ponderação</i>». No entanto, não se alcança o sentido do afirmado, presumindo-se que a justificação apresentada padecerá de algum lapso de escrita.</p> <p>3. Desconhece-se o motivo pelo qual o acto de abertura das propostas, ocorrido em 06.10.2000, não se realizou no dia útil imediato à data limite para a respectiva recepção, como o prescreve o art.º 156.º n.º 2 do citado DL n.º 197/99.</p>	
<p>Pese embora a especificidade do objecto do contrato e o facto da concretização da sua conceptualização se encontrar a cargo dos concorrentes afigura-se que, <i>ab initio</i>, qualquer proponente se encontrava impossibilitado de apresentar um preço total para a concepção de um perfil gráfico destinado às “<i>Publicações Externas</i>” do INTF, já que, relativamente a estas, não se indica qualquer formato e/ou número de páginas. O mesmo sucede relativamente ao preço total relativo à aplicação do logotipo e do <i>lettering</i> (fonte) do INTF aos suportes indicados nas alíneas a) a n) do art.º 11.º do <i>Programa</i>, visando a ulterior elaboração do Manual de Identidade, não se divisando, por exemplo, quais os elementos que sustentaram os 16 templates do logotipo propostos pela <i>Latina, Agência de Publicidade, S.A.</i> O referido, além de indiciar ausência de rigor e controlo no dispêndio de recursos financeiros públicos e de colidir com o prescrito no art.º 47.º n.º 1 al. a) do DL n.º 197/99, de 08.06, inviabiliza qualquer análise comparativa dos preços propostos pelas entidades consultadas, potenciando, conseqüentemente, a inobservância dos princípios da legalidade, igualdade, transparência e boa-fé. ©</p>	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA; 7.º n.º 1, 8.º n.º 1, 9.º n.º 1, 11.º e 13.º do DL n.º 197/99, de 08.06; 18 n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (<i>ex vi</i> 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07
<p>Insuficiente fundamentação dos motivos/causas que determinaram a Comissão a considerar como “<i>inaceitáveis</i>” os logotipos idealizados pelo candidato <i>Criativus – Marketing, Serviços e Publicidade, Ld.ª</i>, como consta no Relatório datado de 10.10.2000. Os argumentos vertidos no citado parecer indiciam antes que, no entender da dita Comissão, os aspectos técnicos e estéticos relativos aos mencionados logotipos, propostos pela <i>Criativus, Ld.ª</i>, não correspondiam – ou correspondiam muito pouco – ao prefigurado pelo INTF, e que o levaram, em momento anterior, a fixar os factores indicados no art.º 13.º do <i>Programa</i>. Mas, a ser assim, a citada proposta deveria ter sido penalizada no âmbito da classificação a atribuir em cada um dos factores elencados no referido art.º 13.º e não – como foi o caso – ser excluída sem qualquer base legal e regulamentar. A convicção da adstrição da Comissão à aplicação vinculada dos factores em</p>	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 7.º n.º 1, 8.º, 9.º, 13.º, 14.º n.º 1, 55.º n.º 2, 151.º n.º 2 al. b) e 153.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06; 125.º n.ºs 1 e 2, 99.º n.º 1, 6.º-A,



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>apreço é reforçada pelo facto de, em momento anterior, aquela ter estabelecido ⁽¹²⁾ que os projectos/planos que não atingissem 60% da ponderação total da grelha classificativa atinente à avaliação dos modelos de logotipo e perfil gráfico seriam afastados do procedimento. A conduta adoptada conduziu assim à exclusão ilegal da proposta <i>sub judice</i>, em violação do estatuído nos art.^{os} 55.º n.º 2, 151.º n.º 2 al. b) e 153.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06, e dos princípios da legalidade, igualdade, boa-fé e estabilidade das regras procedimentais, plasmados, entre outros, nos artigos 7.º n.º 1, 8.º, 9.º, 13.º e 14.º n.º 1 do mesmo DL.</p> <p>A entidade auditada objectou, no ponto D a fls. 95 do articulado apresentado em sede de contraditório, que «Os aspectos técnicos e estéticos propostos não correspondiam minimamente aos interesses do INTF», o que não permite arredar a violação das normas legais à margem referenciadas.</p>	6.º e 3.º n.º 1 do CPA

Data	Actos
17.10.00	Concordância do C.A. com o conteúdo do <i>Relatório</i> subscrito em 10.10.2000 – cf. deliberação registada em acta (n.º 2000/40, ponto 3) – decidindo ainda o seguinte: - proceder-se à análise das duas propostas de preço formuladas pela Latina, S.A.; - «analisar a possibilidade de introduzir alterações à proposta classificada em 1.º lugar [<i>“Movimento”</i>], nomeadamente o aproveitamento do trabalho gráfico da proposta classificada em 2.º lugar [<i>“Expansão”</i>]».
17.10.00	Comunicação, aos dois concorrentes, do conteúdo do <i>Relatório</i> produzido (em 10.10.2000) sobre o mérito das propostas apresentadas para a concepção do logótipo e perfil gráfico do INTF, cf. teor dos ofícios n.ºs 1346 e 1347.
18.10.00	Análise das propostas de preço formuladas pelo candidato Latina, S.A.- cf. documentado no respectivo <i>Relatório</i> - as quais, após aplicação do critério de adjudicação fixado, foram hierarquizadas nos seguintes termos: - Proposta <i>“Movimento”</i> : 62,7 pontos - Proposta <i>“Expansão”</i> : 56,7 pontos Ambas ascendem a 4.300.000\$00 ⁽¹³⁾ sem IVA, cf. teor do <i>“Mapa Anexo”</i> ao citado <i>Relatório</i> . No n.º 3 do mesmo parecer, refere-se que «(...) previamente à tomada de uma decisão final, é necessário realizar uma reunião com os criativos da Latina por forma a aferir da possibilidade da introdução de alterações à proposta <i>“Movimento”</i> , que o INTF entende necessárias, nomeadamente a nível da cor».
25.10.00	Negociação das propostas apresentadas pelo concorrente Latina, S.A., tendo como objectivo a <i>“Seleção da linha gráfica a desenvolver e eventuais alterações”</i> , cf. consta em documento ⁽¹⁴⁾ produzido pelo citado concorrente, o qual, porém, não se encontra assinado por nenhuma das partes presentes na mencionada negociação. De acordo com o seu conteúdo, <i>«Foi solicitado pelo INTF a inclusão, sempre que possível, do brasão da instituição. Por uma questão estética, poderá ser utilizado apenas parte do mesmo. A Latina comprometeu-se em apresentar algumas soluções após a recepção da carta contendo a intenção de adjudicar o trabalho à Latina (...)»</i> . Tal documento foi remetido ao

⁽¹²⁾ Em 01.08.2000.

⁽¹³⁾ Neste valor incluem-se 16 templates, 6 artes finais (publicações externas) e 6 foliolitos (publicações externas).

⁽¹⁴⁾ Intitulado *“Registo de Contactos”*. Na referida reunião estiveram presentes, em representação do INTF, o Dr. Neves da Silva e a Dr.ª Teresa Casal Ribeiro e, em representação da Latina, S.A., o Dr. Nuno Rodrigues e o Sr. Picão de Abreu.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	INTF via fax em 30.10.2000, cf. “Relatório de Envio” emitido pela Latina, S.A.
26.10.00	Comunicação do INTF à Latina, S.A, através do ofício com a Ref. ^a n.º 1403, no qual se refere que «Para a adjudicação definitiva da proposta, nomeadamente na parte relativa às cores do logotipo e aos materiais estacionários, o INTF considera indispensável o diálogo com a Latina, tendo em vista alguns acertos pontuais. Assim, e na sequência da reunião que teve lugar na sede do INTF no dia de 25 p.p., o Instituto fica a aguardar o estudo sobre a viabilidade de introdução de elementos do brasão do INTF em alguns dos itens da proposta».
04.12.00	Reunião da Comissão nomeada para a apreciação das propostas, a qual produziu um “Relatório Final”, a submeter à apreciação do C.A. do INTF, cujo conteúdo se pode reconduzir às seguintes afirmações: «(...) foram entregues pela Latina modelos de estacionários contendo o brasão». O preço da proposta classificada em 1.º lugar – “Movimento” – é de 4.300.000\$00 sem IVA, que inclui 16 templates, 6 artes finais e 6 fotólitos, sendo variável o prazo de execução das Artes Finais (entre 1 e 20 dias). «Até à apresentação das Artes Finais (...) é necessário introduzir alterações em alguns dos estacionários (...). Por outro lado, ao nível das “Publicações Externas” e por ainda não se encontrar definido se, efectivamente, o INTF editará uma Revista, é entendimento da Comissão que a adjudicação de alguns itens daí constantes, poderá ser efectuada numa 2.ª fase». Consequentemente, propõe-se a «adjudicação do Logotipo, do Manual de Identidade e parte dos itens das “Publicações Externas” , sendo que o valor final da adjudicação dependerá do número de templates e fotólitos considerados necessários» bem como «a definição das alterações estéticas, a introduzir nos modelos apresentados».
12.12.00	Adiamento da discussão sobre a concepção do Logotipo e Perfil Gráfico do INTF, cf. deliberado pelo C.A em reunião registada em Acta (n.º 2000/48, ponto 3).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
A actividade administrativa desenvolvida pelo INTF entre 17.10.2000 e 12.12.2000 é susceptível dos seguintes reparos: 1. Como referido em momento anterior, só no âmbito das aquisições de serviços de valor superior a 5.000 contos e quando o número de propostas admitidas for inferior a três, é que a Administração se encontra legalmente habilitada a encetar negociações com os respectivos concorrentes. Após a adjudicação, podem ser introduzidos ajustamentos à proposta escolhida, desde que as alterações respeitem a aspectos acessórios/secundários das obrigações a constituir ⁽¹⁵⁾ . Porém, verifica-se que: - Antes da adjudicação, o INTF desenvolveu contactos tendentes a alterar a proposta escolhida no âmbito de um procedimento – consulta prévia – cujo valor	Art. ^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º, 6.º-A, 99.º n.º 1, 125.º n.º 1 e 180.º al. a) do CPA;

⁽¹⁵⁾ Cf. decorre do disposto nos artigos 157.º e 14.º n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08.06, respectivamente.

⁽¹⁶⁾ Afasta-se igualmente a possibilidade de fundamentar o ajuste directo em que o procedimento pré-contratual em causa acabou por se transformar no disposto no art.º 81.º n.º 3 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, uma vez que este preceito pressupõe a impossibilidade da entidade adjudicante efectuar uma estimativa prévia do valor global dos serviços a adjudicar, o que não foi o caso.

⁽¹⁷⁾ Não se pode considerar que o documento em que se registou o teor da reunião realizada em 25.10.2000 para introduzir alterações nas propostas apresentadas pela Latina, S.A. consubstancie uma acta, uma vez que:

- tal documento foi produzido pelo próprio concorrente;
- não se encontra assinado por nenhuma das partes co-contratantes;
- e, por último, não procede a uma descrição circunstanciada das negociações/alterações acordadas.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>estimado não consentia tal pretensão;</p> <ul style="list-style-type: none"> - As alterações pretendidas versaram, pelo menos, sobre um dos elementos essenciais do contrato a celebrar – o preço – uma vez que o valor final da adjudicação dependerá do número de <i>templates</i> e <i>fotólitos</i> ulteriormente definidos, bem como dos custos inerentes às alterações estéticas a introduzir nos modelos eleitos, cf. afirmado no “<i>Relatório Final</i>”, de 04.12.2000. A essencialidade dos elementos a negociar ressalta igualmente do facto do INTF condicionar a «<i>adjudicação definitiva</i>» à possibilidade de se introduzir elementos do seu brasão nalguns dos itens da proposta preferida, cf. teor do ofício do citado Instituto com a Ref.^a n.º 1403, de 26.10.2000. <p>O referido, além de evidenciar o afastamento das formalidades – e respectiva sequência – traçadas no DL n.º 197/99, de 08.06, acabou por transfigurar o primitivo procedimento num ajuste directo, na medida em que se convencionaram algumas das principais prestações com um único concorrente em detrimento dos demais – os quais poderiam, eventualmente, propor condições mais vantajosas para a entidade adjudicante. Note-se que, mesmo nos casos em que àquela não fosse possível consultar três entidades, não poderia nunca recorrer ao ajuste directo, como resulta do disposto no art.º 81.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06⁽¹⁶⁾.</p> <p>2. Confirma a assinalada insuficiência da prévia definição, pelo INTF, de todos os elementos necessários ao cálculo do preço total a apresentar pelas entidades convidadas a formularem propostas contratuais, o que revela que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não era possível proceder a uma análise comparativa dos preços totais apresentados pelos candidatos, esvaziando assim de qualquer sentido útil a inclusão do factor “<i>Preço</i>” no critério de adjudicação indicado no art.º 19.º do <i>Programa</i>; - Demonstra que os preços propostos pelo concorrente preferido se reportam ao custo unitário dos serviços a prestar e não a preços totais, o que deveria ter determinado o seu afastamento do procedimento, atento o estatuído nos art.ºs 152.º n.º 4 al. b) e 47.º n.º 1 al. a) do DL n.º 197/99, de 08.06, bem como no art.º 15.º n.º 2 do <i>Programa</i>. <p>3. Permite legitimamente equacionar a sua transparência, imparcialidade e objectividade, atendendo a que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não procedeu a qualquer relato escrito das declarações verbais produzidas durante as negociações realizadas em 25.10.2000 com o concorrente preferido, potenciando assim a incerteza jurídica do ocorrido e o risco de desacordos ocultos⁽¹⁷⁾; - Não se identifica, no “<i>Relatório Final</i>” (de 04.12.2000), quais os itens atinentes às “<i>Publicações Externas</i>” que deverão ser objecto de adjudicação e os que poderão ser relegados para uma fase posterior. 	<p>7.º n.º 1, 8.º, 9.º n.º 1, 11.º, 12.º n.º 1, 13.º, 14.º n.ºs 1 a 3, 47.º n.º 1 al. a) e 81.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06.</p> <p>18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02;</p> <p>22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

Data	Actos
21.12.00	Acto adjudicatório e autorizador da despesa, deliberado pelo C.A (Acta n.º 2000/49, ponto 3), com fundamento – por remissão - no constante no “ <i>Relatório Final</i> ” datado de



Tribunal de Contas

Data	Actos
	04.12.2000. Foi ainda deliberado aprovar a minuta do contrato a celebrar, bem como “nomear a Dr. ^a Teresa Casal Ribeiro ⁽¹⁸⁾ como representante do INTF nas reuniões a efectuar com a Latina para acerto das Artes Finais”.
28.12.00	Formalização do contrato, do qual se destacam as seguintes cláusulas: - Objecto: execução do Logotipo do INTF e do Manual de Identidade, “(...) nos termos da deliberação do C.A. do INTF [de 21.12.2000], a qual faz parte integrante deste contrato” (cláusula 1. ^a n.º 1); - “A execução das Artes Finais terá, obrigatoriamente, em conta as alterações pontuais que o C.A. entenda introduzir nos modelos, as quais serão acordadas entre o representante do INTF e o da Latina” (cláusula 1. ^a n.º 2); - Prazos de entrega das Artes Finais: os “constantes na página 8 ⁽¹⁹⁾ da proposta da Latina, contados a partir da data da requisição expressa do INTF (...)” (cláusula 2. ^a); - Valor estimado do contrato: 4.300.000\$00 (sem IVA), dependendo das quantidades a adquirir ⁽²⁰⁾ (cláusula 3. ^a n.º 2); - Prazo de Pagamento: 30 dias após a recepção da factura (cláusula 3. ^a , n.º 3).
29.12.00	Envio da minuta do contrato pelo INTF à Latina, S.A., cf. teor do fax subscrito pela Directora Adjunta do Conselho de Administração em 28.12.2000.
03.01.01	Concordância da Adjudicatária com o teor da minuta do contrato anteriormente remetida, cf. teor do fax emitido por aquela.
08.01.01	Envio do contrato definitivo, já subscrito pelos legais representantes do INTF, a fim de ser igualmente assinado pelos representantes da Latina, S.A, cf. teor do ofício do INTF com a Ref. ^a n.º 28.
11.01.01	Remessa ao INTF do contrato definitivo devidamente assinado pelos administradores da Latina Agência de Publicidade, S.A., cf. teor da carta por esta emitida.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo. Em sede de contraditório, a entidade auditada remeteu, sob o Anexo P ao articulado apresentado, um conjunto de <i>Informações de Cabimento</i> , prestadas no âmbito da fase da liquidação e pagamento de despesa, como evidenciado pelo facto de a primeira - em termos cronológicos - ter sido produzida em 27.06.2001 (<i>Informação de Cabimento</i> n.º 905), pelo que se mantém a <i>Observação</i> formulada.	Art. ^{os} 18.º n. ^{os} 2 e 4.º da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 1 al. b) e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07
O acto adjudicatório deliberado padece de inúmeros vícios, dos quais se destacam: 1. Por acolher o teor do “ <i>Relatório Final</i> ”, no qual não se divisa a aplicação dos critérios pré-estabelecidos nos artigos 13.º e 19.º do <i>Programa</i> , carece de fundamentação, formalidade essencial no processo de formação da vontade contratual da Administração;	Art. ^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 6.º, 6.º-A, 123.º n.º 1 als. d) e e) e 125.º n. ^{os} 1 e 2

(18) Assessora de Imprensa.

(19) Os prazos aludidos encontram-se referenciados em dias úteis, e são os seguintes:

- 3 para o Logotipo (2 dias para a Arte Final do Logotipo + 1 dia para o Template);

- 40 para o Manual de Identidade (20 dias em Papel + 20 dias em Suporte Informático);

- 29 para as Publicações Externas (3 dias/cada para o Desdobrável de Apresentação do INTF e para as Capas respeitantes aos Planos e Relatórios de Actividades + 10 dias para a Brochura de Apresentação do INTF + 10 dias para a Revista do INTF).

(20) Referência às quantidades de templates e fotolitos.

(21) Cf. resulta do disposto no art.º 61.º al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>2. Ampliação ilimitada do objecto do procedimento desencadeado com a deliberação de contratar – ao não prever um número máximo de <i>templates</i> e <i>fotólitos</i> a produzir – e indefinição do seu conteúdo, pois:</p> <ul style="list-style-type: none">- Desconhece-se quais os itens das “<i>Publicações Externas</i>” efectivamente adjudicados;- Só em momento ulterior serão definidas as alterações a efectuar aos modelos apresentados pela Latina, S.A. <p>3. Por o seu conteúdo não abarcar, em consequência do referido no número anterior, um dos elementos essenciais integrantes do negócio jurídico em causa, como o é o encargo máximo estimado dos serviços a adquirir⁽²¹⁾. Tal inviabiliza a determinação do valor máximo estimado da despesa autorizada, o que implica a sua nulidade, bem como a nulidade do contrato a celebrar, cf. n.º 1 dos artigos 133.º e 185.º do CPA, por referência ao disposto nos art.ºs 123.º n.º 1 al. e) do mesmo Código e 61.º al. h) do DL n.º 197/99, de 08.06.</p> <p>Em consequência do mencionado nos números antecedentes, foram igualmente preteridos os princípios da legalidade, transparência e boa-fé. E, ao nível do mérito da gestão, o relatado denota graves deficiências, dada a ausência de ponderação e controlo na constituição de obrigações geradoras de despesa pública.</p> <p>No ponto H a fls. 95 do articulado oferecido em sede de contraditório, a entidade auditada considera que «<i>O acto em causa acolhe o “Relatório Final”, entendendo o INTF que tal Relatório está suficientemente fundamentado, sendo clara as razões subjacentes às decisões tomadas</i>». O vício apontado no n.º 1 supra ao citado <i>Relatório Final</i> (de 04.12.2000), e a ausência de definição, no aludido parecer, dos <i>itens das Publicações Externas</i> efectivamente adjudicados não permitem concordar com o entendimento expresso pela entidade auditada.</p>	<p>do CPA; 7.º n.º 1, 8.º, 13.º, 47.º n.º 1 al. a) e 61.º als. d) e h) ⁽²²⁾ do DL n.º 197/99, de 08.06.</p> <p>18.º n.ºs 3 e 4.º da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>
<p>O contrato foi formalmente celebrado em data anterior à aprovação da minuta, mas na realidade a sua redução a escrito verificou-se em data posterior à citada aprovação. O referido, além de contrariar a tramitação procedimental pré-contratual, permite legitimamente equacionar a veracidade dos factos – ou o momento da sua ocorrência – narrados no citado instrumento contratual. ©</p>	<p>Art.ºs 3.º n.º 1 do CPA; 266.º n.º 2 da CRP; 67.º n.ºs 1 e 2 do DL n.º 197/99, de 08.06</p>
<p>O contrato outorgado com a <i>Latina – Agência de Publicidade, S.A.</i> suscita os seguintes comentários:</p> <ol style="list-style-type: none">1. O seu objecto não se encontra suficientemente delimitado pelos motivos apontados nas observações anteriormente tecidas em relação ao acto adjudicatório. E, em conexão com o referido, não foi fixado o seu encargo máximo estimado, nem, consequentemente, o limite máximo do mesmo a realizar em cada ano económico (2000/2001);2. O seu prazo global não foi efectivamente fixado, uma vez que depende dos itens das “<i>Publicações Externas</i>” que vierem a ser efectivamente executados pelo co-contratante particular, como resulta do teor do “<i>Relatório Final</i>” de 04.12.2000. Refira-se, aliás, que do citado parecer parece resultar que o “<i>item</i>” das “<i>Publicações Externas</i>” em causa corresponde à Revista do INTF – a	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 do CPA; 61.º als. d), e), h) e i) do DL n.º 197/99, de 08.06</p>

⁽²²⁾ Ou, em alternativa, art.º 59.º n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08.06, uma vez que, face ao valor indicado, a contratação em causa não se encontrava sujeita a forma escrita, cf. art.º 59.º n.º 1 al. a) do mesmo diploma legal.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>entregar no prazo de 10 dias úteis. Porém, a referência, no mesmo <i>Relatório</i>, a “<i>itens</i>” (no plural), retira à presunção formulada qualquer segurança jurídica quanto aos efectivamente considerados pela entidade adjudicante na reunião realizada em 21.12.2000.</p> <p>Conclui-se assim pela desconformidade legal do conteúdo do contrato <i>sub judice</i>, que, por incidir sobre alguns dos seus principais elementos – objecto, preço e prazo – implica a sua nulidade, cf. art.^{os} 185.^o n.^{os} 1 e 3 al. b) do CPA e 294.^o do Código Civil.</p> <p>A não explicitação do entendimento expresso pela entidade auditada no ponto J a fls. 96 do articulado apresentado em sede de audiência prévia - «<i>O conteúdo do contrato encontra-se perfeitamente delimitado em todos os seus principais elementos</i>» - obsta à superação dos comentários acima formulados.</p>	
<p>Em consequência do acto autorizador da realização da despesa em apreço padecer de nulidade, bem como o ulterior contrato de prestação de serviços celebrado, nos termos anteriormente explicitados, os eventuais pagamentos efectuados ao seu abrigo consubstanciam infracções financeiras, sancionadas nos termos da al. b) do n.^o 1 do art.^o 65.^o da Lei n.^o 98/97, de 26.08.</p>	<p>Art.^o 65.^o n.^o 1 al. b) da Lei n.^o 98/97, de 26.08</p>

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

Programa do Concurso:

Termo do prazo para apresentação das propostas: 15.05.2000, 17 horas (**art.^o 6.^o n.^o 1**)

Objecto do Procedimento: (**art.^o 9.^o**)

- A concepção do logótipo e do lettering (fonte) do INTF
- A aplicação do logótipo e do lettering aos diferentes suportes de uso corrente, tendo em vista a posterior execução do Manual de Identidade;
- A concepção de um perfil gráfico destinado a publicações externas.

Publicações Externas (**art.^o 12.^o**): A concepção da imagem gráfica para publicações externas, com definição das fontes, deverá prever os seguintes modelos:

- Desdobrável de apresentação do INTF;
- Brochura de apresentação do INTF;
- Capas para o Plano e Relatório de Actividades;
- Capa para a divulgação de estudos;
- Revista do INTF.

Os modelos de logótipo e perfil gráfico serão classificados tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância (**art.^o 13.^o**):

a) Qualidade:

- a.a) Coerência no conjunto da linha gráfica proposta;
- a.b) Fácil identificação/associação entre o INTF e a sua identidade interna e externa
- a.c) Rigor na apresentação dos modelos

b) Criatividade:

- b.a) Afirmação de uma imagem própria – instituição que regula e supervisiona as empresas do sector



Tribunal de Contas

Art.º 13.º n.º 2: «Não serão admitidas à fase seguinte do procedimento os concorrentes que não cumpram os objectivos constantes dos critérios atrás enunciados, de acordo com os parâmetros de valoração a estabelecer pela comissão, no prazo indicado no número seguinte».

Até ao termo do 2.º terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, a Comissão definirá a ponderação a aplicar aos diferentes elementos considerados na classificação dos modelos, podendo os interessados solicitar cópia da acta. (**cláusula 13.ª n.º 3**).

Na proposta, o concorrente deve indicar (**art.º 15.º n.º 2**):

- a) Discriminação dos preços unitários (parciais) que compõem o preço total, cf. art.º 16.º do Programa do Concurso;
- b) O preço total e condições de pagamento;
- c) Os prazos de execução das artes finais;
- d) Prazo de validade dos preços parciais apresentados.

Prazo de manutenção da proposta: 60 dias (**art.º 15.º n.º 7**)

Admissão de propostas variantes (**art.º 17.º n.º 1**)

A adjudicação será feita segundo o critério da proposta mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância (**art.º 19.º**):

- a) Classificação obtida na 1.ª fase;
- b) Preço;
- c) Prazos de execução das Artes Finais;
- d) Rigor na apresentação da proposta.

Art.º 23.º: «Negociação do Contrato: não havendo acordo quanto aos termos do contrato, designadamente quanto às possíveis alterações a introduzir nos modelos apresentados, o INTF reserva-se o direito de negociar com o candidato classificado em 2.º lugar».

Art.º 28.º - Rescisão.



Anexo VIII

Elaboração de Estudos Complementares



Tribunal de Contas

Objecto: Elaboração de Estudos Complementares

Co-Contratante: José M. Viegas, Consultores, Ld.^a

Valor (sem IVA): 39.880.000\$00

Procedimento Adoptado: Ajuste Directo

Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 197/99, de 08.06

Sumário: O presente contrato, directamente ajustado com o co-contratante acima identificado ao abrigo da excepção prevista no art.º 86.º n.º 1 al. d) do DL n.º 197/99, fundou-se em duas contratações anteriores, igualmente celebradas com o mencionado co-contratante particular após desenvolvimento do mesmo tipo de procedimento (ajuste directo).

A primeira foi impulsionada pelo Despacho do MEPAT n.º 10.990, de 11.05.1999, que instituiu um Grupo de Trabalho – cuja composição integrava o INTF – tendo cometido àquele a missão de formular uma estratégia do desenvolvimento do Caminho de Ferro no corredor Lisboa – Porto, plasmada em 2 (dois) Relatórios, o último dos quais a apresentar até 26.07.1999. A fim de assessorar o referido Grupo, o INTF recorreu aos serviços do citado gabinete de consultores, o qual se vinculou, por 3.000.000\$00 (sem IVA), a redigir os Relatórios em causa em conformidade com os prazos fixados no mencionado Despacho n.º 10.990, o que, porém, não foi observado.

Face às conclusões vertidas no Relatório [Final] apresentado pelo Grupo de Trabalho, o mesmo membro do governo determinou, através do Despacho n.º 20.309/99, de 06.10.1999, que aquele – que passou a designar-se por GTAV – elaborasse um segundo Relatório sobre a futura rede ferroviária nacional de Alta Velocidade, a apresentar até 20.12.1999. Atendendo à participação do supra identificado gabinete nos trabalhos anteriormente desenvolvidos e aos conhecimentos especializados na matéria, imputados ao seu sócio-gerente, o INTF procedeu a nova adjudicação de serviços, pela mesma importância (3.000.000\$00, sem IVA). No entanto, o adjudicatário sugeriu, na proposta então formulada, que os objectivos traçados no mencionado Despacho n.º 20.309/99 fossem concretizados em 2 (duas) fases, a primeira das quais confinada ao tratamento uniformizado de elementos constantes em 4 (quatro) estudos elaborados em momento anterior por entidades distintas. O resultado dos trabalhos relativos a esta 1.ª fase consubstanciaram o segundo Relatório, o qual foi, porém, concluído pelo GTAV já em data posterior à fixada no mencionado Despacho n.º 20.309/99.

A contratação objecto da presente acção de fiscalização incide pois sobre os serviços compreendidos na 2.ª fase - sugerida pelo co-contratante particular na proposta apresentada no âmbito da 1.ª fase, sumariamente descrita. Os trabalhos a desenvolver implicavam a aquisição de novos elementos, respectivo tratamento e síntese da informação (antiga e recente) reputada pertinente à apresentação de estimativas de procura dos futuros serviços de Alta Velocidade, tendo em conta, como factores condicionantes, o transporte em veículo automóvel individual e colectivo, bem como o transporte aéreo, entre Lisboa/Porto e Madrid. Tais objectivos foram acolhidos no Despacho do MES, de 15.02.2000, o qual referia ainda que os Relatórios - a apresentar pelo GTAV até 31.05.2000 - deveriam servir de suporte aos trabalhos a desenvolver pelo GTAV-LE. Para a coadjuvação na elaboração dos citados estudos, o INTF recorreu, uma vez mais, aos serviços do gabinete de consultoria supra identificado, o qual havia, aliás, formulado a sua proposta em data anterior à do mencionado Despacho de 15.02.2000. Todavia, o prazo global indicado pelo citado gabinete para a realização dos serviços de assessoria em causa nunca permitiriam, pela sua amplitude, cumprir os fixados no referido Despacho. Não obstante, o INTF aceita na íntegra as condições contratuais propostas pelo preço supra referenciado. Dada a unidade da presente despesa com a assumida no âmbito da 1.ª fase (no valor conjunto de 42.880.000\$00, sem IVA), o processo de contratação é remetido à apreciação do Secretário de Estado dos Transportes, atenta a



Tribunal de Contas

preclusão da competência do INTF para autorizar a realização de despesas superiores a 40.000 contos. Num 1.º momento, a mencionada entidade questiona a fundamentação aduzida para justificar um novo ajuste directo – alicerçado na especial aptidão técnica do co-contratante particular – mas, num 2.º momento (Despacho n.º 15.5/2000), concorda não só com os termos da adjudicação sugerida, como também com a dispensa de redução a escrito do negócio jurídico submetido à sua apreciação, por urgência no início da sua execução. Em simultâneo, não se opõe à concessão de um adiantamento ao adjudicatário – cujos fundamentos se desconhecem – e autoriza o co-financiamento pela REFER, E.P. da despesa global atinente às 1.ª e 2.ª fases, mediante a ulterior celebração de um protocolo com o INTF que consigne as responsabilidades financeiras de cada uma das referidas entidades no âmbito da contratação dos serviços em apreço. Porém, e não obstante se ter adoptado um procedimento acentuadamente desformalizado (ajuste directo), verifica-se que o INTF e a REFER, E.P. levaram cerca de 2 (dois) meses para aprovar as minutas dos contratos referentes ao protocolo e à prestação de serviços – apesar desta última ter sido dispensada de titulação escrita – o que também não se coaduna com a alegada urgência. Tal morosidade foi objecto de protesto pelo próprio gabinete de consultoria, que só mais tarde veio a subscrever o co-respectivo contrato de prestação de serviços com a REFER, E.P. e não com o INTF. Porém, a própria vinculação das duas partes ao citado contrato – concretizada em 08.06.2000 – ocorreu já em data posterior ao termo dos prazos fixados no Despacho do MES (de 15.02.2000) para a apresentação dos Relatórios, os quais viriam a ser concluídos 3/4 meses após a caducidade daqueles [prazos]. Tal incumprimento teve como consequência imediata a impossibilidade do GTAV-LE – entretanto criado – desenvolver os seus trabalhos com base nos citados estudos, cujo rigor e adesão aos objectivos inicialmente definidos pelo MES no seu Despacho de 15.02.2000 não é claro. Acresce que a morosidade verificada concorre igualmente para a descaracterização da especial aptidão técnica imputada ao gabinete de consultoria supra identificado – que teve, aliás, de recorrer à contratação dos serviços prestados por outra entidade privada -, permitindo legitimamente questionar se aquele deteria, de facto, as dimensões materiais e humanas necessárias para concluir os estudos adjudicados nos prazos administrativamente fixados.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Inexistência de convite escrito para a apresentação da proposta e/ou de qualquer documento que defina as condições essenciais da presente aquisição
- Ausência de cabimento prévio
- Deficiente justificação da escolha do co-contratante particular
- Insuficiente fundamentação do ajuste directo adoptado, conduzindo à preterição do procedimento pré-contratual legalmente aplicável
- Não fundamentação da dispensa de celebração de contrato escrito e da concessão do adiantamento proposto
- Deficiente satisfação do interesse público visado em consequência do incumprimento dos prazos fixados no Despacho do MES, de 15.02.2000
- Preterição dos princípios da transparência e celeridade processuais, patentes na titulação escrita do contrato com a REFER, E.P., e na morosidade verificada na ratificação – pela entidade competente – do acto autorizador da despesa atinente à 1.ª fase e na outorga dos dois contratos (de cooperação financeira e de aquisição de serviços)
- Não aprovação da minuta do contrato de aquisição de serviços pela entidade legalmente competente para o efeito



ANTECEDENTES:

Estudos respeitantes ao corredor ferroviário Lisboa-Porto:

Data	Actos
11.05.99	<p>Despacho n.º 10.990⁽¹⁾, proferido pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, através do qual se cria um Grupo de Trabalho⁽²⁾ com o objectivo de propor uma estratégia do desenvolvimento do Caminho de Ferro no corredor Lisboa-Porto, consubstanciada em 2 relatórios, o primeiro a apresentar no prazo de 45 dias e o relatório final no prazo de 75 dias a contar da data do Despacho <i>sub judice</i>⁽³⁾. O Grupo de Trabalho⁽⁴⁾, que <i>“poderá solicitar a colaboração de especialistas de reconhecido mérito que entenda pertinentes”</i> (n.º 3), deverá proceder à análise e definição:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>“dos tipos de serviços afectos no futuro quer a uma nova infra-estrutura de alta velocidade quer à actualmente em fase de modernização”</i>;- <i>“das opções de uma linha de elevada performance (práticas de <u>Alta Velocidade</u> e de adequação à bitola europeia) numa perspectiva nacional dentro do processo das Redes Transeuropeias, tendo em conta as localizações possíveis do novo Aeroporto. Para o efeito dever-se-à ter em conta também os estudos desenvolvidos no âmbito dos Estudos da Rede de Alta Velocidade – Lisboa/Porto/Madrid – dentro do processo das Redes Transeuropeias (...)”</i>;- <i>“dos projectos que integram o actual Plano de Modernização da Linha do Norte⁽⁵⁾ (...)”</i>;- <i>“dos encargos que, nesta perspectiva, se mantém pertinente executar no âmbito da modernização da Linha do Norte, bem como a respectiva programação”</i>;- <i>“da estimativa sumária dos encargos com a construção da nova linha”</i>.
01.06.99	Nomeação do Presidente do C.A. – Dr. Álvaro Neves da Silva – para presidir ao Grupo de Trabalho relativo ao corredor ferroviário Lisboa-Porto, deliberada em reunião ordinária do citado órgão colegial (cf. Acta n.º 1999/28, ponto 2).
17.06.99	Apresentação de Proposta (Ref. ^a n.º PP/22/99) pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a para a Prestação de Serviços de Assessoria Técnica aos Grupos de Trabalho e de Acompanhamento nomeados pelo Despacho n.º 10.990, de 11.05.1999, devendo, entre outras prestações, redigir os Relatórios Preliminar e Final do mencionado Grupo de Trabalho. O desenvolvimento dos serviços a prestar poderá operar-se através da participação em reuniões com ambos os Grupos, ou de documentos elaborados em preparação ou em síntese de algumas dessas reuniões. Honorários (<i>“preço base”</i>): 3.000 contos, correspondente a uma estimativa de 15 dias de trabalho; por cada dia a mais de trabalho, 200 contos (em unidades mínimas de meio-dia).

(1) No preâmbulo do citado Despacho tecem-se algumas considerações justificadoras da criação do Grupo de Trabalho, das quais se salienta:

- a) o objectivo de assegurar na próxima década as ligações ferroviárias de alta velocidade entre o Porto, Lisboa e Madrid;
- b) que, de acordo com o Relatório *“Modernização da Linha do Norte – Situação Física e Financeira, Perspectivas Futuras”*, da autoria da REFER, E.P., as previsões relativas à conclusão da Linha do Norte apontam para uma dilatação do prazo para além de 2010 e um custo estimado de 300 milhões de contos;
- c) que os cenários alternativos para a conclusão da Linha do Norte apontam para o ano de 2006 e um custo total de 260 milhões de contos;
- d) que o equacionamento de futuras opções, quanto à necessidade de uma nova infra-estrutura no corredor ferroviário Norte/Sul não deverá conduzir à paralização dos trabalhos actualmente em curso;
- e) que se justifica, face ao atraso, antecipar o equacionamento da nova infra-estrutura e questionar algumas das etapas previstas no actual projecto de modernização da Linha do Norte.

(2) Composto pelo INTF (que preside), pelos CP, E.P, pela REFER, E.P. e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres.

(3) Pelo que o 1.º Relatório deveria ser apresentado em 25.06.1999 e o Relatório Final em 26.07.1999.

(4) Junto do qual funciona uma Comissão de Acompanhamento com a finalidade de emitir parecer sobre o relatório final produzido.

(5) *«A decisão de modernização da linha do Norte, tomada em 1991, tinha como objectivo a ligação Porto-Lisboa em duas horas e quinze minutos, a concretizar até 2001-2002, com recurso a comboios de pendulação activa»*, cf. mencionado no preâmbulo do Despacho do MEPAT n.º 20.312/99, de 06.10, publicado no Diário da República, n.º 250, 2.ª Série, de 26.10.1999.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	Forma de Pagamento: 50% do preço base com a aceitação da proposta e o restante com a entrega e aceitação do Relatório Final. Prazo de Pagamento: 30 dias após a emissão das facturas.
24.06.99	Informação, produzida pelo Departamento de Apoio ao C.A. ⁽⁶⁾ , remetida ao seu Presidente, propondo a adjudicação da prestação de serviços de Assessoria Técnica aos Grupos de Trabalho e Acompanhamento ao Prof. Dr. Eng.º José Manuel Viegas , pelo valor de 3.000.000\$00 (sem IVA), correspondente a 15 dias de trabalho, por ajuste directo ⁽⁷⁾ e com dispensa de contrato escrito , ao abrigo do disposto nos art. ^{os} 36.º n.º 1 alíneas c) e d), por remissão do art.º 37.º, e 8.º n. ^{os} 1 al. b) e 2 e 12.º n.º 2, todos do DL n.º 55/95, de 29.03.
24.06.99	Acto Adjudicatório e autorizador da realização da despesa inerente à presente aquisição de serviços, deliberado pelo C.A., com base na Informação do Departamento de Apoio de 24.06.1999 (cf. Acta n.º 1999/32, ponto 3).
04.08.99	Emissão, por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , da Factura n.º 31/99, no valor de 1.500.000\$00 (sem IVA), respeitante a 50% do valor total com a aceitação da proposta.
09.08.99	Apresentação do <i>Relatório Final</i> sobre o corredor ferroviário Lisboa-Porto, subscrito pelos membros do Grupo de Trabalho nomeado para o efeito ⁽⁸⁾ .
11.08.99	Recibo n.º 22/99, emitido por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , respeitante à factura n.º 31/99.
11.08.99	Emissão, por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , da Factura n.º 32/99, no valor de 1.500.000\$00 (sem IVA), respeitante à entrega e aceitação do Relatório Final.
03.09.99	Emissão, pelo <i>Grupo de Acompanhamento</i> , de parecer sobre o teor do Relatório Final respeitante ao corredor ferroviário Lisboa-Porto, formulado em 09.08.1999 pelo respectivo Grupo de Trabalho.
30.09.99	Recibo n.º 34/99, emitido por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , respeitante à factura n.º 32/99.

Apesar de se ter verificado alguns atrasos na conclusão dos estudos supra identificados – já que o Relatório Final foi apresentado pelo Grupo de Trabalho em 09.08.1999 e não em 26.07.1999, cf. imposto no Despacho do MEPAT n.º 10.990, de 10.05.1999 – foi dada continuidade ao projecto governamental de implementação de uma Rede de Alta Velocidade, nos termos a seguir descritos.

Assim, e em consequência do expandido no Relatório Final respeitante ao corredor ferroviário Lisboa-Porto⁽⁹⁾, o Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território determinou, em 6 de Outubro de 1999, sob a forma de **Despacho (n.º 20.312/99)**, que a REFER, E.P., até 15 de Novembro do mesmo ano:

a) “*Apresente um plano de reorganização da actuação da empresa, no que respeita ao empreendimento linha do Norte, de modo a assegurar a identificação dos diferentes níveis de decisão e a permitir a imputação de responsabilidades pela condução de cada fase do projecto*”;

⁽⁶⁾ Subscrita pela Directora do Departamento, Dr.^a Luisa Sá Gomes.

⁽⁷⁾ A escolha do procedimento fundamentou-se na «(...) complexidade técnica do trabalho a desenvolver, e aos prazos impostos para a apresentação das recomendações (...)» no âmbito do Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho do MEPAT de 11.05.1999, e a do co-contratante particular no reconhecimento do seu mérito, constituindo um «(...) especialista na área do planeamento estratégico dos transportes, sendo em Portugal o único Professor catedrático nesta área, o que justificou a opção pela sua empresa» – Gabinete de José Manuel Viegas, Consultores, Ld.^a.

⁽⁸⁾ Presidente do C.A. do INTF, Dr. Álvaro Neves da Silva, Assessor do Conselho de Gerência da CP, E.P. Eng. Luís Areias, Director do Planeamento e Estudos de Tráfego da REFER, E.P., Eng. Carlos Reis e o Chefe da Divisão de Acesso à Actividade da DGTT, Eng. João Cardoso Lemos.

⁽⁹⁾ No âmbito do qual deveria ser proposta uma estratégia de desenvolvimento do Caminho de Ferro no citado corredor, tendo em consideração quer a introdução da tecnologia de alta velocidade, quer a sua futura integração numa rede transeuropeia, cf. estatuído no n.º 1 do Despacho do MEPAT n.º 10.990, de 11.05.1999.



b) “Proceda a uma reanálise de todos os contratos em execução, de forma a integrá-los na reorganização referida na alínea a)”.

Através do **Despacho n.º 20.309/99, de 6 de Outubro**⁽¹⁰⁾, a mesma entidade determinou que o Grupo de Trabalho criado pelo seu Despacho n.º 10.990, de 11 de Maio de 1999, prosseguisse os seus trabalhos, a fim de preparar um **segundo relatório** sobre a futura rede ferroviária portuguesa de alta velocidade, a apresentar até **20 de Dezembro de 1999**. Neste seu segundo relatório o GTAV⁽¹¹⁾ deverá aprofundar os seguintes aspectos:

- a) «**Estudos de procura sobre serviços de alta velocidade entre Lisboa e Porto, tendo em conta estudos que se farão entretanto sobre a ligação Porto-Vigo**»;
- b) «**Ponto de situação sobre as decisões já tomadas e sobre as que estão em curso em Espanha, bem como sobre os cenários de evolução dessas decisões (...)**».

Ainda segundo os n.ºs 3 e 4 do mesmo Despacho, «O GTAV **poderá solicitar a colaboração de especialistas de reconhecido mérito nas áreas que entenda pertinentes**» e «O apoio logístico e técnico será suportado pelas instituições que integram o GTAV, com repartição a propor pelo INTF».

Foi assim desencadeada nova contratação pelo INTF nos termos seguidamente descritos.

1.ª Fase – Assessoria Técnica ao GTAV no âmbito da Rede Ferroviária Nacional de Alta Velocidade:

Data	Actos
09.11.99	<p>Apresentação de Proposta (Ref.ª n.º PP/44/99) pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª para a Prestação de Serviços de Assessoria Técnica ao GTAV, nomeado pelo Despacho n.º 20.309/99, de 06.10.</p> <p>Considerando que os elementos disponíveis não permitem a realização de uma síntese minimamente sólida, fundamentadora de qualquer decisão política sobre a viabilidade do projecto [comboio de Alta Velocidade entre Lisboa e Porto], sugere a adopção duma metodologia alternativa, repartindo os trabalhos por duas fases, nos termos infra referidos:</p> <p>1.ª Fase - «Consistindo numa auditoria dos estudos disponíveis, tendo em vista identificar com maior precisão os elementos de cada um que possam revelar-se minimamente fiáveis para integração numa síntese final (a completar com trabalhos a desenvolver na 2.ª fase) e desenvolvimento da metodologia e programa de trabalhos a realizar na segunda fase». Para a sua realização, prevê um prazo de 4 semanas⁽¹²⁾.</p> <p>Honorários: 3.000 contos (sem IVA), correspondente a uma estimativa de 15 dias de trabalho (15 dias x 200 contos).</p> <p>Forma de Pagamento: 50% do preço com a adjudicação da proposta e o restante com a aceitação do Relatório Final da 1.ª fase.</p> <p>Prazo de Validade da Proposta: 60 dias.</p> <p>2.ª Fase - «Consistindo no desenvolvimento dos trabalhos de aquisição de nova informação, modelação correspondente e síntese de todos os elementos (antigos e novos) considerados relevantes para a produção de estimativas de procura [sobre serviços de alta velocidade entre Lisboa e Porto] com um mínimo de fiabilidade. (...) Só no relatório final da 1.ª fase será possível apresentar uma previsão de <u>prazos</u> e <u>encargos</u> com esta 2.ª fase, mas considera-se ser possível admitir para a mesma uma duração de 3</p>

⁽¹⁰⁾ Publicado no Diário da República, n.º 250, 2.ª Série, de 26.10.1999.

⁽¹¹⁾ Grupo de Trabalho da Alta Velocidade.

⁽¹²⁾ O termo da 1.ª fase ocorrerá na “primeira quinzena de Dezembro próximo”, cf. referido na mencionada proposta.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	a 4 meses».
22.11.99	Solicitação de parecer ao SG ⁽¹³⁾ sobre a proposta de prestação de serviços apresentada pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a (de 09.11.1999), cf. teor do despacho proferido pela Directora Adjunta do C.A., exarado em documento interno do INTF.
30.11.99	Emissão do Parecer solicitado em 22.11.1999, o qual, após descrever o circunstancialismo que rodeou a anterior contratação de serviços à sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a , conclui que «A adjudicação da 1.^a fase tem justificação ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de Junho. Até ao limite de 10.000 contos não é exigida a celebração de contrato escrito (al. a) do n.º 1 do art.º 59.º). (...) Relativamente à 2.^a fase , convém desde já referir que, nos termos do n.º 2 do art.º 79.º, se o encargo a suportar pelo INTF for igual ou superior a 15.000 contos, a escolha prévia do procedimento, ou seja ajuste directo ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art.º 86.º, carece de aprovação prévia do Ministro da Tutela. Independentemente de tal aprovação, se o montante global da participação do INTF, incluindo o proveniente do Relatório já entregue, for superior a 40.000 contos, a aprovação da despesa é da competência do Ministro da Tutela (Art.ºs 16.º e 17.º)».
23.11.99	Acto Adjudicatório e autorizador da realização da despesa decorrente da aquisição dos serviços à sociedade José Manuel Viegas, Consultores, Ld.^a (no valor de 3.000.000\$00 sem IVA), deliberado pelo C.A., com fundamento no aduzido no Parecer produzido em 30.11.1999 (cf. Acta n.º 1999/53, ponto 5).
16.12.99	Emissão, por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , da Factura n.º 47/99, no valor de 1.500.000\$00 (sem IVA), respeitante a 50% do valor total com a aceitação da proposta.
07.01.00	Apresentação do (II) Relatório ⁽¹⁴⁾ sobre o corredor ferroviário Lisboa-Porto, subscrito (em 04.01.2000) pelos membros do GTAV ⁽¹⁵⁾ . O Anexo I.2 ao citado Relatório corresponde a um estudo intitulado « <i>Estimativas de Tráfegos na Linha de Alta Velocidade entre Lisboa e Porto com base nos Estudos</i> ⁽¹⁶⁾ anteriores», subscrito em 05.01.2000 por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a
17.01.00	Apresentação do Relatório Final da 1.^a Fase , intitulado « <i>Auditoria dos Estudos Anteriormente Realizados e Proposição dos Estudos a Lançar a Curto Prazo</i> », subscrito por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a .
28.01.00	Recibo n.º 1/00, emitido por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , respeitante à factura n.º 47/99.
20.03.00	Emissão, por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , da Factura n.º 11/0 A, no valor de 1.000.000\$00 (sem IVA), devidos com a aceitação do Relatório Final da 1. ^a Fase.
25.05.00	Recibo n.º 29/0 A, emitido por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , respeitante à factura n.º 11/0 A.
01.08.00	Emissão, por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , da Factura n.º 24/0 A, no valor de 500.000\$00 (sem IVA), relativos aos 2,5 dias de trabalho remanescentes.
29.09.00	Recibo n.º 40/0 A, emitido por José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , respeitante à factura n.º 24/0 A.

(13) Endereçada à Dr.^a Lurdes Pereira.

(14) Trata-se do Relatório elaborado em cumprimento do Despacho do MEPAT n.º 20.309/99, de 06.10, o qual foi organizado em duas partes: I Parte: «*Estudos de Procura para os Serviços de Alta Velocidade*» e Parte II: «*Ponto de Situação sobre as Opções Espanholas*».

(15) Presidente do C.A. do INTF, Dr. Álvaro Neves da Silva, Assessor do Conselho de Gerência da CP, E.P. Eng. Luís Areias, Director do Planeamento e Estudos de Tráfego da REFER, E.P., Eng. Carlos Reis e o Chefe da Divisão de Acesso à Actividade da DGTT, Eng. João Cardoso Lemos.

(16) Tais estudos foram os formulados pela Consulgal/Transmark, SNEDE/Transurb, Ferbritas/Intraplan e pelo Dr. Manuel Margarido Tão.



E, ainda durante a execução do contrato [informal] respeitante à 1.ª Fase – pendente em consequência do incumprimento do prazo (20.12.1999) fixado no Despacho do MEPAT n.º 20.309/99, de 06.10 para a apresentação do 2.º Relatório, concluído em 07.01.2000 -, foi iniciado o procedimento tendente à aquisição dos estudos integrados pela sociedade *José M. Viegas, Consultores, Ld.ª* numa 2.ª Fase⁽¹⁷⁾, que abarcou o conjunto de actos e formalidades infra descritas.

2.ª Fase – Assessoria Técnica ao GTAV no âmbito da Rede Ferroviária Nacional de Alta Velocidade – Elaboração de Estudos Complementares:

Data	Actos
14.02.00	<p>Apresentação de Proposta (Ref.ª n.º PP/07/00) pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª para a Realização de Estudos Complementares para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade, nos termos da qual se propõe a execução fraccionada daqueles em 5 frentes de trabalho⁽¹⁸⁾ sequenciais, com os custos infra indicados:</p> <ul style="list-style-type: none">Frente 1 – Estimação dos Tráfegos Induzidos: 13.300.000\$00 (sem IVA);Frente 2 – Estimação da matriz global T1: 11.320.000\$00 (sem IVA);Frente 3 – Estimação da Transferência a partir do transporte aéreo: 6.040.000\$00 (sem IVA);Frente 4 – Consolidação dos modelos Logit: 3.900.000\$00 (sem IVA);Frente 5 – Síntese dos estudos e consolidação de resultados: 5.320.000\$00 (sem IVA). <p>Valor Total: 39.880.000\$00 (sem IVA).</p> <p>Prazo Global: 4 meses e 2 semanas, devendo o Relatório Intercalar encontrar-se concluído ao fim de 3 meses.</p> <p>Plano de Pagamentos proposto:</p> <ul style="list-style-type: none">- com a Adjudicação, 30% do valor global, correspondente a 12.765.000\$00 (com IVA);- com a entrega do Relatório Intercalar, 40% do valor global, correspondente a 17.020.000\$00 (com IVA);- com a entrega do Relatório Final, os restantes 30% do valor global, correspondente a 12.765.000\$00 (com IVA). <p>Prazo de pagamento: 30 dias após emissão da factura.</p> <p>Prazo de validade da proposta: 30 dias.</p>
15.02.00	<p>Atendendo a que, entre outros, o 2.º Relatório elaborado pelo GTAV aponta para a necessidade de executar estudos complementares por forma a permitir uma caracterização adequada da <i>evolução da procura sobre serviços de Alta Velocidade</i>, o Ministro do Equipamento Social determinou, sob a forma de Despacho, que:</p> <p>«1. O GTAV continue os seus trabalhos, desenvolvendo os estudos necessários para o conhecimento dos seguintes factores condicionantes da evolução da procura associada ao futuro serviço ferroviário de alta velocidade:</p> <ul style="list-style-type: none">a) <i>Indução de tráfegos, por virtude da maior rapidez, frequência e economia das ligações;</i>b) <i>Mercado das ligações em longo curso em transporte automóvel individual, tanto a nível doméstico, como a nível internacional;</i>c) <i>Mercado de transporte aéreo entre Lisboa/Porto e Madrid, sua segmentação, e sua evolução em termos de oferta e de procura;</i>d) <i>Consolidação dos modelos de transferência modal por conciliação dos empregues em</i>

(17) Como sugerido na sua Proposta com a Ref.ª n.º PPI/44/99.

(18) No termo de cada uma das frentes de trabalho, o Gabinete vincula-se a elaborar um relatório sobre o estudo desenvolvido.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p><i>dois dos estudos de procura existentes.</i></p> <p>2. O GTAV deverá apresentar o desenvolvimento dos estudos até 31 de Maio de 2000, (...), produzindo igualmente um relatório intercalar, até 30 de Abril de 2000 (...).</p> <p>3. Os trabalhos devem ser efectuados com base nos mesmos pressupostos de apoio logístico e técnico constantes do despacho anterior».</p> <p>No Despacho é ainda mencionado que se entende essencial «(...) que os referidos estudos complementares suportem tecnicamente a participação portuguesa no Grupo de Trabalho a constituir no âmbito da Comissão Técnica Mista Luso-Espanhola, na sequência da decisão política tomada na Cimeira de Salamanca de 25 e 26 de Janeiro, p. p.»⁽¹⁹⁾.</p>
15.02.00	<p>Apreciação da Proposta apresentada em 14.02.2000 por José M. Viegas, Consultores, Ld.^a, formulando-se algumas observações de carácter metodológico, a atender em momento posterior, cf. se infere do teor da Nota Interna com a Ref.^a n.º 03/2000/AD, emanada pelo Departamento de Estudos e Projectos (DEP).</p>
	<p>Parecer anexo à Nota Interna com a Ref.^a n.º 03/2000/AD, emitido pelo Núcleo de Apoio ao C.A.⁽²⁰⁾, no qual, após se relatar e justificar as anteriores contratações dos serviços prestados pelo Gabinete José M. Viegas, Consultores, Ld.^a, se propõe a remessa do processo ao Ministro da Tutela para que autorize:</p> <ul style="list-style-type: none">- a adjudicação dos serviços relativos à segunda fase ao mesmo Gabinete pelo valor de 39.880.000\$00, sem IVA⁽²¹⁾, com base no ajuste directo previsto no art.º 79.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como a dispensa de redução a escrito do respectivo contrato, ao abrigo do estatuído no art.º 60.º n.º 1 al. b) do mesmo DL;- a realização da despesa, no valor global de 42.880.000\$00⁽²²⁾ (acrescida de 7.289.600\$00 de IVA), nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 17.º do referido DL, «(...) ficando, desta forma, ratificada a adjudicação e respectiva despesa, identificada supra como 1.ª fase, com o valor global de 3.000.000\$00 (acrescida de 510.000\$00 de IVA)»;- «(...) o pagamento de adiantamentos, até ao limite legalmente permitido, cujo valor é de 13.997.880\$00, contra a entrega de garantia bancária de igual montante». <p>O recurso ao ajuste directo é justificado pela «(...) <i>especialidade da matéria e a imperiosa urgência na conclusão dos trabalhos, aliadas ao facto de o Professor Manuel Viegas ser o único a reunir os requisitos necessários ao bom termo dos trabalhos – perfil técnico-científico e disponibilidade (...)</i>».</p> <p>Ainda de acordo com o teor do mesmo parecer, a despesa deverá ser repartida pelas instituições que integram o GTAV (INTF e REFER) suportando o INTF 1/3⁽²³⁾ e a REFER os restantes 2/3⁽²⁴⁾.</p>

⁽¹⁹⁾ Na Cimeira Luso-Espanhola realizada em 25 e 26 de Janeiro de 2000 foi instituída uma Comissão Mista, junto da qual deverá funcionar um Grupo de Trabalho sobre Alta Velocidade Luso-Espanhola (GTAV-LE) constituído, pela parte portuguesa, pelo MES, DGTT e REFER, E.P., competindo ao INTF dar o apoio logístico, administrativo e financeiro necessário ao seu funcionamento, cf. se depreende do teor do Despacho do Secretário de Estado dos Transportes n.º 14.089/2000, de 15.06.2000 (publicado no DR, 2.ª Série, n.º 158, de 11.07.2000). Em 22.01.2001, a mesma entidade definiu a composição da citada Comissão Mista (cf. Despacho n.º 2748/2000, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 34, de 09.02.2001).

⁽²⁰⁾ Subscrito pela Dr.^a Lurdes Pereira.

⁽²¹⁾ A que acrescem 6.779.600\$00 de 17% de IVA.

⁽²²⁾ Valor resultante da adição de 3.000.000\$00 de honorários respeitantes à 1.ª fase com os estimados para a 2.ª fase – 39.880.000\$00. Tal é justificado face ao princípio da unidade da despesa, constante no art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁽²³⁾ 1/3 de 39.880.000\$00 = 13.293.333\$33.



Tribunal de Contas

Data	Actos
15.02.00	<p>Aprovação da aquisição da 2.^a Fase dos trabalhos constantes da proposta do Prof. José Manuel Viegas, no valor de 39.880.000\$00 (sem IVA), como deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/7, ponto 3), o qual determinou ainda, com base no teor da Nota Interna com a Ref.ª n.º 03/2000/AD, de 15.02.2000 e Parecer anexo àquela, a remessa do processo «(...) para aprovação do Ministro da Tutela para:</p> <p>a) Proceder a ajuste directo, ao abrigo da alínea d), do n.º 1, do artigo 86.º do Dec.-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, tendo em conta que o Prof. José Manuel Viegas é o único que, em Portugal, poderá levar a bom termo os trabalhos requeridos e, dada a urgência, ser impossível recorrer a qualquer outro procedimento;</p> <p>b) Autorização da despesa no valor global de 42.880.000\$00 (...) acrescido de IVA à taxa de 17% no valor de Esc. 7.289.600\$00 (...) – sendo que, Esc. 3.000.000\$00, relativos à 1.^a fase e Esc. 39.880.000\$00 relativos à segunda fase (...);</p> <p>c) Autorização da dispensa de contrato escrito; e</p> <p>d) Autorização do pagamento de adiantamentos;</p> <p>e) Propor a seguinte repartição de encargos, nos termos do disposto no n.º 4 do Despacho n.º 20.309/99 (2.^a série), de 6 de Outubro de 1999 e n.º 3 do Despacho de 15 de Fevereiro de 2000 do Ministro do Equipamento Social:</p> <ul style="list-style-type: none">- O INTF suportou os encargos no valor de Esc. 3.000.000\$00 e suporta o encargo de Esc. 11.880.000\$00⁽²⁵⁾ na segunda fase dos Estudos;- A Refer, Rede Ferroviária Nacional, E.P. suporta os restantes Esc. 28.000.000\$00⁽²⁶⁾ inteiramente referentes à segunda fase dos Estudos;»
18.02.00	<p>Solicitação, à sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª, de diversos elementos instrutórios do processo de aquisição de serviços em curso, nomeadamente, de «Declaração em como a José M. Viegas, Consultores, Ld.ª, assume a responsabilidade pelos técnicos e empresas que considerar necessário subcontratar», cf. teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 276/00-CA.</p>
21.02.00	<p>Remessa, pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª, dos documentos solicitados pelo INTF no seu ofício com a Ref.ª 276/00-CA, de 18.02.2000, cf. teor do ofício da citada sociedade com a Ref.ª n.º GG/11/00.</p>
23.02.00	<p>Submissão à apreciação do Secretário de Estado dos Transportes, das autorizações deliberadas pelo C.A. do INTF em reunião de 15.02.2000, registadas na respectiva Acta (n.º 2000/7) sob o ponto 3, acima transcritas, com excepção das respeitantes às alíneas c) e d), cujo teor se reproduz:</p> <p>«c) Aceitar a proposta do Prof. José Manuel Viegas com dispensa de celebração de contrato escrito, nos termos da alínea b), do n.º 1 do art.º 60.º do Dec.-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;</p> <p>d) Proceder ao pagamento de adiantamentos, até ao limite legalmente permitido, no valor de PTE 13.997.880, contra a entrega de garantia bancária de igual montante», como consta no ofício do INTF com a Ref.ª n.º 290/00-CA.</p>
24.02.00	<p>Remessa ao Conselho de Administração da REFER, E.P., de uma cópia completa do processo respeitante à aquisição de serviços no âmbito do GTAV enviada ao Secretário de Estado dos Transportes para aprovação, cf. teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 297/00-CA.</p>

⁽²⁴⁾ 2/3 de 39.880.000\$00 = 26.586.666\$66.

⁽²⁵⁾ Valor correspondente a 29,78% de 39.880.000\$00.

⁽²⁶⁾ Importância equivalente a 70,21% de 39.880.000\$00.



Tribunal de Contas

Data	Actos
13.03.00	Comunicação, à sociedade <i>José M. Viegas, Consultores, Ld.ª</i> , da “aprovação” da sua Proposta ⁽²⁷⁾ pelo C.A. na reunião realizada em 15.02.2000, bem como da remessa do respectivo processo de contratação para submissão à apreciação do Secretário de Estado dos Transportes, cf. teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 378/99 (16/00 – NAC).
03.04.00	<p>Despacho proferido pelo Secretário de Estado dos Transportes, na sequência do solicitado pelo INTF através do ofício com a Ref.ª n.º 290/00-CA, cujo teor se transcreve (parcialmente):</p> <p><i>«Julgo que não está suficientemente justificada a forma processual para concretizar o Estudo, embora possa entender que esta seja talvez explicável quer pelo facto de se tratar de um trabalho na sequência de outros já efectuados quer pela necessidade de ter conclusões em tempo oportuno de iniciar contactos com as autoridades Espanholas. (...) poderá o INTF suportar encargos até cerca de 1/3 dos custos globais gastos com assessorias técnicas, desde que sejam inferiores a 15.000 contos, atento o disposto no n.º 2 do art.º 79.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e no pressuposto de que a Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P., valida a sua prestação, formalizando então cada entidade a aquisição dos serviços respectivos (...)».</i></p> <p>O referido Despacho foi comunicado ao INTF através do ofício n.º 1148, de 04.04.2000, emitido pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Transportes.</p> <p>Na mesma data (03.04.2000) o Secretário de Estado dos Transportes proferiu novo Despacho (n.º 15.5/2000) em substituição do acima transcrito, o qual foi comunicado ao INTF através do ofício do seu Gabinete n.º 1683, de 25.05.2000, nos termos do qual aquela entidade concorda com o proposto, e determina que lhe seja presente a minuta de protocolo a outorgar e co-respectivas informações de cabimento.</p>

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Inexistência de convite escrito para a apresentação da proposta e/ou de qualquer documento ⁽²⁸⁾ que fixe as condições essenciais da presente aquisição, tais como o seu objecto, regime de pagamentos, prazo para a realização dos serviços, etc., deixando ao livre arbítrio do contraente particular a conformação do conteúdo do negócio jurídico a celebrar. A deficiência apontada assume especial relevância ao nível dos prazos propostos por <i>José M. Viegas, Consultores, Ld.ª</i> para a apresentação/conclusão dos Relatórios Intercalar e Final, cuja amplitude nunca permitiria cumprir os definidos no Despacho do MES de 15.02.2000 ⁽²⁹⁾ .	Art.ºs 8.º n.º 1 e 11.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06
O prazo declarado na proposta para a sua manutenção é inferior ao mínimo legalmente exigido.	Art.º 52.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06
O parecer anexo à Nota Interna com a Ref.ª n.º 03/2000/AD, de 15.02.2000 revela deficiências ao nível da celeridade e transparência da actividade contratual	Art.ºs

⁽²⁷⁾ Datada de 14.02.2000 com a Ref.ª n.º PP/07/00.

⁽²⁸⁾ Como um *Caderno de Encargos*, definido no art.º 42.º do DL n.º 197/99, de 08.06, e válido para qualquer tipo de procedimento, como o inculca a sua inserção sistemática no Capítulo I, que aglutina as “*Disposições Gerais Comuns*” aplicáveis às contratações reguladas pelo citado DL. Para o mesmo entendimento – definição prévia, pela Administração, das condições essenciais a ajustar – concorrem o disposto no art.º 59.º n.º 3, ao aludir, para os contratos isentos e/ou dispensados de redução a escrito «(...) às condições fixadas nos documentos que servem de base ao procedimento (...)», bem como o estatuído no n.º 1 dos art.ºs 146.º, 148.º e 151.º, que disciplinam procedimentos menos formais.

⁽²⁹⁾ Assim, enquanto que, de acordo com o citado Despacho, os Relatórios Intercalar e Final deveriam se encontrar concluídos até 30.04.2000 e 31.05.2000, respectivamente, já os prazos propostos pelo contraente particular (na sua Proposta com a Ref.ª PP/07/00) só permitiriam a apresentação daqueles – no mínimo – em 15.05.2000 e 30.06.2000, respectivamente.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>administrativa desenvolvida, bem como a inobservância de formalidades traçadas no DL n.º 197/99, de 08.06, atenta a constatação cumulativa do seguinte conjunto de factos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Delonga na proposta de ratificação do acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa inerente à prestação dos serviços atinentes à 1.ª Fase (deliberado pelo C.A. em 23.11.1999) atendendo à integral realização daqueles [serviços] à data da supra citada Nota⁽³⁰⁾;2. O Despacho do MES de 15.02.2000 foi proferido em data posterior à da apresentação da proposta pelo contraente particular;3. Ausência de fundamentação relativamente ao adiantamento solicitado, exigida pelo art.º 72.º n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08.06;4. Não fundamentação da dispensa de celebração de contrato escrito solicitada, atentos os pressupostos exigidos no art.º 60.º n.º 1 al. b) do mesmo DL;5. Deficiente justificação da escolha do contraente particular e do recurso ao ajuste directo (ao abrigo do disposto no art.º 86.º n.º 1 al. d) do DL n.º 197/99), constatando-se uma repetição dos fundamentos de facto e de direito em que se alicerçaram as contratações anteriores⁽³¹⁾. <p>Os factos apontados indiciam que a Administração nem sempre imprimiu a necessária celeridade à sua actuação por forma a alcançar uma satisfação eficaz e eficiente dos fins que a determinaram a contratar, cf. o impunha o disposto no art.º 10.º do CPA (e 57.º do mesmo Código), atendendo, sobretudo, à natureza excepcional do procedimento pré-contratual proposto. Por outro lado, a ausência e/ou (consoante os casos) deficiente fundamentação prejudica a transparência e a imparcialidade da sua actividade, destacando-se a não indicação dos interesses públicos que, no seu juízo, foram significativos no âmbito do adiantamento proposto.</p>	<p>266.º n.º^{OS} 1 e 2 da CRP;</p> <p>3.º n.º 1, 4.º, 6.º, 10.º e 125.º n.º^{OS} 1 e 2 do CPA;</p> <p>7.º, 11.º n.º 1, 12.º, 60.º n.º 1 al. b), 72.º n.º 4, 79.º n.º 1 e 86.º n.º 1 al. d) do DL n.º 197/99, de 08.06.</p>
<p>À data da deliberação do C.A. de 15.02.2000, bem como à da autorização para a realização da despesa em apreço – concedida pelo Secretário de Estado dos Transportes através do seu Despacho n.º 15.5/2000 - não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento. Na verdade, tal operação contabilística só foi efectuada em 05.06.2000, cf. data aposta na <i>Informação de Cabimento</i> n.º 00.007, remetida pela entidade auditada em sede de contraditório em <i>Anexo (S)</i> ao articulado apresentado, e que já constava do processo inicialmente disponibilizado, cf. adiante relatado. ©</p>	<p>Art.º^{OS} 18.º n.º^{OS} 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20/2; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; art.º 6.º n.º 3 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05</p>
<p>O acto de <i>aprovação</i> (homologação) deliberado pelo C.A. na reunião de 15.02.2000 merece os seguintes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. A fundamentação da adopção do ajuste directo – atinentes à especial	

⁽³⁰⁾ Atento o disposto no art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 08.06, o C.A. do INTF deveria, na escolha do procedimento a adoptar no âmbito da 1.ª Fase, atender também à despesa previsível inerente à 2.ª Fase (aplicando o critério fixado no art.º 24.º do DL n.º 197/99), o que imporia, à data da adjudicação da proposta formulada para a citada 1.ª Fase, a realização de concurso público internacional se se atingisse um valor conjunto superior a 39.294.383\$00 – como resulta do estatuído no art.º 191.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06 e n.º 1 da Portaria n.º 527/98, de 17.08. Com a ratificação em causa, o C.A. do INTF pretende sanar um vício de incompetência, atinente quer ao ajuste directo efectuado (cf. art.º 79.º n.º 2 do DL n.º 197/99) quer, ainda, ao montante estimado para a despesa a realizar nas duas fases, atento o limite fixado no art.º 17.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99.

⁽³¹⁾ Cf. teor da Informação do DACA, de 24.06.1999 e parecer do INTF de 30.11.1999.

⁽³²⁾ Tais estudos foram:

- o da Consulgal/Transmark relativo à ligação Lisboa-Porto;
- o da SNEDE/Transurb, intitulado "*Estudo de Mercado sobre a Procura de Transporte no Eixo Lisboa – Porto – Braga*";
- o de Ferbrietas/Intraplan de "*Integração da Alta Velocidade na Rede Ferroviária Nacional*";



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>capacidade técnica do Prof. José M. Viegas -, além de repetitiva (como supra referido), não se articula com a constatação dos factos infra assinalados:</p> <p>a) A existência de estudos anteriores que versam sobre as ligações ferroviárias de <i>alta velocidade</i> (acima dos 300 Km/h) e de <i>velocidade alta</i> (entre os 200 e os 250 km/h), elaborados por diversas entidades⁽³²⁾ – os quais serviram de suporte à elaboração, pelo mesmo Professor, do Relatório Final da 1.ª Fase, datado de 17.01.2000;</p> <p>b) Recurso, pelo contraente particular, aos serviços prestados por terceiros⁽³³⁾ na fase preparatória dos Relatórios a apresentar.</p> <p>Acresce que, atento o valor global da despesa a considerar na escolha do procedimento pré-contratual (42.880.000\$00), a especialização invocada deveria ter sido ponderada ao nível do mercado comunitário para o mesmo tipo de serviços, e não ao nível nacional⁽³⁴⁾.</p> <p>2. Atento o seu valor, o contrato em causa estava sujeito a redução a escrito, cf. se infere do estatuído no art.º 59.º n.º 1 al. a) do DL n.º 197/99, de 08.06. Só por acto unilateral é que poderia ser dispensada tal forma, cf. resulta do preceituado no art.º 60.º n.º 1 do mesmo diploma legal, desde que a situação <i>sub judice</i> se subsumisse à al. b) da mesma norma e número, como invocado pelo C.A.. Todavia, afigura-se que não se encontravam reunidos os pressupostos exigidos na citada al. b) pelos motivos seguidamente enunciados:</p> <p>a) A verificação de «<i>acontecimentos imprevisíveis</i>»: para este pressuposto se considerar preenchido teriam de se ter verificado circunstâncias anómalas, insusceptíveis de previsão pelo INTF, que tivessem gerado a necessidade de realizar os estudos em apreço. Ora, já em 11.05.1999, tinha sido detectada a necessidade de se proceder à análise e definição «<i>(...) dos tipos de serviços afectos no futuro quer a uma nova infra-estrutura de alta velocidade quer à actualmente em fase de modernização</i>», bem como «<i>(...) das opções de uma linha de elevada performance (práticas de Alta Velocidade e de adequação à bitola europeia) numa perspectiva nacional (...)</i>», cf. consta no Despacho do MEPAT n.º 10.990. Após a apresentação de um 1.º Relatório pelo Grupo de Trabalho (em 09.08.1999), a mesma entidade determinou, em 06.10.1999, que o referido Grupo prosseguisse os seus trabalhos, a fim de preparar um 2.º Relatório sobre a futura rede de Alta Velocidade, cf. teor do Despacho n.º 20.309/99. Solicitada a coadjuvação da sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª na elaboração deste 2.º Relatório, o seu sócio gerente (Prof. J. M. Viegas) sugere a sua realização em duas fases⁽³⁵⁾, metodologia que veio a ser acolhida quer pelo INTF – cf. se infere do facto de só se ter adjudicado a 1.ª Fase em 23.11.1999 – quer pela própria tutela, através do Despacho do</p>	<p>Art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP;</p> <p>3.º n.º 1, 123.º n.º 1 al. d) e 125.º n.^{os} 1 e 2 do CPA;</p> <p>60.º n.º 1 al. b), 72.º n.º 4, 80.º n.^{os} 1 e 2, 86.º n.º 1 al. d), 191.º n.º 2 e 194.º do DL n.º 197/99, de 08.06;</p> <p>18.º n.^{os} 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02</p>

- a tese de doutoramento do Dr. Manuel Margarido Tão na Universidade de Leeds, dedicada à avaliação Económica de uma Linha de Alta Velocidade Ferroviária Lisboa-Madrid, publicada em Maio de 1999.

⁽³³⁾ Pelo menos, a sociedade Tis.pt, S.A., cf. decorre do teor do fax subscrito pelo Prof. J.M. Viegas em 25.05.2000.

⁽³⁴⁾ Cf. decorre do disposto nos art.^{os} 80.º n.^{os} 1 e 2, 191.º n.º 2 e 194.º do DL n.º 197/99, de 08.06, conjugado com o disposto no n.º 2 do Despacho do Ministro das Finanças n.º 8738/2000, de 07.04.2000, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 98, de 27.04.2000.

⁽³⁵⁾ Cf. teor da sua Proposta com a Ref.ª PP/44/99, datada de 09.11.1999.

⁽³⁶⁾ Cf. Parecer subscrito na citada data.

⁽³⁷⁾ Data do Despacho proferido pela Directora Adjunta do C.A.

⁽³⁸⁾ Cf. expresso na Proposta com a Ref.ª n.º PP/44/99, de 09.11.1999.

⁽³⁹⁾ Cf. se depreende da "Nota" subscrita pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª em 16.10.2000.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>MES, de 15.02.2000. Consequentemente, afigura-se insustentável considerar que o desenvolvimento de estudos anteriores, determinado no último dos referidos Despachos, fosse impossível de antever pelo INTF. Na verdade, este Instituto, já em 30.11.1999⁽³⁶⁾ alertava para os procedimentos administrativos e financeiros a observar na contratação dos serviços atinentes à 2.ª Fase, a que acresce o facto de o adjudicatário ter formulado a sua proposta em momento anterior ao mencionado Despacho de 15.02.2000.</p> <p>b) «(...) e por motivos de urgência imperiosa (...)»: o preenchimento deste pressuposto exigiria a verificação duma situação de interesse público cuja satisfação impusesse a concretização dos serviços em apreço (ou o início da sua execução) num curto espaço de tempo, sob pena daquela [satisfação] jamais se realizar. Ora, além de não se indicarem os motivos de urgência imperiosa, os factos infra indicados não se articulam com a existência duma tal situação:</p> <ul style="list-style-type: none">- Desde 22.11.1999⁽³⁷⁾ que o INTF tinha conhecimento de que a realização dos estudos em apreço (2.ª Fase) implicaria um prazo de 3 a 4 meses⁽³⁸⁾, encontrando-se o início da sua elaboração condicionado à conclusão dos estudos concernentes à 1.ª Fase. Porém, aqueles (Relatório II) foram apresentados em data posterior (07.01.2000) à fixada no Despacho n.º 20.309/99, de 06.10 (20.12.1999), facto que não se articula com a alegada existência de uma situação de urgência;- Entre o termo dos estudos relativos à 1.ª Fase (07.01.2000) e a concessão da dispensa – deferida em 03.04.2000 – a que alude o n.º 2 do art.º 60.º do DL n.º 197/99, de 08.06, mediarão cerca de três meses;- Por último, não só o negócio jurídico em causa veio a ser tardiamente formalizado (em 08.06.2000) – sendo, neste ponto, muito revelador o teor do fax enviado pelo co-contratante particular ao Presidente do C.A. do INTF em 25.05.2000 – como os prazos para a apresentação dos Relatórios fixados no Despacho do MES de 15.02.2000 (30.04.2000 e 31.05.2000) foram largamente ultrapassados, tendo o Relatório Intercalar sido concluído em Setembro de 2000 e o Final em Outubro do mesmo ano⁽³⁹⁾. <p>Apesar do negócio jurídico ter sido ulteriormente reduzido a escrito, a actuação prosseguida pela Administração evidencia acentuadas deficiências ao nível da fundamentação do acto administrativo praticado, bem como na valoração das situações de facto que lhe são presentes, o que potencia – como sucedeu no caso <i>sub judice</i> – a violação do bloco legal a que se encontra adstrita.</p> <p>3. Indicia uma ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos, em desconformidade com o postulado pelos princípios da eficiência, eficácia e economia na sua aplicação, atendendo à:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Não adopção do procedimento pré-contratual legalmente aplicável – concurso público, cf. referenciado no comentário seguinte – que, ao suscitar a concorrência entre os potenciais contratantes, leva-os a oferecerem condições financeiras mais vantajosas para o erário público;b) Deficiente satisfação do interesse público visado com a presente contratação, atendendo à inevitabilidade do incumprimento dos prazos fixados no Despacho do MES, de 15.02.2000, para a conclusão dos Relatórios Intercalar e Final face aos apresentados pelo contratante particular na sua Proposta (com a Ref.ª n.º	



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>PP/07/00);</p> <p>c) Não indicação dos motivos ponderados relativamente ao adiantamento solicitado, exigida pelo disposto no art.º 72.º n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08.06, ficando por justificar quais as vantagens advenientes para o Estado com a sua concessão.</p> <p>Em sede de audiência prévia, a entidade auditada contraditou o supra expendido nos termos expressos no ponto C, n.ºs 1 a 3, fls. 99 do articulado oferecido. No entanto, a apreciação das objecções formuladas foi diferida para outra sede, adiante assinalada - a REFER, E.P. como co-contratante público no contrato de prestação de serviços ulteriormente celebrado - dada a estreita conexão que apresenta com aquela.</p>	
<p>As observações anteriormente formuladas são integralmente válidas relativamente ao conteúdo do Despacho do Secretário de Estado dos Transportes n.º 15.5/2000, de 3 de Abril, que agregou, entre outros efeitos, a adjudicação, a dispensa de celebração de contrato escrito e a autorização para realizar a despesa <i>sub judice</i>. Acresce que a efectiva verificação dos pressupostos exigidos no art.º 86.º n.º 1 al. d) do DL n.º 197/99, de 27.08 face ao aduzido pelo INTF foi questionada pela referida entidade no seu primeiro Despacho, proferido em 03.04.2000, sendo certo, porém, que os motivos então expressos naquele [Despacho] também não se integram, manifestamente, no enquadramento legal proposto. Consequentemente, a contratação dos serviços em apreço deveria ter sido antecedida de concurso público ou limitado por prévia qualificação, no âmbito comunitário, como decorre do disposto nos art.ºs 80.º n.ºs 1 e 2, 191.º n.º 2 e 194.º do DL n.º 197/99, de 08.06, conjugado com o disposto no n.º 2 do Despacho do Ministro das Finanças n.º 8738/2000, de 07.04.2000⁽⁴⁰⁾.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada considerou, no ponto D a fls. 99 do articulado apresentado, que «<i>É matéria estranha ao INTF. Parece, aliás, que aos intervenientes deve ser comunicado o entendimento do Tribunal de Contas</i>». Todavia, não se adere totalmente ao entendimento sufragado pelo INTF pelos motivos adiante enumerados, e para os quais se remete.</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 123.º n.º 1 al. d) e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 60.º n.º 1 al. b), 72.º n.º 4, 80.º n.ºs 1 e 2, 86.º n.º 1 al. d), 191.º n.º 2 e 194.º do DL n.º 197/99, de 08.06; 18.º n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02</p>

Data	Actos
11.04.00	Comunicação, à sociedade <i>José M. Viegas, Consultores, Ld.ª</i> , do despacho favorável à adjudicação da sua proposta, proferido em 03.04.2000 pelo Secretário de Estado dos Transportes, bem como solicitação de parecer sobre o texto da minuta do contrato a celebrar entre aquele Instituto e a referida sociedade , cf. teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 542 e minutas anexas.
11.04.00	Remessa, pelo INTF à REFER.E.P, de proposta do texto das minutas relativas ao protocolo a celebrar entre as referidas entidades públicas e ao contrato respeitante à <i>Elaboração de Estudos Complementares para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade</i> , a formalizar entre o INTF e a sociedade <i>José Manuel Viegas, Consultores, Ld.ª</i> , anexas ao ofício daquele Instituto com a Ref.ª n.º 543.
18.04.00	Comunicação, do Presidente do Conselho de Administração da REFER, E.P. ao seu homólogo do INTF, acusando a recepção do ofício deste último com a Ref.ª n.º 543,

⁽⁴⁰⁾ Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 98, de 27.04.2000.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	referindo ainda que «(...) <i>parecendo-nos, porém, que o Protocolo entre as nossas duas instituições deverá ser melhorado no sentido de assegurar uma melhor interligação entre o Contrato e o Protocolo, nomeadamente em termos de garantias de cumprimento e sobretudo de direitos sobre a propriedade, ou acesso, ao trabalho produzido</i> », cf. teor do ofício emitido pela citada E.P..
09.05.00	Remessa, pelo INTF à REFER.E.P, das alterações à minuta do contrato propostas pelo Gabinete do Prof. José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , cf. teor do ofício do mencionado Instituto com a Ref. ^a n.º 657 (26/00-NAC).
25.05.00	<p>Fax dirigido ao Presidente do C.A. do INTF, subscrito pelo Prof. José M. Viegas, cujo teor se transcreve [parcialmente]:</p> <p>«Tive ensejo de manifestar pouco depois, ainda que apenas oralmente, na presença de V. Ex.^a e de altos representantes da REFER e da CP, que considerava indesejável que a missão que vinha desempenhando de assessor do Grupo de Trabalho (e do Instituto em particular) fosse complementada por uma missão de realização de estudos específicos para o mesmo projecto, e que apenas a aceitava dada a extrema urgência que havia na disponibilidade dos resultados desses estudos. O início dos trabalhos a muito curto prazo só seria possível em regime de ajuste directo, o que nas condições legais vigentes implicaria que estes fossem considerados como uma continuação do trabalho até então empreendido, e a cargo da mesma entidade, pelo que aceitei assumir esta responsabilidade. (...). Como havia sido explicitado a V. Ex.^a, boa parte da equipa do estudo seria formada por elementos da Tis.pt, S.A., empresa participada desta e na qual sou Presidente do Conselho de Administração. Esse envolvimento era feito num contexto de partilha dos riscos de arranque dos trabalhos sem contrato assinado, conforme decisão unânime em Conselho de Administração daquela empresa. Esta urgência de arranque dos trabalhos era especialmente premente na medida em que se pretendia aproveitar a Semana Santa (17 a 23 de Abril) para a realização de inquéritos de campo aos viajantes em transporte automóvel e em transporte aéreo, obtendo assim uma amostra com comportamentos mais próximos do que se passa nos meses de verão. Esse período foi de facto utilizado pelos colegas da Tis.pt para essa preparação, e os inquéritos foram realizados em boas condições. Como logo após o meu regresso decorreu a Semana Santa e o feriado do 25 de Abril, a discussão da minuta do contrato só pôde fazer-se na última semana de Maio. Acertada a minuta, conseguiu-se num prazo curtíssimo o seguro de caução necessário para a assinatura do contrato. Esse seguro data de 28 de Abril. Prosseguimos os trabalhos (...) e verificamos afinal continuar a não haver condições do lado do Estado para a assinatura do contrato, aparentemente por dificuldades nos acordos complementares relativos à partilha dos encargos com o mesmo entre as várias entidades públicas envolvidas. O facto é que à data de hoje (24 de Maio), passaram mais de 3 meses desde que a nossa proposta foi recebida e aprovada pelo Conselho de Administração do Instituto, sendo por isso inequívoco que o Estado não utilizou na sua própria tramitação os critérios de prioridade e urgência que têm de ser invocados para a celebração de um contrato por ajuste directo com uma empresa privada. Note-se que a duração total estimada dos trabalhos era de 4 meses, pelo que poderíamos estar agora próximos da sua conclusão. Este conjunto de circunstâncias leva-me a estar hoje menos convicto que em Dezembro passado da urgência que o poder político atribui a este dossier ou pelo menos à adequada preparação técnica da delegação que nomeará para participar na comissão mista. Assim, entendo preferível questionar a celebração do referido contrato por</p>



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>ajuste directo, ficando deste modo, quer V. Ex.^a e eu próprio, quer as autoridades que representamos (o INTF e esta empresa) em situação de não poder haver quaisquer insinuações quanto à possível utilização abusiva do argumento da urgência para a referida contratação. Em conformidade com esta posição, entendo ser necessário uma nova avaliação da real urgência destes estudos, para a qual solicito o envolvimento formal das entidades envolvidas na decisão inicial e no suporte financeiro dos encargos com a realização dos trabalhos. Dessa reavaliação se poderá deduzir se continua a haver lugar à celebração do contrato pendente. Quero expressar desde já a minha anuência quer para a celebração deste contrato nos termos previstos, quer para a interrupção dos trabalhos que vimos desenvolvendo no sentido da sua concretização.»</p>
05.06.00	Envio, da REFER.E.P ao INTF, via fax, do texto das minutas aprovadas pelo Conselho de Administração da citada empresa, relativas ao protocolo a celebrar entre as referidas entidades públicas e ao contrato respeitante à <i>Elaboração de Estudos Complementares para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade</i> , a formalizar entre a REFER, E.P. e a sociedade José Manuel Viegas, Consultores, Ld. ^a
05.06.00	Cabimentação da verba de 13.899.600\$00 ⁽⁴¹⁾ (cabimento n.º 00 007), no âmbito do programa e projecto designados “ <i>Estudos e pareceres no sector do Transporte Ferroviário</i> ”, pela rubrica orçamental 02.03.10 (“ <i>Outros serviços</i> ”).
06.06.00	Aprovação da minuta do protocolo a celebrar entre o INTF e a REFER, Rede Ferroviária Nacional, E.P., no âmbito do processo de aquisição de serviços do GTAV referente à repartição de encargos decorrentes do contrato a celebrar entre a REFER e José Manuel Viegas, Consultores, Ld. ^a , cf. deliberado em reunião ordinária pelo C.A. (Acta n.º 2000/22, ponto 4).
07.06.00	Remessa, pelo INTF ao Gabinete do Secretário de Estado dos Transportes, da minuta do protocolo a celebrar com a REFER, E.P., em cumprimento do determinado no Despacho n.º 15.5/2000 proferido pela citada entidade (em 03.04.2000), cf. teor do ofício do mencionado Instituto com a Ref. ^a n.º 781.
08.06.00	<p>Outorga do contrato de prestação de serviços atinente à <i>Elaboração de Estudos Complementares para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade</i>, celebrado entre a REFER, E.P. e a sociedade <i>José Manuel Viegas, Consultores, Ld.^a</i>, pelo valor de 42.880.000\$00, sem IVA. Do citado acordo, destacam-se as seguintes estipulações:</p> <ul style="list-style-type: none">- Objecto: elaboração de um Estudo relativo às estimativas de procura, nos termos do Despacho Ministerial de 15 de Fevereiro de 2000 (cláusula 1.^a);- O co-contratante particular «(...) <i>podará recorrer aos serviços das pessoas e entidades que entenda pertinentes, de acordo com as suas propostas com a s referências PP/44/99 e PP/07/00 (...)</i>» (cláusula 2.^a);- Prazos: o Estudo terá de estar concluído 4 meses após a data da assinatura do presente contrato, devendo ainda ser elaborado até 3 meses após esta assinatura um Relatório Intercalar (cláusula 4.^a);- O atraso, pelo co-contratante particular, por motivos que lhe sejam imputáveis, na entrega do Relatório Final que inviabilize o cumprimento, pelo GTAV, dos prazos determinados no despacho de 15 de Fevereiro de 2000 do Ministro do Equipamento, acarretam a devolução de todas as verbas que entretanto lhe hajam sido pagas (cláusula 7.^a);- Todos os dados, documentos, etc., tornam-se propriedade da REFER e do INTF

⁽⁴¹⁾ Correspondente a 11.880.000\$00 acrescidos de 2.019.600\$00 de IVA.



Data	Actos
	imediatamente após a sua entrega, podendo utilizá-los livremente (cláusula 9.º n.º 1); - O co-contratante particular e o seu pessoal ou entidades por si contratadas obrigam-se a guardar sigilo relativamente a toda documentação e informações a que tenham acesso (cláusula 9.ª n.º 2).
08.06.00	<p>Outorga do Protocolo entre o INTF e a REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P., em cujo preâmbulo se refere «<i>que, sendo necessária a assessoria de um especialista de reputado mérito na área do planeamento estratégico dos transportes, foi contactado o Gabinete do Prof. Manuel Viegas, por, em Portugal, ser o único professor catedrático nesta área, e o único que, em tempo útil e com o rigor exigido, poderia levar a bom termo os estudos necessários à apresentação do Relatório Final, a apresentar pelo GTAV até 31 de Maio, tendo em (...)»</i>». Do citado contrato, destacam-se ainda as seguintes cláusulas:</p> <p>Objecto (cláusula 1.ª): Fixação da cooperação financeira entre a REFER e o INTF visando o financiamento dos estudos a realizar por José Manuel Viegas Consultores, Lda, no valor global de 42.880.000\$00 (sem IVA) mediante a celebração de contrato de prestação de serviços a celebrar entre este e a REFER, E.P.;</p> <p>Repartição de Encargos (Cláusula 3.ª):</p> <p>a) INTF: 14.880.000\$00 (3.000.000\$00 dos quais já foram pagos). Os restantes 11.880.000\$00 serão transferidos para «<i>(...) a conta da REFER no prazo de uma semana a contar das datas previstas nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 da cláusula 6.ª (...)</i>» do contrato a celebrar entre aquela E.P. e José M. Viegas, Consultores, Ld.^{a(42)};</p> <p>b) REFER, E.P.:28.000.000\$00.</p> <p>Forma e Prazos de Pagamento:</p> <p>a) Com a assinatura do contrato de prestação de serviços: INTF 1.880.000\$00 e a REFER 10.084.000\$00;</p> <p>b) Com a entrega do Relatório Intercalar, prevista para 3 meses após a outorga do contrato de prestação de serviços: INTF 5.000.000\$00 e a REFER 10.952.000\$00;</p> <p>c) Com a entrega do Relatório Final, prevista para 4 meses após a celebração do contrato de prestação de serviços: INTF 5.000.000\$00 e a REFER 6.964.000\$00.</p>
16.10.00	<p>“Nota” - subscrita pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a - intitulada “<i>Estudos complementares de Procura para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade – ponto da situação a 11 de Agosto de 2000</i>”, na qual se menciona, entre outros, o seguinte:</p> <p>- «<i>Esta nota procura sintetizar o estado de conhecimento já atingido até este momento (que constituiu objecto da apresentação feita às instituições acompanhantes do estudo em 11 de Agosto) (...)</i>»;</p> <p>- «<i>Tal como previsto contratualmente, será apresentado um relatório intercalar (em Setembro) abrangendo as frentes modais e a consolidação dos modelos, e um relatório final (em Outubro) no qual se tratará a questão da indução e se fará a síntese das várias frentes e a emissão de recomendações</i>».</p>
	Estudo, da autoria conjunta da Tis.pt e José M. Viegas, Consultores, Ld. ^a , designado “ <i>Estudos Complementares de Procura para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade</i> ”, não datado – correspondendo, aparentemente, ao <i>Relatório Final</i> .

(42) Ou seja, em três tranches, uma semana após: a entrega de seguro-caução pelo co-contratante particular, a apresentação do Relatório intercalar e a entrega do Relatório Final, cf. resulta do estipulado na cláusula 6.ª, n.º 1, alíneas b), c) e d) do contrato de prestação de serviços celebrado em 8 de Junho de 2000 entre a REFER, E.P. e José Manuel Viegas, Consultores, Ld.^a.



Tribunal de Contas

Data	Actos
18.12.00	Nota de débito (n.º 3600000128) emitida pela REFER, E.P., no valor de 13.899.600\$00 com IVA (11.880.000\$00 sem IVA), relativa à participação financeira do INTF estipulada na cláusula 3.ª do protocolo (respeitante aos actos previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 da cláusula 6.ª do contrato de prestação de serviços celebrado entre aquela E.P. e a sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A actividade administrativa desenvolvida pelo INTF após a adjudicação da proposta reforça as deficiências anteriormente apontadas ao nível da sua celeridade e transparência, conforme resulta do seguinte conjunto de factos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Redução do acordo de vontades – atinente à prestação de serviços – à forma escrita, quando esta tinha sido anteriormente dispensada, não se dividando, nos elementos que instruem o processo de contratação co-respectivo, qualquer documento que justifique a inflexão da conduta ora adoptada;2. Entre a adjudicação dos referidos serviços e aprovação da repartição de encargos (03.04.2000) e a outorga dos co-respectivos instrumentos contratuais (08.06.2000) mediam cerca de 2 (dois) meses, lapso de tempo manifestamente longo face aos fins que presidem à aprovação das correspondentes minutas – elencados no n.º 2 do art.º 64.º do DL n.º 197/99, de 08.06 – e incompatível com a alegada urgência;3. Estipulação, no contrato atinente à <i>Elaboração de Estudos Complementares para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade</i>, do início da produção dos seus efeitos (materiais e financeiros) à data da sua outorga, inviabilizando por esta via, o cumprimento dos prazos fixados no Despacho do MES, de 15.02.2000;3. Incumprimento dos prazos fixados no citado Despacho de 15.02.2000, para a apresentação dos Relatórios Intercalar e Final, não obstante o contraente particular ter iniciado as operações materiais necessárias ao cumprimento das suas obrigações antes da formalização dos dois contratos administrativos⁽⁴³⁾;4. Também à data (15.06.2000) do início de funções do Grupo de Trabalho sobre Alta Velocidade Luso-Espanhola (GTAV-LE)⁽⁴⁴⁾, os Relatórios mencionados no número anterior ainda não tinham sido apresentados⁽⁴⁵⁾, frustrando, assim, um dos objectivos estabelecidos no referido Despacho de 15.02.2000⁽⁴⁶⁾;5. Face ao referido nos dois números precedentes, afigura-se legítimo questionar a especial aptidão técnica e/ou dimensão empresarial do contraente particular para realizar, em tempo oportuno, os estudos complementares pretendidos, conforme alegado pelo INTF na fundamentação do ajuste directo efectuado.	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 6.º, 10.º e 57.º do CPA; 7.º e 11.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06</p>
Embora tenha existido uma concertação entre as partes envolvidas quanto ao clausulado do contrato respeitante aos serviços de assessoria adjudicados ⁽⁴⁷⁾ , não	Art.º 64.º n.º 1 do DL

⁽⁴³⁾ Conforme se infere do teor do fax do contraente particular de 25.05.2000.

⁽⁴⁴⁾ Cujos membros foram nomeados por Despacho do Secretário de Estado dos Transportes n.º 14.089/2000, de 15 de Junho, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 158, de 11.07.2000.

⁽⁴⁵⁾ Como se afigura legítimo extrair do afirmado na "Nota" subscrita pelo contraente particular em 16.10.2000.

⁽⁴⁶⁾ E que era, recorde-se, «(...) que os referidos estudos complementares suportem tecnicamente a participação portuguesa no Grupo de Trabalho a constituir [o GTAV-LE] no âmbito da Comissão Técnica Luso-Espanhola (...)».

⁽⁴⁷⁾ Sanando, por esta via, a ilegalidade subjacente à dispensa autorizada pelo Secretário de Estado dos Transportes, através do seu Despacho n.º 15.5/2000, de 3 de Abril.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
se evidencia que o mesmo tenha sido aprovado pela entidade competente para autorizar a despesa ⁽⁴⁸⁾ , como o prescreve o art.º 64.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06. ©	n.º 197/99, de 08.06
<p>Face aos elementos documentais constitutivos do processo de contratação atinente à prestação de serviços <i>sub judice</i>, não se divisa o motivo pelo qual se estipulou, no co-respectivo contrato, a REFER, E.P. como contraente público. O referido alicerça-se no seguinte conjunto de factos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Foi o INTF que desenvolveu todos os actos preparatórios tendentes à aquisição dos presentes serviços de assessoria, como o evidencia a recepção da proposta adjudicada, a aprovação do seu conteúdo e o envio do processo à tutela;2. Foi o mesmo Instituto que, em virtude da falta de competência do seu órgão de gestão para autorizar despesas acima de 40.000 contos⁽⁴⁹⁾, solicitou à entidade competente para o efeito autorização para a sua realização;3. Atendendo à incompetência mencionada no número precedente – resultante da adição dos montantes envolvidos nas 1.ª e 2.ª Fases, cf. o impunha o disposto no art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 08.06 –, e ao tipo de procedimento pré-contratual adoptado, foi também o INTF que requereu à mesma entidade⁽⁵⁰⁾ a autorização para adjudicar o contrato, em cumprimento do estatuído nos art.ºs 54.º, 79.º n.º 2.º e 164.º do mesmo DL;4. Atento o disposto no art.º 60.º n.º 2 do citado DL n.º 197/99, foi igualmente o INTF que solicitou a dispensa da celebração de contrato escrito;5. E, como resulta do teor do ofício do INTF com a Ref.ª n.º 542, de 11.04.2000, foi também aquele organismo que comunicou à sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.ª, a adjudicação da sua proposta. <p>Aos factos apontados acresce que, até 09.05.2000 – data posterior à adjudicação – a correspondência trocada entre o referido Instituto, a REFER, E.P. e o contraente particular, destinada a fixar o clausulado do contrato, revela o INTF como parte pública no negócio em causa⁽⁵¹⁾.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada, na “Nota Prévia” inserta no ponto A, fls. 97 e 98 do articulado oferecido, apresenta as seguintes considerações: «1º) O contrato em causa foi celebrado entre a REFER, EP e a José M. Viegas, Consultores, Ld.ª (cfr. Anexo Q). 2º) Atento o disposto no art.º 2.º, n.º 1, al. b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, tal contrato está fora do âmbito de aplicação desse diploma. 3º) O adquirente dos serviços foi um grupo de trabalho (GTAV), constituído especificamente para estes estudos, e que não tem personalidade jurídica. 4º) Face à inexistência de personalidade jurídica, foram os membros do grupo que assinaram o contrato. 5º) O INTF não é adquirente da prestação de serviços. 6º) Não há qualquer relação sinalagmática entre o INTF e a José M. Viegas Consultores, Ld.ª,</p>	

(48) *In casu*, o Secretário de Estado dos Transportes, atendendo ao montante total da despesa (42.880.000\$00, sem IVA) concernente às 1.ª e 2.ª Fases, cf. art.ºs 16.º e 17.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06.

(49) Cf. resulta do disposto no art.º 17.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06.

(50) O Secretário de Estado dos Transportes, ao abrigo de competência delegada, nos termos do n.º 5 do Despacho do MES n.º 23.443/99, de 08.11.1999, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 280, de 02.12.1999.

(51) Cf. clausulado das minutas anexas aos ofícios do INTF com as Referências n.ºs 542, 543 – de 11.04.2000 - e 657, de 09.05.2000.

(52) Cf. teor do Parecer anexo à Nota Interna do INTF com a Ref.ª n.º 03/2000/AD, de 15.02.2000, e ofício do mencionado Instituto (com a Ref.ª n.º 290/00-CA), datado de 23.02.2000.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>pelo que, conseqüentemente, não há responsabilidades financeiras – repete-se, o contrato foi celebrado entre a REFER, E.P. e a referida entidade privada. 7º) Houve sim um <u>protocolo</u> celebrado entre a REFER, E.P. e o INTF quanto à repartição da despesa incorrida pela REFER no âmbito do contrato assinado entre ela e a José M. Viegas Consultores, Ld.^a (cfr. Anexo R). 8º) A regularidade dos procedimentos do INTF têm que se analisar face, e apenas face ao referido Protocolo celebrado com a REFER. 9º) O INTF, apesar de <u>entidade competente</u> em matéria de transportes ferroviários e não obstante ter nos seus quadros técnicos altamente qualificados nesta matéria, <u>respeita</u> o trabalho efectuado pelo reputado Gabinete de Estudos». Ao entendimento expresso, acrescem os argumentos deduzidos no ponto C, n.ºs 1 a 3 a fls. 99 do mesmo articulado - expendidos a propósito dos vícios atrás assinalados ao acto de homologação deliberado pelo C.A. do INTF em reunião de 15.02.2000 -, e que se transcrevem: « 1º) Não foi o INTF que adjudicou o contrato – aliás, tal é reconhecido no próprio “Relato”. 2º) O INTF comunicou ao contratante que a proposta tinha sido aprovada – fê-lo em nome do GTAV, que a tinha remetido para “aprovação”. Há, evidentemente, alguma imperfeição na terminologia, mas é igualmente evidente que a adjudicação não foi feita pelo INTF. 3º) Face aos processos em curso, era patente a urgência na obtenção de estudos. Apesar de especialmente preparado, o INTF não tem a ousadia de discutir a competência do co-contratante particular».</i></p> <p>Da contestação oferecida afigura-se legítimo concluir que a entidade auditada afasta eventuais responsabilidades financeiras - fundadas na desconformidade do conteúdo do contrato em análise ao conteúdo do acto autorizador vazado no Despacho n.º 15.5/2000, proferido pelo Secretário de Estado dos Transportes em de 03.04.2000 - por:</p> <ul style="list-style-type: none">a) O “adquirente” ser o GTAV, apesar de, contraditoriamente, reconhecer que aquele não possui personalidade jurídica;b) Não ter sido parte outorgante no contrato de prestação de serviços celebrado em 08.06.2000 com o gabinete de consultores <i>J. M. Viegas, Ld.^a</i>, mas sim outra entidade – a REFER, E.P. que, por força do disposto no art.º 2.º al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, não estaria sujeita ao regime jurídico regulado no citado DL. Mas, a ser assim, fica por explicar o motivo pelo qual o citado Instituto submeteu o processo de contratação em apreço à apreciação da tutela, invocando vários normativos do referido DL n.º 197/99⁽⁵²⁾ quando, em consonância com o seu entendimento, apenas o teria de remeter ao C.A da REFER, E.P.;c) Não ser a entidade adjudicante, atendendo a que o acto adjudicatório foi proferido pelo Secretário de Estado dos Transportes, e não por um órgão (singular ou colectivo) integrado na sua estrutura orgânica. Contudo, não clarifica o motivo pelo qual a formação do contrato em análise foi impulsionada e conduzida pelo INTF – como já havia sucedido anteriormente (por duas vezes) - e não pela REFER, E.P. <p>No que concerne à “<i>especial aptidão técnica</i>” do co-contratante particular e à “<i>urgência</i>” em que se sustentou o ajuste directo efectuado, o afirmado pela entidade auditada nos n.ºs 9 e 3 atrás transcritos não se afigura susceptível de afastar os reparos apontados ao acto de aprovação (homologação) deliberado pelo C.A do INTF em reunião efectuada em 15.02.2000, e que se dão por</p>	



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
reproduzidos. Todavia, e apesar da manutenção das dúvidas formuladas nas antecedentes alíneas a) a c), não é legalmente possível clarificar, no âmbito da presente acção de fiscalização concomitante, a matéria de facto controvertida atendendo à natureza jurídica (empresa pública) da REFER, E.P., entidade igualmente tutelada pelo membro do governo que autorizou a aquisição dos serviços <i>sub judice</i> .	
No processo de contratação disponibilizado à equipa não se encontravam arquivadas as garantias a que aludem os art. ^{os} 69.º n.º 1 e 72.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, a minuta do protocolo aprovada pelo Secretário de Estado dos Transportes e os documentos em que se encontram registadas as autorizações para proceder à transferência das verbas a que alude a cláusula 3. ^a do referido protocolo. © O referido revela alguma desorganização interna do INTF, a qual prejudica a eficiência da gestão prosseguida no caso de se impor uma célere localização e consulta de determinado(s) documento(s) respeitante(s) a um concreto processo de contratação.	

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

Do expendido, resulta que os estudos em apreço nunca poderiam ter servido de apoio ao GTAV-LE, instituído em **15.06.2000** - por Despacho do Secretário de Estado dos Transportes n.º 10.089/2000 - já que o *Relatório Final* terá sido concluído em **Outubro de 2000**, conforme se depreende do teor da “Nota” subscrita em 16.10.2000 pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a.

Por outro lado, verifica-se que o contrato de prestação de serviços em causa foi outorgado⁽⁵³⁾ em data posterior ao termo dos prazos fixados no Despacho do MES de 15.02.2000 para a apresentação dos Relatórios *Intercalar* e *Final* - que caducaram em 30.04.2000 e 31.05.2000, respectivamente. Apesar do referido, no clausulado do citado contrato determinou-se que o início dos seus efeitos se reportaria à data da sua assinatura – e não a um momento anterior, através do recurso à figura da retroactividade, como se importaria se, de facto, se pretendesse cumprir os prazos indicados no mencionado Despacho.

No entanto, afigura-se que deveria ser accionada a sanção prevista na cláusula 7.^a do contrato *sub judice*, pois não se divisa como poderá ser afastada a responsabilidade do co-contratante particular no incumprimento dos prazos acima referenciados, uma vez que, atento os fixados na sua proposta (4 meses e 2 semanas), tal era inevitável, como oportunamente assinalado nas observações formuladas.

Mas, para além de se equacionar o cumprimento do contrato segundo uma perspectiva de(s) prazo(s), também a qualidade e/ou tipo das prestações apresentadas – consubstanciadas no *Relatório Final* – suscita algumas reservas, pelas razões seguidamente indicadas.

⁽⁵³⁾ Em 08.06.2000.



Tribunal de Contas

Da conjugação do teor da proposta com a referência n.º PP/44/99, de 09.11.1999, da presente proposta, do Despacho do MES de 15.02.2000, e do *Relatório Final* subscrito pela Tis.pt e pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a, resulta alguma assintonia entre os objectivos propostos e os efectivamente prosseguidos, atendendo ao seguinte:

- Com a 2.^a Fase, sugerida na Proposta de 09.11.1999, pretendia-se desenvolver os trabalhos inerentes à aquisição de **nova informação** – dada a escassez e a diminuta fiabilidade da disponibilizada por estudos anteriores - «(...) *modelação correspondente e síntese de todos os elementos (antigos e novos), considerados relevantes para a produção de estimativas de procura com um mínimo de fiabilidade (...)*».
- Por sua vez, no Despacho do MES proferido em 15.02.2000, exigia-se que o estudo a realizar objectivizasse, entre outros aspectos, a indução de tráfegos (aéreos e terrestres) em consequência da maior rapidez, frequência e **economia** das ligações futuramente asseguradas pela Rede de Alta Velocidade.

Salvaguardada a complexidade e especificidade técnica da matéria em causa, afigura-se que as 5 (cinco) frentes de trabalho propostas na declaração negocial formulada em 14.02.2000 pela sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a não reflectem os objectivos supra indicados, atendendo ao conteúdo do mencionado *Relatório Final*. Com efeito, a análise do citado *Relatório* revela que:

1. Se utilizou informação disponibilizada na Internet sem, aparentemente, se ter confirmado a sua fidedignidade junto das entidades responsáveis pelas páginas (“sites”) consultadas⁽⁵⁴⁾.
2. Se limitou a recolha de **novos dados** aos percursos principais⁽⁵⁵⁾, desprezando-se os circundantes às futuras paragens – principais e intermédias⁽⁵⁶⁾ – do AVF. Tal delimitação contrária, aparentemente, os próprios factores que influem no crescimento do tráfego em transporte individual, entre os quais se encontra o «(...) *aumento de acessibilidades entre as várias regiões (...)*», cf. afirmado a págs. 15 do *Relatório* em apreço.
3. Ao nível do transporte aéreo, procedeu-se à recolha de novos dados nos aeroportos da Portela e de Sá Carneiro, mas excluiu-se o aeroporto de Barajas (Madrid) porque «(...) *as viagens de avião são, na sua grande maioria, de ida e volta, pelo que cobrindo os 2 aeroportos portugueses, se cobria automaticamente o aeroporto de Barajas*», cf. consta a págs. 31 do mencionado *Relatório*.
4. Ante a dificuldade encontrada na disponibilização de dados – atinentes ao fluxo de utentes do transporte colectivo rodoviário realizado entre Lisboa/Porto – por parte das entidades responsáveis pela exploração da citada ligação, optou-se por utilizar um valor sugerido pelo INTF, no documento designado de “*Ponto da situação de Agosto de 2000*”⁽⁵⁷⁾, ao invés de se desenvolver as diligências que se revelassem adequadas – como a realização de inquéritos – à obtenção de novos elementos. Refira-se, aliás, que mesmo ao nível das projecções da evolução da procura do modo rodoviário colectivo para os anos 1990-2025, se afirma que aquela é constante e igual a determinado número de passageiros para as

⁽⁵⁴⁾ Como os sites da Ana, Aeroportos de Portugal, S.A. (pág. 27, ponto 4.1.) e da Rede Nacional de Expressos (pág. 43, ponto 6.1.).

⁽⁵⁵⁾ A1, A6, Fronteiras de Vilar Formoso e de Caia, e «(...) *alguns postos de contagens JAE/IEP (...) e contagens das Auto-estradas da Brisa*», cf. consta a págs. 8 e 9 do *Relatório*.

⁽⁵⁶⁾ E que são, de acordo com o teor da pág. 4 do *Relatório sub judice*, Lisboa, Porto, Madrid, Leiria, Coimbra, Aveiro e Castelo Branco.

⁽⁵⁷⁾ Como referido a pág. 44 do *Relatório*.



ligações Lisboa/Porto e Porto/Madrid, «(...) *por falta de dados base que permitam qualquer extrapolação minimamente apoiada*», cf. declarado a pág. 47 do mesmo *Relatório*.

5. E, ao nível do cálculo das estimativas dos custos, por passageiro, para o transporte individual rodoviário atinente a cada ligação⁽⁵⁸⁾ em 2000, consideram-se como variáveis a atender, entre outras, os *gastos directos* (combustível e portagem), desprezando-se os designados *gastos indirectos*⁽⁵⁹⁾ por ser o que «(...) *se observa na prática ser o raciocínio dos viajantes*»⁽⁶⁰⁾. A limitação dos elementos a atender na citada base de cálculo, além de indiciar ausência de rigor, consubstancia igualmente uma negação de novos dados que, em princípio, o co-contratante particular deveria ter recolhido.

Face ao exposto, afigura-se legítimo questionar se, a final, as obrigações que impendiam sobre a sociedade José M. Viegas, Consultores, Ld.^a por força do contrato celebrado em 08.06.2000 não foram defeituosamente cumpridas, com nítido prejuízo para o erário público.

Os 3 (três) procedimentos relatados no presente Anexo revelam, pois, que já se dispenderam, pelo menos, 45.880.000\$00 sem IVA (228.848,48 €) em estudos respeitantes à implementação de uma Rede de Alta Velocidade. Recorde-se, no entanto, que a despesa pública efectivamente realizada com a elaboração de tal tipo de estudos é, necessariamente, superior, atendendo à anterior aquisição de estudos a outras entidades, como referenciado em momento anterior do presente *Anexo*.

⁽⁵⁸⁾ Lisboa/Porto, Lisboa/Madrid e Porto/Madrid.

⁽⁵⁹⁾ Como despesas de manutenção, seguros, etc.

⁽⁶⁰⁾ Como referido a págs. 25 e 62 do Relatório em apreço.



Anexo IX

Prestação de serviços de Segurança, Higiene e Saúde no trabalho

(Contrato inicial, Adicional e serviços de
Auditoria às instalações do INTF)

**Objecto: Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho**

Co-Contratante: Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.^a

Valor (sem IVA): 748.000\$00/Ano (+ 2.750\$00 por *Exames Complementares*)

Procedimento Adoptado: Ajuste Directo com Consulta

Diploma(s) Legal(ais): Decreto-Lei n.º 55/95, de 29.03⁽¹⁾; DL n.º 411/91, de 14.11⁽²⁾; DL n.º 26/94, de 01.02 na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03

Sumário: Em cumprimento do quadro legal vigente, o INTF decidiu promover a contratação dos serviços em apreço, consubstanciados no conjunto de actividades destinadas a prevenir riscos profissionais e a promover a saúde dos trabalhadores. Para o efeito, autorizou que se desse início ao procedimento supra identificado, mas sem especificar – ainda que em termos amplos – quais as actividades compreendidas nos referidos serviços. Antes de determinar a realização do procedimento pré-contratual, já havia, porém, recepcionado uma proposta, em virtude de anteriores contactos informais com uma entidade privada (a Ecosaúde, Ld.^a), cujo preço terá, aparentemente, servido de referência na escolha do procedimento adoptado – e para o qual foram convidadas a participar 9 (nove) entidades particulares. Porém, os ofícios-convite remetidos também não discriminaram quaisquer actividades, nem indicaram elementos essenciais a ponderar pelos potenciais co-contratantes na formulação das suas propostas, o que obstou, *ab initio*, a qualquer ulterior apreciação paritária daquelas. Não obstante o teor dos citados ofícios-convite permitirem legitimamente presumir que o INTF pretendia, inicialmente, proceder à abertura das propostas em sessão pública, constata-se que tal não sucedeu, sendo ainda duvidoso – face ao documentado no presente processo – se o referido acto de abertura ocorreu na mesma data em que se procedeu a uma análise preliminar daquelas. Na mencionada análise, um dos concorrentes foi afastado do procedimento por não deter a necessária autorização administrativa para exercer as actividades em causa, mas o mesmo já não sucedeu relativamente a um outro, que se encontrava em situação idêntica. Também não foram excluídas 2 (duas) propostas apresentadas para a realização dos serviços em questão, apesar de não individualizarem o preço para os diversos tipos de serviços (*Higiene, Segurança e Saúde*), cf. exigido nos ofícios-convite endereçados. Verifica-se ainda que, na apreciação do mérito das propostas admitidas, a instância plural nomeada para o efeito socorreu-se das actividades indicadas na Lei – elegendo-as como subfactores de adjudicação – para densificar os factores [de conteúdo indeterminado] previamente fixados, mas sem sucesso, ante a diversidade que aquelas podem assumir. Não obstante, propõe a adjudicação dos serviços ao co-contratante acima indicado, pelo valor anual de 576.000\$00 (sem IVA), a prestar a um universo de 40 (quarenta) trabalhadores. Pese embora inexista qualquer documento narrativo do ocorrido, constata-se que, após a referida apreciação, um dos membros da citada instância plural reuniu com o concorrente graduado em 6.º lugar, o que permite legitimamente equacionar a transparência da conduta adoptada, atento o momento procedimental em que a contratação se encontrava. Subsequentemente ao citado momento, o INTF parece ponderar, pela primeira vez, a utilidade em prosseguir com o procedimento desencadeado face a uma eventual mudança das suas instalações – sitas na estação da CP do Rossio, arrendadas à REFER, E.P -, o que deveria ter tido

⁽¹⁾ Alterado pela Lei n.º 22/95, de 18.07, DL n.º 80/96, de 21.06 e DL n.º 128/98, de 13.05.

⁽²⁾ DL que aprovou os princípios que visam promover a Segurança, Higiene e Saúde no trabalho (lei quadro), regulamentado pelo DL n.º 26/94, de 01.02 (posteriormente alterado pela Lei n.º 7/95, de 29.03).



lugar na fase preparatória daquele. É também nesta fase que decide recorrer à contratação externa de um perito na área da *Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho*, a fim de obter o seu parecer sobre o mérito dos serviços propostos, o que teve como consequência imediata o prolongamento do procedimento, gerando a necessidade de confirmar, junto dos concorrentes admitidos, a manutenção das condições contratuais formuladas por mais 60 (sessenta) dias. E, apesar de dois dos vogais do C.A. questionarem a clareza e objectividade das prestações materiais propostas pelos vários concorrentes, o referido órgão colegial acaba por proceder à sua adjudicação pela mencionada importância de 576.000\$00/Ano. Posteriormente, o negócio jurídico firmado é formalizado em documento particular; porém, e em dissonância com o citado acto adjudicatório, o universo de trabalhadores abrangido pelos serviços em questão é ampliado (de 40 para 52), implicando um incremento da despesa a realizar, não autorizada pelo C.A. Também diversamente do deliberado pelo citado órgão, estipula-se a renovação automática do conteúdo do contrato, bem como a possibilidade de, posteriormente, se ajustar directamente com o co-contratante particular outros serviços conexos, independentemente do seu valor. As inovações referenciadas resultam, aparentemente, de negociações desenvolvidas por ambas as partes após o acto adjudicatório, as quais, porém, não foram objecto de qualquer transcrição ou registo. Após deslocação às instalações do INTF, o co-contratante apresenta, cerca de três meses e meio depois da vigência do contrato, um primeiro *Relatório* sobre as condições de *Segurança, Higiene e Saúde* verificadas. No citado *Relatório*, além de formular algumas recomendações - cujo prazo de implementação proposto e/ou a ponderar pelo INTF varia em função daquele mudar ou não de instalações -, alude expressamente à posterior elaboração de Relatórios, onde as condições de trabalho serão descritas e analisadas com mais detalhe. No entanto, decorrido cerca de um ano após o citado *Relatório*, não se diviso, de entre a documentação arquivada no processo de contratação em apreço, outros estudos ou pareceres.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Deficiente transparência da actividade pré-contratual desenvolvida, patentes na apresentação da proposta formulada pela ECOSAÚDE, S.A. em 01.02.1999, nas datas mencionadas na Nota Interna de 02.02.1999, na abertura das propostas em sessão privada não registada em acta, na reunião – não transcrita - de um dos membros da *Comissão de Abertura e Análise* com um dos concorrentes após a apreciação do mérito das propostas, realização de reuniões igualmente não documentadas com o co-contratante particular, etc.
- Insuficiente delimitação do objecto do procedimento, bem com de condições essenciais a incluir no contrato a celebrar
- Não foi facultado aos concorrentes toda a informação necessária à formulação de propostas de preço ajustadas ao real universo de trabalhadores do INTF, e que possibilitassem a sua ulterior análise comparativa
- Indeterminação do critério de adjudicação fixado em virtude da utilização da expressão «*entre outros*», e ulterior desvinculação àquele em consequência da aplicação de factores não reconduzíveis ao mencionado critério
- Ilegal admissão de um concorrente, carecido da necessária autorização administrativa para prestar os serviços em causa
- Ilegal admissão de 2 (duas) propostas, por não referenciarem os preços unitários



Tribunal de Contas

<p>dos dois tipos de serviços em apreço (Saúde/Segurança e Higiene)</p> <ul style="list-style-type: none">- Negociação de condições essenciais do negócio jurídico em apreço não registadas em acta após a adjudicação e antes da celebração do contrato- Ampliação do objecto do contrato e do respectivo prazo de vigência, patentes no número de trabalhadores abrangidos pelos serviços adjudicados e na estipulação da renovação daquele, sem quaisquer limites (temporais e financeiros)
Objecto da Adenda ao Contrato: Realização de Exames de Admissão
Valor (sem IVA): 10.000\$00/Trabalhador Inapto
Procedimento Adoptado: Ajuste Directo
Diploma(s) Legal(ais): DL n.º 197/99, de 08.06
Sumário: O presente adicional funda-se, aparentemente, na solicitação do INTF ao co-contratante acima identificado para a realização de <i>Exames de Admissão</i> a novos trabalhadores/candidatos do referido Instituto. Na sua sequência, o co-contratante apresenta uma proposta, nos termos da qual se vincula a prestar os mencionados serviços de <i>Saúde</i> pelo montante de 10.000\$00 (sem IVA) por trabalhador/candidato considerado inapto, referindo ainda que o citado preço já inclui o custo dos <i>Exames Complementares</i> que eventualmente venham a ser efectuados. Num primeiro momento, o INTF questiona os novos termos contratuais formulados mas, posteriormente, acaba por os aceitar, não obstante o citado preço representar um acréscimo de +198% relativamente ao valor estipulado no contrato inicial, apenas aplicável – segundo a interpretação dada pelo co-contratante particular – aos trabalhadores/candidatos considerados aptos. Apesar de inexistirem quaisquer elementos que sustentem a mencionada interpretação, procede-se à alteração das prestações inicialmente convencionadas, através da outorga de uma adenda – não datada -, na qual se consigna uma nova contraprestação financeira (10.000\$00, sem IVA) para a realização dos dois tipos de <i>Exames</i> , abrangidos pelo primitivo contrato, por um preço substancialmente menor - 600\$00 (sem IVA) atinentes aos <i>Exames de Saúde</i> (nos quais se integram os <i>Exames de Admissão</i>) - e 2.750\$00 (sem IVA) relativos aos <i>Exames Complementares</i> .
Principais Ilegalidades Indiciadas: <ul style="list-style-type: none">- Não realização de Consulta Prévia a 2 (dois) prestadores de serviços- Inexistência de Convite Escrito

Data	Actos
01.02.99	<p>Apresentação de Proposta pela sociedade ECOSAÚDE – Educação, Investigação e Consultoria em Trabalho, Saúde e Ambiente, S.A, para a Prestação de Serviços no âmbito da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, elaborada na sequência de <u>reunião realizada entre o Presidente do Conselho de Administração daquela sociedade e o Presidente do C.A. do INTF</u>, cf. expresso na carta-proposta endereçada a este último. Nos termos da citada proposta (págs. 14, 19 e 44), são os seguintes os preços formulados:</p> <ul style="list-style-type: none">- para os serviços a prestar no domínio da <u>Segurança e Higiene</u> no Trabalho: 750.000\$00/Ano (valor sem IVA);- para os serviços a prestar no domínio da <u>Saúde</u> no Trabalho: 10.300\$00/Ano por cada



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>trabalhador do INTF. Tendo sido considerados 29 trabalhadores (cf. Anexo IV), tal valor ascende à anualidade de 298.700\$00. Os exames médicos de admissão são facturados ao preço unitário de 17.000\$00 (por cada novo trabalhador).</p> <p>Valor Total (sem IVA): 1.048.700\$00/Ano.</p> <p>Prazo de Validade da Proposta: 90 dias.</p> <p>Prazos de Pagamento: mensal.</p>
03.02.99	<p>Nomeação dos membros da <i>Comissão de Abertura e Análise das Propostas</i>⁽³⁾, cf. despacho exarado pelo Presidente do C.A. sob a Nota Interna de 02.02.1999, do DACA⁽⁴⁾, na qual se alude à deliberação do C.A. realizada em 09.02.1999 (Acta n.º 1999/10), na qual «(...) foi decidido dar início a um processo de consulta a entidades que prestem serviços na área de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho».</p>
09.02.99	<p>Acto autorizador da abertura de um procedimento tendente à aquisição de serviços no âmbito da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho mediante “consulta a outras entidades”, cf. deliberado pelo C.A., após conhecimento do teor da proposta apresentada pela ECOSAÚDE, S.A. (cf. Acta n.º 1999/10, ponto 1)</p>
30.03.99	<p>Aprovação do texto dos ofícios-convite a remeter às entidades a consultar, cf. acto proferido pelo Sr. Presidente do C.A. sob a informação anexa à Nota Interna datada de 25.03.1999⁽⁵⁾, na qual se sugere convidar 9 entidades⁽⁶⁾.</p>

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Os documentos produzidos em momento anterior à deliberação prévia de contratar (verificada em 09.02.1999) prejudicam a transparência e imparcialidade da actividade pré-contratual ulteriormente desenvolvida atendendo ao seguinte:</p> <ol style="list-style-type: none">1. A proposta da ECOSAÚDE, S.A. é apresentada na sequência de uma reunião realizada com o Presidente do C.A., antes de iniciado o procedimento pré-contratual, no qual virá a participar, cf. adiante referido; ©2. Atentas as datas em que foram exaradas a Nota Interna do DACA (03.02.1999) e o despacho do Presidente do C.A. (03.02.1999), a referência à reunião do CA (de 09.02.1999) indicia que os citados actos não se verificaram na data neles aposta, comprometendo, por esta via, a veracidade dos factos relatados e/ou o momento em que ocorreram. Em sede de contraditório, a entidade auditada aduziu, no ponto A, n.º 2 a fls. 101 do articulado oferecido que «A desarticulação entre datas, quanto à deliberação do Conselho, à Nota Interna e ao Despacho do Presidente do Conselho de Administração tem na sua base meros lapsos de escrita sem relevância material». O facto de o INTF não esclarecer, na justificação transcrita, quais as datas em que os actos <i>sub judice</i> foram efectivamente praticados, obsta a que se subscreva a invocada <i>irrelevância material</i> dos alegados lapsos, uma vez que não é indiferente à apreciação da legalidade daqueles determinar se foi primeiramente nomeada a <i>Comissão de Abertura e Análise das propostas</i> e, posteriormente, promover o procedimento pré-	<p>Art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1 e 6.º do CPA</p>

(3) Presidente: Dr.ª Áurea Baptista; Vogais : Dr.ª Lurdes Pereira e Sr. José Manuel Gomes.

(4) Departamento de Apoio ao C.A.

(5) Subscrita pela Dr.ª Lurdes Pereira.

(6) Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança Ld.ª; Clínica Unimed; Medilabor, Medicina no Trabalho, Higiene, Segurança e Formação Ld.ª; Esumédica; Kmed; Mirante Médico; Segurimed – Serviço de Formação e Consultoria em Segurança Ld.ª; Urgimédica – Assistência de Saúde, Ld.ª e Ambisegur.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
contratual adoptado, ou o inverso. Consequentemente, mantém-se o reparo inicialmente assinalado.	
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo do procedimento pré-contratual desencadeado. Na verdade, tal operação contabilística só foi efectuada em 01.01.2000, cf. data aposta na <i>Informação de Cabimento</i> de verba n.º 00.122, remetida pela entidade auditada em sede de contraditório em <i>Anexo (T)</i> ao articulado apresentado, o qual agrega ainda outras <i>Informações</i> , todas prestadas em data ulterior à decisão prévia de contratar (09.02.1999) e ao acto adjudicatório (26.10.1999) deliberados pelo C.A. do INTF.©	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05
A decisão ou deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios. Ora, atento o conteúdo do acto deliberado pelo C.A. em reunião de 09.02.1999, afigura-se que se escolheu o tipo de procedimento a adoptar – ajuste directo com consulta – atendendo tão só ao preço proposto por uma entidade particular (a ECOSAÚDE, S.A.) sem se delimitar suficientemente o objecto daquele [procedimento] ⁽⁷⁾ e se proceder, após a citada delimitação, a uma estimativa rigorosa dos encargos a realizar ⁽⁸⁾ . O referido, além de potenciar uma deficiente satisfação das necessidades que determinaram o INTF a contratar, revela deficiências ao nível de um controlo eficaz na gestão das suas despesas. ©	Art.ºs 26.º do DL n.º 55/95, de 29.03; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 (52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07
Mesmo em procedimentos mais desformalizados – como é o caso do “ajuste directo” – a Administração encontra-se sempre vinculada à observância dos princípios gerais que regem a sua actividade (cf. o preceitua o art.º 2.º n.º 5 do CPA), dever mais acentuado quando entra em relação com mais de uma entidade ⁽⁹⁾ . Nesses casos, só a prévia fixação das principais condições contratuais visadas poderá assegurar uma sã concorrência, ainda que limitada a um círculo restrito. A não ser assim, o procedimento desencadeado é totalmente desnaturado, em virtude da indeterminação ou ilimitada ampliação das condições a integrar no contrato a celebrar. Consequentemente, afigura-se que a ausência da prévia definição dos principais elementos contratuais verificada contende com alguns dos princípios acima aflorados – situação agravada pela inexistência de um <i>Caderno de Encargos</i> . ©	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA
Ausência de fundamentação ao nível da selecção das entidades a convidar para participar no procedimento, cf. resulta do teor da informação anexa à Nota Interna datada de 25.03.1999 Em sede de audiência prévia, a entidade auditada pronunciou-se, no ponto E, n.ºs	Art.º 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA

(7) Já que apenas se alude a serviços de segurança, higiene e saúde no trabalho, desdobráveis em múltiplas prestações possíveis.

(8) Estimativa a efectuar com base no critério fixado no art.º 26 do DL n.º 55/95, de 29.03.

(9) Cf. resulta de interpretação “à contrária” do disposto no art.º 32.º n.º 7 do DL n.º 55/95, de 29.03, na redacção dada pelo DL n.º 80/96, de 21.06, somente quando o valor dos bens/serviços a adquirir for igual ou inferior a 500 contos é que a Administração poderá ajustar directamente e de forma incondicional todas as prestações e contraprestações, principais e acessórias, com a única entidade seleccionada para o efeito.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>1 e 2, fls. 102 do articulado apresentado, nos termos a seguir transcritos: «1º) A deliberação prévia não pertence aos actos próprios do procedimento concursal, pelo que não se deve invocar elementos essenciais do procedimento como devendo fazer parte da deliberação prévia, que é uma acto meramente preparatório, meramente interno. 2º) De acordo com o regime legal apenas seria necessária a consulta a duas entidades – o INTF consultou dez». A decisão ou deliberação prévia de contratar só constitui um acto preparatório relativamente à decisão final, consubstanciada no acto adjudicatório, e não em relação ao procedimento pré-contratual, no qual se integra, cf. resulta do disposto no art.º 7.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03. E, a partir do momento em que se convida diversas entidades a apresentar propostas, o conteúdo da citada decisão adquire eficácia externa, não se limitando, pois, à esfera jurídica do INTF, como alegado. Por outro lado, a conformidade legal do afirmado no n.º 2 supra reproduzido pela entidade auditada não afasta, por si só, o dever de fundamentar a escolha das entidades a convidar para participar no procedimento, pelo que se mantém o reparo acima assinalado.</p>	

Data	Actos
05.04.99	<p>Remessa de ofícios convite a 9 empresas do sector (com as Referências n.ºs 199/99-CA a 207/99-CA), de cujo teor se destacam os seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Solicitação de propostas para prestação de serviços de segurança, higiene e saúde no trabalho, atendendo a que «no âmbito das suas atribuições, os trabalhos a desenvolver são de índole intelectual, não estando, como tal, os seus trabalhadores em contacto com máquinas, equipamentos ou produtos considerados perigosos»;▪ Modo de apresentação da proposta (ponto 4): «(...) deverá ser em sobrescrito fechado e lacrado dirigido ao INTF, que deve referir no exterior “Proposta para Prestação de Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho”»;▪ Data limite para apresentação das propostas (ponto 4 al. b)): 26.04.1999;▪ Prazo de validade das propostas (ponto 4 al. c)): não inferior a 60 dias;▪ Acto de abertura das propostas (ponto 4 al. d)): «As propostas serão abertas no dia 27 de Abril, pelas 10 h, no endereço mencionado (...))»;▪ Elementos obrigatórios a mencionar nas propostas (ponto 4 al. e)): prazo de validade; encargo mensal (com separação dos valores relativos à higiene e segurança dos da saúde) e total e discriminação dos serviços a prestar (nas 3 vertentes);▪ Critério de adjudicação (ponto 5): «(...) será o da proposta mais vantajosa, tendo em conta, entre outros factores, a qualidade dos serviços, mérito técnico, entre outros».
12.04.99	<p>Comunicação, via fax, do INTF à ECOSAÚDE – Educação, Investigação e Consultoria em Trabalho, Saúde e Ambiente, S.A, cujo teor se transcreve:</p> <p>«De acordo com o despacho de 30.03 p.p., do Sr. Presidente do C.A., foi lançada consulta a diversas entidades para apresentação de proposta relativa aos serviços mencionados em epígrafe. Assim, e para o caso de, eventualmente, pretenderem refazer a proposta apresentada por v/ iniciativa em 3 de Fevereiro, remetemos em anexo o texto que seguiu para todas as entidades consultadas».</p>



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O teor dos ofícios convite endereçados é manifestamente exíguo, em consequência da já assinalada ausência de prévia definição de alguns dos principais elementos a integrar no futuro contrato⁽¹⁰⁾. Merece especial reparo:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="209 477 1198 696">1. A amplitude do objecto do procedimento: tendo em conta a longa lista de actividades mencionada na Lei⁽¹¹⁾, susceptíveis de prevenir riscos profissionais e de promover a saúde dos trabalhadores, constata-se que o INTF não procedeu a qualquer indicação do seu tipo/espécie, grau de qualidade e periodicidade na sua realização, deixando tal tarefa a cargo das entidades consultadas; ©<li data-bbox="209 712 1198 1653">2. A ausência de indicação de elementos a atender pelas entidades seleccionadas na formação dos preços das suas propostas, tais como o número de trabalhadores do INTF e respectiva faixa etária⁽¹²⁾, tipo de exames médicos a realizar, etc. O desconhecimento de tais elementos inviabilizou-as de formularem propostas mais ajustadas às reais condições materiais e humanas do INTF. Em sede de contraditório, a entidade auditada aduziu, no ponto F, n.º 2 a fls. 103 do articulado apresentado, que «<i>A fundamentação [ou formulação (?)] de propostas “mais ajustadas às condições materiais e humanas do INTF” foi tomada em consideração, com rigor, na fase de negociação, como é próprio deste tipo de procedimento</i>». No entanto, tal não se adequa com a exigência expressa no art.º 53.º n.º 3 al. b) do DL n.º 55/95, de 29.03, considerando que não se divisa como poderiam as entidades convidadas integrar, nas suas propostas, <i>planos de trabalhos</i> e de <i>pagamentos</i> adequados se desconheciam elementos relevantes a atender na elaboração dos citados documentos. Tal terá concorrido para a não individualização, nas propostas apresentadas por duas das entidades convidadas, dos preços unitários respeitantes aos <i>Serviços de Saúde</i> e aos serviços de <i>Segurança e Higiene</i> - cf. adiante assinalado -, e determinou a realização de reuniões informais entre o INTF e as entidades admitidas ao procedimento “<i>para que ficasse claro quais os trabalhos abrangidos nas propostas apresentadas</i>”, cf. consta na Informação/Proposta do mencionado Instituto, datada de 18.10.1999. E, apesar de tais reuniões, o teor de diversa documentação inserta no presente processo de contratação⁽¹³⁾ permite legitimamente questionar se os serviços adjudicados integraram, efectivamente, todas as prestações pretendidas pelo INTF, cf. adiante referido, pelo que se mantém o reparo formulado.<li data-bbox="209 1668 1198 1850">3. Inexistência de estipulação de um prazo – ainda que máximo – atinente à vigência do contrato, deixando a definição do referido elemento contratual – essencial, cf. se divisa do disposto no art.º 14.º al. d) do DL n.º 55/95, de 29.03 – ao livre arbítrio dos proponentes. Tal, além de legalmente censurável, evidencia ausência de controlo na gestão dos créditos orçamentais	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA;</p> <p>Art.ºs 22.º n.º 5, 53.º n.º 1 e 17.º do DL n.º 55/95;</p> <p>1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09; 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; n.º 1 do Desp. n.º 10/SESS/96, de 29.03</p> <p>Art.ºs 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07</p>

(10) Como a duração do contrato ou prazo de execução dos serviços, formas de pagamento, etc., como se infere do disposto nas alíneas d) e f) do art.º 14.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

(11) Cf. art.ºs 8.º do DL n.º 411/91, de 14.11, 13.º n.ºs 2 e 3 e 16.º do DL n.º 26/94, de 01.02 (na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03).

(12) Necessários em virtude do disposto nos art.ºs 14.º n.º 1 e 16.º n.º 2 al. b) do DL n.º 26/94, de 01.02 (na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03).

(13) Cf. Relatório datado de 27.04.1999; Despacho proferido em 24.09.1999 pelo Vogal do C.A. sob a Informação da DACA de 17.09.1999; reuniões realizadas com os concorrentes e teor da Informação/Proposta subscrita em 18.10.1999.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>consignados no OE ao INTF, dado que este prescinde, “à priori”, de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria. ©</p> <p>4. Inexigência, às entidades convidadas, de documentação⁽¹⁴⁾ comprovativa de que reuniam os requisitos legais necessários para o seu acesso a procedimentos contratuais públicos, nomeadamente os referidos nos artigos 17.º e 45.º do DL n.º 55/95, e art.º 10.º n.º 1 do DL n.º 26/94⁽¹⁵⁾, potenciando, assim, a ulterior celebração do contrato com uma entidade inidónea para o efeito; ©</p> <p>5. Em consequência do mencionado no número precedente, o modo indicado para as entidades consultadas apresentarem as suas propostas não obedeceu ao consignado no art.º 55.º do DL n.º 55/95, de 29.03; ©</p> <p>6. A indeterminação do critério de adjudicação fixado, decorrente da utilização da expressão «entre outros factores», retira, à priori, qualquer objectividade e rigor à ulterior análise do mérito das propostas apresentadas pelas entidades consultadas, as quais, pelo mesmo motivo, não as podiam formular com base em todos os aspectos eventualmente considerados relevantes pelo INTF. Acresce que o referido contende com o postulado pelos princípios da igualdade, transparência e boa-fé por que se deve pautar toda a actividade administrativa, cf. preconizado em vasta jurisprudência deste Tribunal⁽¹⁶⁾.©</p> <p>As observações supra referenciadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concorrem para uma ulterior impossibilidade de se proceder a uma apreciação igualitária das propostas admitidas ao procedimento desencadeado, ante a diversidade de soluções que aquelas poderão apresentar; - Evidenciam um deficiente planeamento das suas despesas, uma vez que a insuficiente delimitação do objecto do contrato⁽¹⁷⁾ a celebrar obsta a que possa proceder a uma distribuição criteriosa dos seus recursos financeiros – sempre escassos, por natureza. 	

Data	Actos
	<p>Propostas Apresentadas:</p> <p>Ambisegur- Projectos, Consultoria e Formação em Segurança e Ambiente, Ld.^a - Proposta 1241.99/HSE, de 14.04.1999:</p> <p>Apresenta apenas preços para a prestação de serviços de Segurança e de Higiene, formulando duas “alternativas”:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alternativa A, correspondendo a um técnico um dia por mês: 80.000\$00/Mês; - Alternativa B, correspondendo a um técnico meio dia por mês: 60.000\$00/Mês.

⁽¹⁴⁾ Apenas se exigiu a apresentação de uma declaração para efeitos do art.º 17.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽¹⁵⁾ Que, na redacção dada pela citada Lei n.º 7/95, dispõe que «Os serviços previstos no art.º 7.º, (...), só podem exercer as funções de organização das actividades de segurança, higiene e saúde no trabalho, quando para tal tenham sido autorizados. (...)», sendo tal autorização concedida por despacho conjunto dos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social. Dispõe ainda o art.º 27.º do mesmo diploma legal que «As entidades que se encontram a prestar serviços a terceiros nos domínios da segurança, higiene e saúde no trabalho podem manter a actividade enquanto aguardam a autorização legal, desde que requeiram, no prazo de 120 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma, a autorização prevista no art.º 10.º».

⁽¹⁶⁾ Ex. Autos de Reclamação n.º 123/96 (reapreciação do proc.º n.º 24178/96), de 22.10.1996; Autos de Reclamação n.º 71/97 (reapreciação do proc. n.º 81121/96) de 13.05.1996; Decisão n.º 234/97-CV5 (sobre os proc.ºs n.ºs 88041 e 89672/96) de 16.01.1997, etc.

⁽¹⁷⁾ O Objecto de qualquer contrato é constituído pelas «prestações a que o particular se obriga, a actividade através da qual colaborará na satisfação de certa necessidade pública», cf. Augusto de Almeida, Limites e efeitos do exercício do poder de modificação unilateral pela Administração, in “Estudos de Direito Público em honra do Prof. Marcello Caetano”, págs. 73-106, Lisboa, 1973.



Data	Actos
	<p>Prazo proposto: 12 meses, renovados nas condições a acordar pelas partes. Prazo de validade da proposta: 90 dias.</p> <p>Kmed – Centro de Medicina, Higiene e Segurança no Trabalho, Ld.^a - Proposta 7018/99, de 19.04.1999: Preço Unitário para os Serviços de Saúde: 8.000\$00/ trabalhador/Ano; Preço Unitário para os Serviços de Higiene e Segurança: 2.000\$00⁽¹⁸⁾/trabalhador/Ano. Valor Total (sem IVA) para todos os serviços: 9.960\$00/por trabalhador/Ano. Valor Total (sem IVA) de todos os serviços para 40 trabalhadores: 398.400\$00/Ano. A referência a valores anuais deixa transparecer a formulação das presentes prestações de serviços para um período de 12 meses. Prazo de validade da proposta: 30 dias. Na secção destinada às “Referências” (n.º 9) consta a seguinte nota: «Por não dispormos de autorização, facto que V/Exas. Entenderão, não juntamos a esta relação nomes de Empresas às quais prestamos os Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho».</p> <p>Medilabor – Medicina do Trabalho, Higiene e Segurança e Formação, Ld.^a - Proposta 6541/99/P/APG, de 20.04.1999: Valor Total (sem IVA) para todos os serviços: 55.800\$00/Mês. No âmbito dos serviços de Saúde no Trabalho, estima em 3 horas/Mês a prestação dos mesmos por um médico da sua equipa, «(...) tendo em conta o tipo de actividade do INTF e o n.º de trabalhadores abrangidos (60),(...)». Condições de Pagamento: mensal, por débito em conta bancária até ao último dia útil de cada mês. Prazo de validade da proposta: 60 dias</p> <p>SegurimEd – Serviços de Formação e Consultoria em Segurança, Ld.^a - Proposta 1580/99, de 21.04.1999; Valor (sem IVA) para os Serviços de Higiene e Segurança: 12.500\$00/Mês -«Este valor aplica-se, não só, para o quadro actual de 40 trabalhadores, como também para um reajustamento de cerca de mais 20 Trabalhadores» Preço Unitário (sem IVA) para os Serviços de Saúde: 8.500\$00/Hora; Valor Total (sem IVA) para prestação dos Serviços de Saúde a 40 trabalhadores: 34.000\$00/Mês⁽¹⁹⁾; Valor Total (sem IVA) para prestação dos Serviços de Saúde a 60 trabalhadores: 42.500\$00/Mês⁽²⁰⁾; No âmbito dos serviços de Saúde no Trabalho, estima em 2 horas/Mês a prestação dos mesmos para 40 trabalhadores e 3 horas/Mês para 60 trabalhadores. Prazo de validade da proposta: 90 dias.</p> <p>Mirante Médico – Policlínica e Serviços Domiciliários, Ld.^a - Proposta n.º 289/99, de 23.04.1999:</p>

⁽¹⁸⁾ Valor que, contudo, se encontra riscado, e sobre o qual se encontra sobrescrito, manualmente, o número * 1960'.

⁽¹⁹⁾ Valor ulteriormente corrigido para 17.000\$00/Mês, através de proposta anexa ao fax da Segurimed, datado de 09.09.1999.

⁽²⁰⁾ Valor ulteriormente corrigido para 25.500\$00/Mês, através de proposta anexa ao fax da Segurimed, datado de 09.09.1999.

⁽²¹⁾ No entanto, refere-se que «Apenas para efeitos de cálculo de repartição de custos, poderá considerar-se cerca de 12.000\$00/Mês para os Serviços de Higiene e Segurança».

⁽²²⁾ De acordo com o teor do ofício n.º 718, de 29.10.1997 da Direcção de Serviços de Prevenção de Riscos Profissionais, remetido à Urgimédica, a autorização solicitada por esta para o exercício de actividades de serviços externos de Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho «(...) se encontra nestes Serviços a aguardar a publicação de legislação complementar necessária para a apreciação do mesmo.»



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>Os valores propostos pressupõem que o INTF integra 60 trabalhadores. Valor Total (sem IVA) para todos os Serviços⁽²¹⁾ – proposta base (“Grelha 1”): 45.000\$00/Mês sendo os exames médicos efectuados na sede do proponente (nas instalações do INTF: 50.000\$00/Mês); Valor Total (sem IVA) para todos os Serviços – proposta condicionada (“Grelha 2”): 57.000\$00/Mês sendo os exames médicos efectuados na sede do proponente (nas instalações do INTF: 62.000\$00/Mês); Valor Total (sem IVA) para todos os Serviços – proposta base (“Grelha 3”): 64.000\$00/Mês sendo os exames médicos efectuados na sede do proponente (nas instalações do INTF: 69.000\$00/Mês). No âmbito dos serviços de Saúde no Trabalho, estima em 3 horas/Mês a prestação dos mesmos. Prazo de validade da proposta: 90 dias.</p> <p>Urgimédica – Assistência de Saúde, Ld.^{a(22)} - Proposta de 23.04.1999: Os valores propostos pressupõem que o INTF integra 40 trabalhadores. Valor Total (sem IVA) para prestação dos Serviços de Saúde: 12.800\$00/Mês; Valor (sem IVA) para os Serviços de Higiene e Segurança: 2.100\$00/Mês; Encargo Total (sem IVA): 14.900\$00/Mês. Exames de Admissão (cada novo funcionário, para além dos 40 considerados inicialmente): 3.840\$00/por exame – 320\$00/Mês. Prazo de validade da proposta: 90 dias.</p> <p>Esumédica – Prestação de Cuidados Médicos, S.A – Proposta de 26.04.1999: Os valores propostos pressupõem que o INTF integra 45 trabalhadores. Valor Total (sem IVA) Mensal para prestação dos Serviços de Saúde: 38.250\$00; Valor Total (sem IVA) Anual para prestação dos Serviços de Saúde: 459.000\$00; Valor Total (sem IVA) Mensal para a prestação de todos os Serviços: 45.000\$00. Valor (sem IVA) Mensal para os Serviços de Higiene e Segurança: 6.750\$00; Valor (sem IVA) Anual para os Serviços de Higiene e Segurança: 81.000\$00. No âmbito dos serviços de Saúde no Trabalho, estima em 3 horas/Mês a prestação dos mesmos. Prazo de validade da proposta: até 30 de Setembro de 1999.</p> <p>Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.^a - Proposta PAC.372, de 19.04.1999: Os valores propostos pressupõem que o INTF integra 40 trabalhadores. Valor Total sem IVA (“Valor do Contrato”): 1.200\$00 x 40 trabalhadores x 12 meses = 576.000\$00 (valor anual). Valores Unitários (mensais) respeitantes aos serviços de Saúde e de Segurança e Higiene: 600\$00 (sem IVA). O valor correspondente aos <i>exames complementares</i> de diagnóstico serão de 2.750\$00/Ano por trabalhador. Forma e Prazos de Pagamento: mensal, “a primeira com a adjudicação e as restantes a 30 dias da data da factura”. Prazo de validade da proposta: 60 dias. Os exames compreendidos nos Serviços de <u>Saúde</u> propostos são: «* exames de admissão * exames iniciais * exames periódicos</p>



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>* <i>exames de regresso ao trabalho após baixa superior a 30 dias, por doença ou acidente de trabalho</i></p> <p>* <i>exames a pedido da entidade patronal, do médico ou do trabalhador</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Serão solicitados um conjunto mínimo de 5 análises e uma micro radiografia para a primeira consulta (exame inicial ou de admissão). As análises serão: Hemograma (...).</i></p> <p>Ao nível das actividades a desenvolver no domínio dos serviços relativos à <u>Segurança e Higiene</u>, a citada sociedade menciona (a págs. 4) que pretende:</p> <p>a) «<i>Optimizar as condições de trabalho dos colaboradores da empresa, reduzindo os riscos a que se encontram expostos, avaliando nomeadamente as condições de iluminação, ventilação e qualidade do ar; os níveis de ruído; a adaptação do mobiliário dos trabalhadores, os equipamentos dotados de visor; as condições de higiene das instalações e as condições de segurança das instalações que incluirão os aspectos ligados à protecção contra o risco de incêndio e à protecção contra a intrusão</i>»;</p> <p>b) «Elaborar os projectos necessários no âmbito da protecção contra incêndios e intrusão para garantir um nível elevado de segurança».</p> <p>E, no programa apresentado para o desenvolvimento dos trabalhos (a págs. 6) vincula-se nos termos a seguir transcritos:</p> <p>«<i>As duas vertentes fundamentais de intervenção no campo de Saúde Ocupacional percorrerão a par e passo os mesmos caminhos:</i></p> <p>* No conhecimento e auditoria das instalações, mobiliário, equipamentos e procedimentos da empresa, no que à <u>Higiene e Segurança</u> diz respeito.</p> <p>* <i>Na vertente de Medicina do Trabalho, serão realizados nas instalações da Quarta, Ld.^a o primeiro exame (...), isto é, o exame médico inicial ou de admissão.</i></p> <p><i>Recolher-se-ão os dados e elementos que aqueles exames proporcionarem, no sentido da emissão de um <u>relatório preliminar</u> que, <u>num e noutro campo</u>, saliente os problemas encontrados e as propostas de solução que pareçam apropriadas. Após a discussão do <u>relatório</u> com os responsáveis do INTF, será estabelecido o <u>Manual de Segurança Higiene e Saúde</u>, que incluirá um cronograma das medidas a implementar».</i></p>
27.04.99	<p>Análise do mérito das propostas apresentadas pelas entidades convidadas, cf. consta no respectivo <i>Relatório</i> de apreciação, subscrito pelos membros nomeados para o efeito em 03.02.1999. O intróito do referido parecer inicia por referenciar que «<i>Aos 27 dias do mês de Abril de 1999, pelas 10 horas, no INTF, (...), em sessão privada, perante (...), procedeu-se à recepção, abertura e análise das propostas para a prestação dos serviços em epígrafe</i>».</p> <p>Das 10 entidades convidadas, somente a <i>Clinica Unimed</i> não apresentou qualquer proposta contratual. A proposta formulada pela Urgimédica, Ld.^a não foi apreciada em virtude daquele concorrente não possuir autorização legal para o exercício das actividades em causa. O mesmo sucedeu em relação à proposta elaborada pela Ambisegur, Ld.^a, mas com fundamento na não apresentação de preços para todos os serviços objecto de consulta.</p> <p>No citado Relatório refere-se que «De um modo geral, as propostas estão apresentadas numa linguagem demasiado vaga, o que as torna de difícil compreensão; (...) a discriminação dos trabalhos a desenvolver, e incluídos nos preços propostos, ficam muito aquém dos objectivos propostos».</p> <p>Da análise efectuada, ficaram assim classificadas as propostas apresentadas:</p>



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>📖 1ª Quarta (81%) 📖 2ª K-med (78%) 📖 3ª Esumédica (78%) 📖 4ª Securimed (77%) 📖 5ª Medilabor (75%) 📖 6ª Eco Saúde (70%) 📖 7ª Mirante Médico (55%)</p> <p>A ordenação proposta sustentou-se nas pontuações atribuídas nos factores ⁽²³⁾ e subfactores descritos em mapa anexo ao citado <i>Relatório</i>. O Parecer conclui pela adjudicação à 1ª classificada, pelo valor anual de 576.000\$00 (40 trabalhadores), a que acresce o IVA sobre 50% do montante, no valor de 48.960\$00, e 1.200\$00/Ano, por cada nova admissão⁽²⁴⁾. Caso seja necessário efectuar exames complementares de diagnóstico acrescerá 2.750\$00/Ano por cada trabalhador.</p>
30.04.99	Carta da EcoSaúde, Ld. ^a (Ref. ^a n.º ICT-INTF-99-04-30), enviada na “ <i>sequência de reunião havida a 29.04.1999 coma Dr.^a Lurdes Pereira</i> ”, clarificando alguns aspectos das condições formuladas na sua proposta contratual.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>O preâmbulo do Relatório produzido sobre o mérito das propostas gera dúvidas sobre a data da sua elaboração, atendendo ao seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none">- O primeiro, é de que do teor dos ofícios-convite endereçados às várias entidades parece resultar que o INTF se propunha a realizar uma sessão pública – e não privada – para proceder à abertura das propostas;- O segundo, é o de que, diversamente do que sucede em várias contratações, o <i>Relatório</i> não se encontra datado – mas tão-só assinado - no seu termo. <p>E, também no âmbito da contratação referente à “<i>Aquisição de Telemóveis e respectivos Serviços de Comunicações Móveis para os Funcionários do INTF</i>”, se constatou, no mesmo momento procedimental, situação aparentemente análoga, isto é, realização de uma reunião em sessão privada pelos membros da Comissão de Abertura não registada em acta, em violação do disposto nos art.^{os} 27.º e 28.º n.º 3 do CPA - aplicável por força do estatuído no art.º 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03, ou ainda por analogia com o estatuído no art.º 62.º n.º 1 do citado DL.</p> <p>Do alegado pela entidade auditada no ponto H, n.^{os} 1 e 2 a fls. 104 e 105 do articulado apresentado em sede de contraditório, afigura-se legítimo concluir pela inexistência do citado documento, o que fere de nulidade o deliberado pela referida Comissão por carência absoluta de forma legal nos termos dos art.^{os}</p>	<p>Art.^{os} 62.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03 e/ou 27.º do CPA e art.^{os} 3.º n.º 1 e 6.º do mesmo Código; 266.º n.º 2 da CRP.</p>

⁽²³⁾ Os Factores considerados foram: (1) Identificação, avaliação e medidas a adoptar dos riscos para a segurança; (2) Identificação, avaliação e medidas a adoptar para a higiene e saúde dos trabalhadores; (3) Informação sobre os riscos para a segurança e saúde; (4) Formação de 1 grupo restrito de trabalhadores em situações de emergência; (5) Organização dos meios de prevenção e protecção; (6) Acompanhamento da afixação da sinalização de segurança; (7) Elaboração do Manual de Segurança e Higiene; (8) Recolha e organização dos elementos estatísticos; (9) Documentação a enviar às entidades competentes; (10) Acompanhamento na fase de concepção/obras de remodelação das instalações; (11) Plano de Evacuação; (12) Análise de acidentes de trabalho e doenças profissionais; (13) Exames médicos (consultas); (14) Disponibilidade/mês do médico de trabalho; (15) Higiene e segurança; (16) Técnico de HS: disponibilidade mensal; (17) Preço; (18) Apresentação da proposta/imagem global da empresa.

⁽²⁴⁾ Mais correctamente, os 1.200\$00 respeitam ao valor mensal conjunto dos serviços de Higiene, Segurança e Saúde (600\$00 + 600\$00) por trabalhador/mês, e não a um eventual preço unitário dos designados “*exames iniciais ou de admissão*”, já que para os serviços de Saúde, onde se integram também os referidos exames, a Quarta, Ld.^a propôs o valor mensal de 600\$00. Assim, um trabalhador implicará uma despesa anual de 7.200\$00 (600\$00 * 1 Trabalhador * 12 meses) e para os 40 trabalhadores propostos, 288.000\$00.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>133.º n.º 2 al. f) e 134.º n.º 1 do CPA, nulidade essa comunicável aos actos subsequentes, cf. art.º 133.º n.º 2 al. i) do mesmo Código. ©</p> <p>Acresce que a ilegalidade indiciada lança dúvidas sobre a transparência da actividade administrativa desenvolvida no procedimento de contratação em causa.</p>	
<p>O Relatório (de 27.04.1999) concernente à apreciação das Propostas padece de inúmeros vícios, a seguir sintetizados:</p> <p>1. Revela a desvinculação da Administração ao critério de adjudicação pré-estabelecido, patente na impossibilidade de reconduzir os 18 factores utilizados aos indicados nos ofícios-convite (<i>“Qualidade dos Serviços”</i> e <i>“Mérito Técnico”</i>). Na verdade, afigura-se que só no momento procedimental em causa é que o INTF procedeu a uma 1.ª tentativa de delimitar o âmbito dos serviços pretendidos, atenta a coincidência de alguns dos 18 factores aplicados com algumas das actividades destinadas a prevenir riscos profissionais e a promover a saúde dos trabalhadores elencadas nos n.ºs 2 e 3 do art.º 13.º do DL n.º 26/94, de 01.02. O teor do Despacho proferido pelo Vogal do C.A., Eng.º Guimarães da Silva, em 24.09.1999⁽²⁵⁾, bem como o da Informação/Proposta do INTF datada de 18.10.1999 – adiante transcritos – reforçam o entendimento propugnado. Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou, no ponto I, n.º 1 a fls. 105 do articulado apresentado, que <i>«O critério de adjudicação pré-estabelecido era o da proposta mais vantajosa (cf. Ponto 5 do ofício-convite) e foi esse o critério assumido na análise»</i>, o que, face ao acima apontado, não se afigura susceptível de afastar o comentário assinalado.</p> <p>2. A fixação do factor <i>«Apresentação da proposta/imagem global da empresa»</i> como aspecto a ponderar na escolha da melhor proposta é ilegal⁽²⁶⁾. Na apreciação das propostas não podem ser considerados aspectos atinentes à habilitação⁽²⁷⁾ ou aptidão⁽²⁸⁾ dos concorrentes, atenta a diferente finalidade que preside aos citados momentos: no primeiro, avaliar o mérito das propostas, nos restantes, seleccionar concorrentes. Tal utilização é ainda mais censurável quando as entidades a consultar deverão ser seleccionadas <i>«de acordo com o conhecimento e experiência»</i> que delas tenha⁽²⁹⁾ ou outros critérios objectivamente atendíveis, definidos pela Administração ao abrigo do poder discricionário que a Lei lhe confere no âmbito de procedimentos mais desformalizados, como é o caso do Ajuste Directo com Consulta. ©</p> <p>3. Favorecimento indevido do concorrente Kmed, Ld.ª que, tal como o concorrente</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP.</p> <p>56.º n.º 1, 93.º n.º 1, 66.º n.ºs 1 e 2 e 70.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽³²⁾.</p> <p>10.º n.º 1 do DL n.º 26/94, de 01.02.</p> <p>3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º, 6.º-A, 99.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA</p>

⁽²⁵⁾ Despacho exarado sob a Informação da DACA de 17.09.1999.

⁽²⁶⁾ Neste sentido, consultar Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, págs. 503-504 e 543 in *“Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa”*, Almedina, 1998.

⁽²⁷⁾ Previstos nos artigos 17.º, 44.º e 45.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽²⁸⁾ Regulados nos artigos 46.º e 47.º do DL n.º 55/95, de 29.03.

⁽²⁹⁾ À semelhança do que se estabelece no art.º 31.º n.º 4 do DL n.º 55/95, de 29.03 para os concursos limitados sem apresentação de candidaturas.

⁽³⁰⁾ A exigência de indicação de preços unitários decorre do disposto no art.º 22.º do DL n.º 405/93, de 10.12, aplicável por remissão do estatuído nos artigos 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03 e 189.º do CPA, e cuja violação determina a exclusão da respectiva proposta, cf. decorre do disposto nos artigos 73.º n.º 1 al. b) e 90.º n.º 2 al. b, ambos do mencionado DL n.º 405/93.

⁽³¹⁾ Despacho exarado sob a Informação da DACA de 17.09.1999.

⁽³²⁾ A utilização, nos citados preceitos legais, das expressões *“concorrentes”* e *“proposta(s)”* evidencia a diferenciação supra assinalada. O legislador foi mais claro no novo regime da contratação pública de bens e serviços ao estabelecer, no art.º 55.º n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08.06, que *«Na análise do conteúdo das propostas não se pode, em qualquer circunstância, ter em consideração, directa ou indirectamente, factores relacionados com as habilitações profissionais ou capacidade financeira ou técnica dos concorrentes»*.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Urgimédica, Ld.^a - cuja proposta não foi apreciada – não se encontrava legalmente autorizado a exercer as actividades em causa. Consequentemente, o mencionado concorrente deveria ter sido afastado do procedimento, cf. o impunha o art.º 59.º n.º 1 al. c) do DL n. 55/95, de 29.03, por referência ao disposto no art.º 53.º n.º 1 als. e) e g) do mesmo diploma legal, aplicáveis por analogia. A conduta contrária, além de colidir com os princípios da legalidade, igualdade, imparcialidade e boa-fé, viola directamente o estatuído no art.º 10.º n.º 1 do DL n.º 26/94, de 01.02, na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03. Cumulativamente, a Kmed, Ld.^a deveria igualmente ter sido afastada dado o prazo de validade da sua proposta ser inferior ao indicado nos ofícios-convite e no art.º 56.º n.º 1 do citado DL n.º 55/95. Em sede de contraditório, a entidade auditada esclareceu, no ponto I, n.º 3 a fls. 105 do articulado apresentado, que «O INTF interpretou a declaração da empresa (“processo de credenciação ao IDICT n.º 358”) como estando legalmente autorizada». Trata-se de uma declaração aposta na capa da proposta formulada pelo concorrente Kmed, Ld.^a, e que deverá respeitar ao n.º do pedido de autorização solicitado ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho, uma vez que, na mesma declaração negocial, o referido concorrente afirma que «Por não dispormos de autorização, facto que V/ Exas. entenderão, não juntamos a esta relação nomes de Empresas às quais prestamos os Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho». Todavia, não se divisa como compatibilizar a interpretação apresentada com a afirmação constante na citada proposta, já que a entidade auditada deveria verificar se os concorrentes davam cumprimento ao requerido no ponto 6 al. c) dos ofícios-convite, o qual exigia que aqueles indicassem as “entidades a quem foi prestado o mesmo tipo de serviços nos últimos três anos”. Atento o exposto, o esclarecimento prestado não se afigura susceptível de arrear as violações de lei acima indiciadas.</p> <p>4. Diversamente do exigido nos ofícios-convite e no regime jurídico aplicável⁽³⁰⁾, as propostas da autoria dos concorrentes Medilabor, Ld.^a e Mirante Médico não autonomizam os preços unitários atinentes aos serviços de Saúde dos respeitantes aos serviços de Segurança e Higiene. Não obstante, aquelas propostas foram analisadas e graduadas para efeitos de adjudicação, postergando-se, por esta via, os princípios referenciados no número anterior. Os preços unitários deverão ser sempre indicados e reportar-se a uma única espécie ou qualidade de serviços, os quais deverão ser descritos com rigor e clareza, por forma a expurgar quaisquer dúvidas sobre a realidade em causa. Sobre o reparo apontado, a entidade auditada comentou apenas, no ponto I, n.º 4 a fls. 105 do articulado apresentado, que «O Relatório da Comissão detectou e referenciou a circunstância de as propostas de alguns concorrentes não autonomizarem preços unitários», não contraditando assim, por impugnação ou excepção, as ilegalidades <i>sub judice</i>.</p> <p>A não concretização, <i>ab initio</i>, das prestações pretendidas, bem como a não divulgação aos concorrentes de elementos essenciais a atender na formulação das suas propostas inviabiliza qualquer análise comparativa numa base igualitária. Tal é corroborado pelo universo de trabalhadores considerado por cada um dos proponentes - que variou entre 40 e 60, passando por 65 -, bem como pelo teor do Despacho proferido pelo Vogal do C.A., Eng.º Guimarães da</p>	



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Silva, em 24.09.1999 ⁽³¹⁾ , adiante identificado.	
<p>O teor da carta da ECOSAÚDE, Ld.^a (de 30.04.1999) reforça a supra assinalada desvinculação do INTF à observância de importantes princípios gerais que devem presidir a toda a actividade administrativa – como os da legalidade, igualdade, imparcialidade, transparência e boa-fé -, bem como à sequência de formalidades indicada na lei para o presente procedimento. O afirmado sustenta-se no facto de, em data posterior à análise e graduação das propostas para efeitos de adjudicação:</p> <ul style="list-style-type: none">- um dos membros da Comissão de Abertura e Análise se ter reunido com o mencionado concorrente, sem que o ocorrido tenha sido registado em acta;- se solicitarem esclarecimentos numa fase procedimental que não prevê a realização de tal diligência.	<p>Art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA</p>

Data	Actos
27.05.99	Nota Interna, emitida pelo NACA ⁽³³⁾ , dirigida à Directora do Departamento de Apoio ao Conselho de Administração, na qual se confirma a necessidade de proceder à adjudicação dos serviços em causa, independentemente de uma previsível mudança das instalações do INTF.
08.06.99	Acto autorizador de um procedimento tendente à aquisição, ao Dr. Fausto Marsol, da prestação de serviços de Assessoria Técnica, a efectuar no âmbito do procedimento de aquisição de serviços de Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho pendente, cf. deliberado pelo C.A. (Acta n.º 1999/29, ponto 5).
02.09.99	Determinação da confirmação, junto das entidades consultadas, da manutenção por mais 60 dias das condições contratuais formuladas nas suas propostas, atenta a caducidade do prazo inicial, cf. teor do Despacho proferido pela Directora do Departamento de Apoio ao C.A., exarado em Informação do INTF datada de 28.05.1999.
03.09.99	Aprovação do texto da minuta do ofício referente à confirmação da manutenção das condições contratuais formuladas pelas entidades anteriormente consultadas, cf. Despacho exarado sobre a citada minuta. Do seu texto, destaca-se o seguinte trecho: « A deliberação de adjudicação ficou suspensa até à emissão de parecer pelo consultor especializado na área, a quem tinha sido remetido »

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Os actos supra descritos evidenciam uma deficiente gestão e controlo dos recursos financeiros públicos, atendendo a que:</p> <ol style="list-style-type: none">1. A entidade auditada deveria ter ponderado o cenário de uma eventual mudança de instalações - e subsequente necessidade (ou não) de proceder à aquisição dos respectivos serviços – à data da deliberação prévia de contratar e não, como foi o caso, no decurso do procedimento, sob pena da sua integral inutilização.2. O recurso, na pendência do procedimento, aos serviços de um perito deveria	<p>Art.^{os} 10.º e 53.º do CPA; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07; 18.º n.^{os} 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de</p>

⁽³³⁾ Subscrita pela Dr.^a Lurdes Pereira.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>ter sido também equacionado na fase preparatória daquele, por forma a maximizar as vantagens⁽³⁴⁾ que, de certo, decorreriam se tal tivesse sucedido. De registar que tal decisão se revestiu de certa morosidade, atendendo a que foi tomada cerca de um mês após a elaboração do <i>Relatório</i> atinente à apreciação das propostas.</p> <p>Em sede de audiência prévia, o INTF alegou, no ponto J a fls. 106 do articulado apresentado, que «<i>São dados indiscutíveis e indiscutidas as precárias instalações do INTF, como também é indiscutível que qualquer mudança de instalações será sempre morosa. É do interesse público a higiene, a segurança e a saúde no trabalho</i>». Salvo melhor interpretação, não se questionou se as instalações do INTF eram ou não precárias, nem o interesse público abstracto subjacente ao tipo de serviços <i>sub judice</i>, pelo que se mantêm os reparos formulados,</p>	20.02.
Ausência de identificação nominal e funcional da entidade que aprovou (em 03.09.1999) o texto da minuta do ofício relativo à confirmação da validade das propostas. ©	Art.º 23.º do DL n.º 135/99, de 22.04

Data	Actos
09.09.99	Informação, pela Quarta, Ld.ª, de que mantém as suas condições contratuais até 31.10.1999, cf. teor do fax remetido por aquela entidade ao INTF.
09.09.99	Informação, pela Segurimed, Ld.ª, de que mantém as condições contratuais formuladas na sua proposta, cf. teor do fax remetido por aquela entidade ao INTF. No mencionado fax refere-se ainda que « <i>Junto enviamos cópia da Proposta de Serviços Externos de Medicina do Trabalho, devidamente corrigida (na altura verificaram os vossos serviços haver um lapso nos valores apresentados e que foram corrigidos telefonicamente</i> ».
13.09.99	Informação, pela Mirante Médico, Ld.ª, de que mantém as condições contratuais formuladas na sua proposta, cf. teor da carta subscrita por aquela entidade, remetida ao INTF.
16.09.99	Informação, pela Esumédica, S.A. de que mantém as condições contratuais formuladas na sua proposta, cf. teor do fax datado de 15.09.1999, remetido por aquela entidade ao INTF. Tal foi igualmente considerado pela Kmed, Ld.ª, cf. teor do seu fax com a Ref.ª n.º 682/99 (de 16.09.1999), bem como pela Medilabor, Ld.ª.
24.09.99	Despacho, emitido pelo Vogal do C.A. Eng. Guimarães da Silva e endereçado à sua homóloga, a Vogal Dr.ª Maria Paula Alves, cujo teor se reproduz, parcialmente: « <i>Tenho as maiores dúvidas sobre as conclusões a que se chegou (...). Isto porque, de acordo com o Relatório de Análise e com a Informação da Dr.ª Lurdes Pereira, as propostas não são comparáveis, por demasiado genéricas. (...) Não fico com nenhuma ideia sobre a relação qualidade/preço das propostas. (...) Em resumo, penso ser de separar as duas componentes (Higiene e Segurança, por um lado, e Saúde, por outro, deixar a primeira para depois e adjudicar (...)</i> ». O referido despacho, que mereceu a concordância da Vogal Dr.ª Paula Alves em 27.09.1999, encontra-se exarado sob Informação da DACA de 17.09.1999.
18.10.99	Informação/Proposta - formulada pela Dr.ª Lurdes Pereira na sequência dos Despachos proferidos pelos Vogais do C.A Eng. Guimarães da Silva e Dr.ª Paula Alves, em 24 e 29

⁽³⁴⁾ Como na delimitação do objecto e definição das regras do procedimento, dos elementos que necessariamente deveriam ter sido considerados na elaboração das propostas pelas entidades consultadas, etc.



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<p>de Setembro de 1999, respectivamente – da qual se destacam as seguintes afirmações: «Como referido no Relatório, objecto dos despachos em epígrafe, a maior dificuldade na análise das propostas foi a sua interpretação. Tal dificuldade deveu-se, sobretudo, ao sentido demasiado abrangente que certas expressões podem ter, nomeadamente devido à pluridisciplinaridade das matérias em causa, o que tornou necessário marcar reuniões informais, para que ficasse claro e esclarecido quais os trabalhos abrangidos nas propostas apresentadas. (...). As propostas foram comparadas em termos de serviços prestados pelos preços propostos, tendo como padrão os serviços legalmente indispensáveis. (...) Relativamente à adjudicação em separado dos serviços de “Segurança e Higiene no Trabalho” por um lado e de “Medicina no Trabalho” (...) nesta fase levaria à obrigatoriedade de analisar a proposta da Ambisegur e ainda à reformulação de praticamente todas as restantes propostas. Por outro lado, em finais do corrente mês, termina o prazo de validade das propostas, já anteriormente prorrogado pelos concorrentes. (...). Face ao exposto, são as seguintes as alternativas legalmente possíveis:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A adjudicação conjunta dos serviços à empresa que o Conselho de Administração considere que melhor responde aos objectivos pretendidos, visto não estar de forma alguma vinculado à opinião da Comissão de Análise, sendo o único requisito legal, o dever de fundamentar a decisão tomada. Atendendo à futura mudança de instalações, é legalmente possível subordinar a entrada em vigor de determinadas cláusulas a condição suspensiva; (...); 2. A anulação do procedimento, por alteração das circunstâncias, devendo tal despacho ser fundamentado, e do seu teor ser dado conhecimento aos concorrentes, bem como da abertura de novo procedimento».
26.10.99	Acto adjudicatório e autorizador da realização da despesa, deliberado pelo C.A. (Acta n.º 1999/47), com fundamento, por remissão, no Relatório produzido em 27.04.1999.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
O teor da Informação/Proposta do INTF, de 18.10.1999, evidencia uma violação reiterada da sequência de formalidades fixada na Lei para o presente procedimento – sequência essa que visa garantir, sobretudo, a imparcialidade e transparência da actividade administrativa. Consequentemente, reiteram-se as observações anteriormente tecidas sobre o teor da carta subscrita em 30.04.1999 pela ECOSAÚDE, Ld. ^a , para as quais se remete.	Art. ^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA
<p>O acto adjudicatório e autorizador da despesa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Carece de fundamentação por homologar o teor do Relatório datado de 27.04.1999, omissa na aplicação do critério de adjudicação pré-estabelecido, cf. comentário (n.º 1) atrás formulado sobre o citado parecer, e para o qual se remete. A referenciada desvinculação ao critério de adjudicação transparece da Informação/Proposta do INTF emitida em 18.10.1999, ao se afirmar que «(...) As propostas foram comparadas em termos de serviços prestados pelos preços propostos, tendo como padrão os serviços legalmente indispensáveis. (...)». Atento o disposto nos artigos 93.º n.º 1 do DL n.º 55/95, 	Art. ^{os} 266.º n.º 2 da CRP, 93.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03, 3.º n.º 1, 5.º, 6.º,

⁽³⁵⁾ Cf. Relatório datado de 27.04.1999; Despacho proferido em 24.09.1999 pelo Vogal do C.A. sob a Informação da DACA de 17.09.1999; reuniões realizadas com os concorrentes e teor da Informação/Proposta subscrita em 18.10.1999.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>de 29.03, 125.º n.º 2 e 123.º n.º 1 al. d) do CPA, a fundamentação consubstancia uma formalidade essencial à formação da vontade contratual da Administração, cuja falta é cominada com a nulidade nos termos do art.º 133.º n.º 1 do CPA, comunicável aos actos e contratos subsequentes, cf. resulta do disposto nos artigos 133.º n.º 2 al. i) e 185.º n.º 1 do mesmo Código.</p> <p>Em discordância com o assinalado, o INTF entende que «<i>O Relatório da Comissão é, conforme referido, suficientemente fundamentado, pelo que fundamentado está o acto adjudicatório ao aderir àqueles fundamentos</i>», cf. consta no ponto N, n.º 1 a fls. 107 do articulado apresentado. Todavia, não se subscreve o afirmado atendendo a que os vícios anteriormente apontados ao citado <i>Relatório</i> não foram superados pela contestação deduzida pela entidade auditada no ponto I, a fls 105 do mesmo articulado.</p> <p>2. Revela ausência de rigor na realização de despesas públicas, conforme se conclui dos factos infra apontados:</p> <p>a) Da efectiva necessidade de adquirir, à data, os serviços de Segurança e Higiene em virtude da eventual mudança de Instalações, cf. equacionado pelo Vogal do C.A., Eng.º Guimarães da Silva, no seu Despacho de 24.09.1999, e na Informação/Proposta do INTF datada de 18.10.1999;</p> <p>b) Dos serviços adjudicados contemplarem, de facto, todas as prestações pretendidas pelo INTF, atenta a referência, em vários documentos integrados no processo⁽³⁵⁾, à falta de clareza e objectividade do conteúdo das propostas objecto de apreciação;</p> <p>c) Da necessidade de realizar a despesa adicional com a aquisição dos serviços de assessoria ao Dr. Fausto Marsol, aparentemente em consequência do mencionado na alínea antecedente.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada afasta qualquer ausência de rigor na realização de despesas, uma vez que «<i>era premente a obtenção dos serviços em causa, pelas razões apontadas</i>», cf. declarado no ponto N, n.º 2 a fls. 107 do articulado oferecido. No entanto, o entendimento expresso não é secundado pelos factos referenciados nas alíneas a) a c) do n.º 2 supra, pelo que se mantém o reparo formulado.</p> <p>O referido evidencia a desvinculação do INTF a alguns dos actos preparatórios praticados ao longo de todo o procedimento - em desrespeito pelo postulado pelos princípios da legalidade, igualdade, imparcialidade, transparência e boa-fé -, bem como uma deficiente gestão dos créditos orçamentais disponibilizados e o controlo da sua eficácia.</p>	<p>6.º-A, 123.º n.º 1 al. d), 125.º n.º 1 do CPA</p> <p>22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07; 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02</p>
<p>Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo. E, atenta a data aposta na <i>Informação de Cabimento</i> de verba n.º 00.122 (01.01.2000), remetida pela entidade auditada em sede de contraditório em <i>Anexo (T)</i> ao articulado apresentado, verifica-se que apenas se procedeu ao registo da despesa autorizada para efeitos de liquidação e pagamento, pelo que se mantém o reparo inicialmente formulado. ©</p>	<p>Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 5.º n.º 3 do DL n.º 161/99, de 12.05</p>



Tribunal de Contas

Data	Actos
28.10.99	Comunicação da adjudicação às entidades consultadas, cf. ofícios do INTF n.ºs 1062/99-C.A a 1068/99-CA.
17.11.99	Envio da minuta do contrato pela Quarta, Ld.ª ao INTF, cf. carta daquela entidade com a Ref.ª n.º 99.3544-ª De acordo com o teor da citada carta, « <i>Na sequência da vossa adjudicação, tivemos oportunidade de realizar uma reunião com a Sr.ª Dr.ª Lurdes Pereira e com o Sr. Eng. António Carmo em que fomos informados de algumas alterações havidas no decorrer do tempo que mediou a nossa proposta inicial e a vossa adjudicação. São elas relativas ao número de trabalhadores e à alteração das instalações. Assim, o universo de trabalhadores a considerar será de 90 e ainda se não encontra definida a opção relativamente às novas instalações, sabendo-se apenas que existem duas alternativas em estudo como mais prováveis. (...). Outro aspecto abordado na reunião foi a necessidade de sensibilização/formação em Segurança Higiene e Saúde. A este propósito informamos que disponibilizamos cursos para três níveis hierárquicos (...) que não se encontram valorizados na nossa proposta. Os valores mencionados na nossa proposta inicial, por trabalhador, não sofrem, por este motivo, qualquer agravamento (...). O valor do contrato será, portanto de 1200\$00 x 12 meses x 90 trabalhadores = 1.296.000\$00 (...)</i> ».
23.11.99	Aprovação, pelo C.A., da minuta do contrato respeitante à aquisição de Serviços de Higiene, Segurança e Saúde nas instalações do INTF (Acta n.º 1999/53, ponto 5).
02.12.99	Remessa, via Fax, da minuta do contrato aprovada pelo C.A. do INTF à adjudicatária.
06.12.99	Outorga do contrato, no qual se convencionou como principais prestações e contraprestações: Objecto: organização dos serviços de Segurança, Higiene e Saúde nas instalações do INTF, nos termos constantes na proposta da adjudicatária com a referência PAC.372, de 19.04.1999; Entre os diversos Serviços a prestar elencados na cláusula 2.ª, destacam-se os mencionados nas alíneas: a) « <i>Identificação e avaliação qualitativa dos riscos para a segurança e saúde nos locais de trabalho;</i> » o) « <i>Realizar os estudos e vigilância das condições de trabalho com repercussão na saúde dos trabalhadores;</i> » i) « <i>Efectuar todos os exames exigidos legalmente e segundo as normas aprovadas, nomeadamente os de admissão, periódicos, de regresso ao trabalho e ocasionais;</i> » Encargo anual de 748.800\$00 (sem IVA), que corresponde a 1.200\$00 por trabalhador, num universo de 52 trabalhadores (cláusula 5.ª n.ºs 1 e 2); « <i>Sempre que seja necessário efectuar os exames complementares de diagnóstico previstos na Proposta, por cada trabalhador acrescerá a quantia anual de 2.750\$00 (sem IVA)</i> » (cláusula 5.ª n.º 4); Forma e Prazos de Pagamento: efectuado em duodécimos, até 30 dias da data da emissão da factura respectiva, com excepção da 1.ª prestação, a pagar na data da assinatura do presente contrato (cláusula 6.ª). A realização de acções não previstas no contrato , nomeadamente a realização de estudos e elaboração de projectos que se tornem necessários na sequência de Auditoria inicial às instalações, será objecto de facturação separada, mediante aprovação pelo INTF da proposta previamente apresentada pela Quarta Ld.ª (cláusula 8.ª); Prazo de execução: um ano, renovando-se automaticamente se nenhuma das partes o



Tribunal de Contas

Data	Actos
	denunciar, por carta registada, com a antecedência mínima de 60 dias em relação ao seu termo inicial ou do termo de qualquer das suas renovações (clausula 14.ª).
18.01.00	Proposta de que seja nomeado como interlocutor técnico do INTF (junto da adjudicatária) o Eng. António Carmo, cf. consta na Nota Interna subscrita pelo Dr.ª Lurdes Pereira.
19.01.00	Aprovação da nomeação proposta na Nota Interna de 18.01.2000, cf. deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/3, ponto 10).
17.03.00	<p>Relatório (n.º 1), intitulado “<i>Visita de Reconhecimento às Instalações</i>”, da autoria da Quarta, Ld.ª, o qual compreendeu os seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none">- Protecção Contra Incêndios;- Iluminação/Sinalização de Segurança;- Intrusão;- Controlo de Acessos;- Segurança, Higiene e Saúde. <p>Na introdução do citado Relatório, refere-se o seguinte: «No âmbito do contrato em vigor (...). A situação geral das instalações é boa havendo, no entanto, alguns aspectos que requerem atenção específica, nomeadamente nas áreas da protecção contra incêndios, intrusão e controlo de acessos, bem como na área da segurança higiene e saúde, cujos comentários se introduzem em parágrafos específicos deste relatório. Algumas das recomendações são de implantação no curto prazo, pois referem-se a riscos para os quais não existe meios de contenção (caso dos extintores de incêndio). Não afectam a previsível mudança de instalações em perspectiva e não representam uma perda de investimento. Outras, igualmente de implementação de curto prazo dados os riscos para a segurança dos trabalhadores, irão requerer algum investimento se bem que de baixo valor (escadas de acesso ao piso superior ao da Administração). Recomendações haverá que obrigam a um investimento mais vultuoso, nomeadamente o que se refere à protecção contra incêndios, intrusão e controlo de acessos. Aqui, será necessário que a Administração decida que solução adoptar – esperar pelas novas instalações ou avançar para a implementação das medidas preconizadas. Poderá tomar-se ainda uma decisão intermédia optando-se por prevenir os riscos de maior probabilidade de ocorrência. Chamamos a atenção para a necessidade de serem avaliadas as condições de Segurança Higiene e Saúde das novas instalações antes de serem tomadas decisões definitivas sobre aquisição ou arrendamento. (...). A este relatório seguir-se-ão, após visitas técnicas mais pormenorizadas, outros que permitirão uma análise mais fina da situação e, conseqüentemente, tomadas de decisão melhor fundamentadas».</p>
26.04.00	Aprovação da Política de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, a adoptar no INTF, cf. deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/16, ponto 3).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
A notificação da adjudicação às entidades consultadas não observa o disposto no artigo 74.º n.º 3 do DL n.º 55/95, de 29.03, na medida em que da mesmo não consta o prazo, local e horas em que aquelas poderão consultar o processo do procedimento desencadeado. Apesar do citado preceito indicar expressamente qual o conteúdo da referida notificação, a entidade auditada considera, no ponto P a fls. 107 do articulado apresentado, que «A simples notificação da deliberação do Conselho de Administração é suficiente para os interessados saberem que a partir	Art.º 74.º n.º 3 (ex vi 93.º n.º 1) do DL n.º 55/95, de 29.03



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<i>desse momento o processo podia ser consultado»,</i> entendimento que não se adequa ao legalmente exigido.	
<p>O teor da carta subscrita em 17.11.1999 pela Quarta, Ld.^a, suscita os seguintes reparos:</p> <p>1. Revela que, após a adjudicação, o INTF encetou negociações com o seu parceiro contratual a fim de este introduzir alterações na sua proposta, nomeadamente, no aditamento de uma nova espécie de serviços (Formação em Segurança e Higiene) e no alargamento do universo inicial de trabalhadores abrangido (de 40 para 90). Ora, o art.º 180.º al. a) do CPA veda quaisquer modificações ao conteúdo de contratos administrativos que consubstanciem alterações atinentes à natureza das prestações inicialmente adjudicadas, como seria, <i>in casu</i>, às relativas à Formação em Segurança e Higiene. Por outro lado, a repercussão da ampliação do universo de trabalhadores proposta no valor do contrato a celebrar – elemento essencial a qualquer negocio jurídico – obstará também a qualquer alteração, cf. resulta do disposto no art.º 106.º alíneas b) e c) do DL n.º 59/99, de 02.03⁽³⁶⁾, aplicável por força das remissões operadas pelos artigos 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03 e 189.º do CPA⁽³⁷⁾.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada argumentou, no ponto Q a fls. 108 do articulado apresentado, nos termos a seguir transcritos: «<i>Da carta em causa não resulta qualquer alteração ao fixado contratualmente – tratava-se apenas de informações para facilitar o início da prestação de serviços</i>». Salvo melhor interpretação, o conteúdo da citada carta – para o qual se remete - revela a ponderação de efectivas alterações ao inicialmente proposto e adjudicado, e não apenas a prestação de meros esclarecimentos, como advogado pelo INTF, o que é reconhecido pelo citado Instituto noutra sede (ponto S n.º 1 a fls. 108 do articulado), pelo que se mantém o reparo formulado.</p> <p>2. Não formalização num termo ou outro documento escrito do ocorrido nas aludidas reuniões, realizadas com o co-contratante particular, prescindindo assim duma formalidade essencial de titulação e de prova do conteúdo do acordo negocial alcançado e, em simultâneo, dos motivos que determinaram a Administração a subscrevê-lo (inexistência de fundamentação). A situação apontada – já objecto de comentário em momentos anteriores – irá reflectir-se negativamente na fase de execução do presente contrato, como adiante se verá.</p> <p>3. Indícia – atendendo à conduta adoptada pelo INTF – uma deficiente gestão dos recursos financeiros públicos, uma vez que:</p> <p>a) ao não chamar os outros concorrentes a participar nas negociações, abdicou da possibilidade de obter condições contratuais mais vantajosas - nomeadamente no domínio das prestações financeiras -, ofendendo, em simultâneo, o princípio da igualdade⁽³⁸⁾;</p> <p>b) face à perspectivada alteração [substancial] das circunstâncias existentes à</p>	<p>Art.^{os} 266.º da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º, 6.º-A e 125.º n.º 2 do CPA</p> <p>106.º als. b) e c) do DL n.º 59/99, de 02.03; 71.º n.º 1 als. c) e/ou d) do DL n.º 55/95, de 29.03;</p> <p>18.º n.^{os} 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02</p>

⁽³⁶⁾ Diploma legal que aprovou o novo regime jurídico de contratação e execução de Empreitadas de Obras Públicas, iniciando a sua vigência em 03.06.1999, cf. decorre do estatuído no seu art.º 278.º

⁽³⁷⁾ Na mesma linha, o art.º 14.º n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08.06 estatui que «*Efectuada a adjudicação, podem ser introduzidos, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta escolhida, desde que as alterações digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício da entidade adjudicante*».

⁽³⁸⁾ Cf. preconizado pela doutrina, nomeadamente, Fausto de Quadros, no artigo "O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo", publicado na Revista da Ordem dos Advogados, Ano 47, Lisboa, pág. 700 e seguintes, e Marcelo Rebelo de Sousa em obra com idêntico título, págs. 75 – 79, Lex Edições Jurídicas, Lisboa, 1994.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>data da deliberação prévia de contratar, não deu cumprimento ao disposto no art.º 71.º n.º 1 als. c) e/ou d) do DL n.º 55/95, de 29.03, através da revogação do acto deliberado em 26.10.1999, potenciando assim o desperdício de dinheiros públicos sem a co-respectiva satisfação integral do interesse público que o determinou a contratar.</p>	
<p>O processo não se encontra instruído com os documentos mencionados na al. b) do art.º 17.º do DL n.º 55/95, de 29.03, de apresentação obrigatória antes da outorga do(s) contrato(s), cf. decorre do estatuído nos artigos 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10, e 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09. ©</p>	<p>Art.ºs 15.º al. a) do DL n.º 411/91, de 17.10; 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09</p>
<p>O contrato de aquisição de serviços outorgado suscita os seguintes comentários:</p> <p>1. Revela divergências assinaláveis relativamente ao que foi adjudicado pelo C.A. em reunião de 26.10.1999, destacando-se:</p> <p>a) A ampliação do seu objecto, traduzida na alteração do universo de trabalhadores inicialmente abrangido (de 40 para 52), ampliação essa que comportou um acréscimo de mais 172.800\$00⁽³⁹⁾, despesa não autorizada na citada reunião;</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada aduziu, no ponto S, n.ºs 1 e 2 a fls. 108 do articulado oferecido, as seguintes objecções: «1º) <i>A alteração do universo dos trabalhadores reflectiu a adequação do inicialmente proposto pela adjudicatária à efectiva realidade e necessidade do INTF. 2º) O consequente acréscimo de despesa ao valor proposto foi obviamente autorizado, aquando da aprovação da minuta do contrato em reunião do Conselho de Administração (V. Ponto Cinco da Acta n.º 1999/53)</i>». O alegado não é susceptível de merecer acolhimento uma vez que, cf. já referido, a ampliação do universo inicial de trabalhadores, acordada com a Quarta, Ld.^a após a adjudicação, só seria admissível se não traduzisse «<i>alterações das condições objectivamente susceptíveis de influenciar a adjudicação, caso tivessem sido previamente conhecidas por todos os concorrentes</i>» e não implicasse «<i>qualquer limitação aos fundamentos invocados pelo dono da obra em termos de aplicação dos critérios de adjudicação que conduziram à escolha do concorrente</i>», cf. estatuído no art.º 106.º alíneas b) e c) do DL n.º 59/99, de 02.03, aplicável por força das remissões operadas pelos artigos 106.º do DL n.º 55/95, de 29.03 e 189.º do CPA. No entanto, a mencionada ampliação reflectiu-se no custo total da proposta adjudicada, sendo que o “Preço” constituiu um dos factores ponderados no âmbito do critério de adjudicação aplicado, cf. decorre do mapa anexo ao <i>Relatório de Análise</i>, datado de 27.04.1999. Por outro lado, não só os efeitos jurídicos próprios dos actos de <i>aprovação e autorização</i> divergem, como se conclui, do prescrito no art.º 13.º n.º 2 al. a) do DL n.º 55/95, de 25.03, pela impossibilidade de se modificar a despesa anteriormente</p>	<p>Art.ºs 266.º da CRP; 6.º do DL n.º 161/99, de 12.05; 3.º n.º 1, 4.º e 6.º do CPA; 7.º n.º 1, 14.º al. d) e 32.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03; 280.º n.º 2 do Código Civil</p>

(39) Os quais correspondem a 30% do valor inicialmente adjudicado (576.000\$00, sem IVA).

(40) Correspondendo, actualmente, ao estatuído nos artigos 80.º e 81.º do DL n.º 197/99, de 08.06.

(41) Em moldes similares aos aduzidos na observação respeitante à Renovação, seguidamente referida.

(42) O vencimento e pagamento da 1.ª prestação, que foi reportada à data da assinatura do contrato.

(43) Note-se que, só quando não se impõe a consulta a outras entidades, é que a Administração poderá negociar directamente o conteúdo da minuta do contrato a celebrar, a aprovar em simultâneo ou após o acto adjudicatório, cf. resulta do disposto no art.º 93.º n.º 2 do DL n.º 55/95, de 29.03, por contraposição ao determinado no seu número 1.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>autorizada pelo órgão administrativo legalmente competente por via da <i>aprovação</i> da minuta do subsequente contrato.</p> <p>b) A ampliação do prazo proposto (12 meses) e aceite pelo INTF, patente na estipulação da renovação do conteúdo do contrato <i>sub judice</i>, a qual, pelos motivos adiante referidos, se afigura ilegal. ©</p> <p>2. O estipulado na cláusula 8.^a é manifestamente ilegal por afastar o critério – valor estimado do contrato – fixado no art.º 32.º n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29.03⁽⁴⁰⁾, a atender na escolha do tipo de procedimento que precederá a formação da vontade contratual da Administração. Atenta a natureza imperativa da citada norma, resultante dos fins que lhe subjazem⁽⁴¹⁾, a cláusula em apreço padece de nulidade nos termos dos art.ºs 280.º n.º 2 e 294.º do Código Civil, por força do disposto no art.º 185.º n.º 3 al. b) do CPA.</p> <p>Todavia, a entidade auditada não subscreve tal entendimento, considerando que na citada cláusula «<i>Tão somente se prevê a necessidade de apresentação de propostas pela adjudicatária quanto à realização de acções não previstas no contrato celebrado</i>», cf. ponto S, n.º 3 a fls. 109 do articulado apresentado. Porém, o argumentado só seria, em tese, procedente, se a entidade auditada demonstrasse que tais acções seriam prestadas a título gratuito e tivessem “<i>uma relação directa com o objecto do contrato</i>” (cf. exigido no art.º 179.º n.º 2 do CPA), o que se afigura prejudicado atenta a redacção dada à cláusula em apreço.</p> <p>3. Não discrimina o escalonamento plurianual dos encargos assumidos, quando uma fracção daqueles⁽⁴²⁾ foi suportada pelo OE de 1999.</p> <p>4. Não identifica as datas de início e termo de realização das prestações convencionadas.</p> <p>As desconformidades apontadas nos supra n.ºs 1 e 2, para além de inquinarem de nulidade o contrato em apreço, prejudicam a transparência da actividade administrativa prosseguida pelo INTF, pouco consentânea com o acto que pôs termo à consulta prévia desencadeada⁽⁴³⁾.</p>	
<p>A inserção duma cláusula atinente à renovação do presente contrato afigura-se ilegal por várias ordens de razões, das quais se destacam:</p> <p>1] A inexistência, de entre as normas disciplinadoras dos procedimentos de adjudicação regulados no DL n.º 55/95, de 29.03, de qualquer preceito que permita a sua inclusão nos contratos abrangidos (art.º 1.º) pelo citado DL. Atenta a adstrição de toda a actividade administrativa à prévia existência de lei, a inexistência apontada não se afigura susceptível de ser afastada por mera previsão contratual;</p> <p>2] Por afrontar as regras da concorrência e da publicidade, cuja salvaguarda é indispensável à concretização de um mercado comunitário aberto, fim subjacente à publicação do DL n.º 55/95, de 29.03;</p> <p>3] Não podendo a Administração, pelas razões aduzidas nos números precedentes, modificar unilateralmente o conteúdo do contrato (ao abrigo do disposto no art.º 180.º al. a) do CPA), fica igualmente arredada a possibilidade de se operar a sua modificação consensual.</p> <p>Ainda que, por mera hipótese académica, não se perfilhe o entendimento supra,</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 CRP; 3.º n.º 1 CPA, 31.º e 55.º do DL n.º 55/95, de 29.03</p>

(44) Condicionalismo que se manteve no DL n.º 197/99, de 08.06, cf. decorre do disposto no seu art.º 86.º, n.º 1, alínea f), subalínea iii).



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>sempre se dirá que, por analogia com o disposto no n.º 3 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 29.03, as renovações acordadas no domínio dos tipos contratuais abrangidos pelo referido diploma legal não poderão exceder um período de 3 anos⁽⁴⁴⁾. No entanto, o texto contratual em apreço não fixa qualquer limite máximo à renovação do seu conteúdo, pelo que, também por esta via, se considera prejudicada a sua validade legal.</p> <p>Assim, e considerando que a defesa das regras da concorrência e da publicidade, subjacente a vários normativos do DL n.º 55/95, de 29.03, consubstanciam princípios de ordem pública, a estipulação da renovação em causa inquina de nulidade o contrato <i>sub judice</i> nos termos conjugados dos art.^{os} 185.º n.º 3 al. b) do CPA e 280.º n.º 2 do Código Civil. ©</p>	
<p>No processo de contratação disponibilizado à equipa não se encontravam arquivados o parecer emitido pelo Dr. Fausto Marsol⁽⁴⁵⁾, outros Relatórios sobre serviços de Higiene, Segurança e Saúde⁽⁴⁶⁾, autorizações de pagamento, facturas e respectivos recibos de quitação, bem como eventual denúncia do contrato por uma das partes, titulada por carta registada (cf. estipulado na cláusula 14.^a).</p> <p>O referido revela alguma desorganização interna do INTF, a qual prejudica a eficiência da gestão prosseguida no caso de se impor uma célere localização e consulta de determinado(s) documento(s) respeitante(s) a um concreto processo de contratação.</p>	

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

⁽⁴⁵⁾ Referenciado no Despacho (não identificado) que aprovou, em 03.09.1999, o texto da minuta do ofício relativo à confirmação da validade das propostas.

⁽⁴⁶⁾ Cf. mencionado no Relatório n.º 1 (um), subscrito pela Quarta, Ld.^a em 17.03.2000.



Tribunal de Contas

5

ADENDA AO CONTRATO CELEBRADO EM 06.12.1999 COM A SOCIEDADE QUARTA, LD.^a

Para adequada compreensão da matéria, transcreve-se parte do art.º 16.º do DL n.º 441/91, de 14.11, na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03, epigrafiado “Exames Médicos”:

- «1 – Os empregadores devem promover a realização de **exames de saúde**, tendo em vista verificar a aptidão física e psíquica do trabalhador para o exercício da sua profissão, bem como a repercussão do trabalho e das suas condições na saúde do trabalhador.
- 2 – Sem prejuízo do disposto em legislação especial, devem ser realizados os seguintes **exames de saúde**:
- a) **Exames de admissão**, antes do início da prestação de trabalho ou, quando a urgência da admissão o justificar, nos 20 dias seguintes;
 - b) **Exames periódicos anuais** para os menores de 18 anos e para os maiores de 50 anos e de dois em dois anos para os restantes trabalhadores;
 - c) **Exames ocasionais**, sempre que haja alterações substanciais dos meios utilizados, no ambiente e na organização do trabalho susceptíveis de repercussão nociva na saúde do trabalhador, bem como no caso de regresso ao trabalho depois de uma ausência superior a 30 dias por motivo de acidente ou de doença.
- 3 – Para completar a sua observação e formular uma opinião mais precisa sobre o estado de saúde do trabalhador, o médico do trabalho pode solicitar **exames complementares** ou pareceres médicos especializados.
- 4 – (...)
- 5 – (...)
- 6 – (...)».

Data	Actos
31.01.00	Reunião entre membros do INTF e a Quarta Ld. ^a , na qual, além de se ter definido a metodologia a adoptar para o desenvolvimento dos trabalhos a cargo da adjudicatária, se solicitou a esta proposta para a realização de Exames de Admissão a novos <u>trabalhadores</u> do mencionado Instituto, cf. teor da acta narrativa da reunião realizada, lavrada pela Adjudicatária.
03.02.00	Apresentação de Proposta pela sociedade Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.^a , referente ao fornecimento de serviços respeitantes à realização de Exames de Admissão a novos funcionários do INTF , anexa ao Fax com a Ref. ^a n.º 329. As condições propostas são as seguintes: Preço unitário de cada Exame de Admissão: 10.000\$00 (inclui os exames Complementares de diagnóstico); «Em caso de adjudicação, esta proposta fará parte integrante do contrato em vigor, como adenda. (...) A facturação destes exames será feita mensalmente, à medida da sua realização, cumulativamente com o valor da avença mensal estabelecida contratualmente».
16.02.00	Solicitação de esclarecimentos à adjudicatária, no sentido de elucidar se as prestações - e respectivos encargos - referentes aos Exames Iniciais e/ou de Admissão não se encontravam já integrados na proposta inicialmente formulada por aquela, cf. se depreende do teor do ofício do INTF n.º 263/00-CA.
18.02.00	Esclarecimento, prestado pela Quarta, Ld. ^a , via fax (com a Ref. ^a n.º 00.3920), nos termos do qual se informa que «O contrato em vigor abrange um número definido de



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<i>trabalhadores. (...). A questão levanta-se apenas relativamente aos exames de admissão de novos trabalhadores que não venham pertencer ao quadro da empresa posteriormente. Se os trabalhadores forem contratados, serão abrangidos pelo contrato existente, aumentando-se o n.º de trabalhadores, o que se encontra previsto. No caso dos candidatos, por razões clínicas, após terem efectuado o exame médico de admissão, não vierem a ser admitidos, então aplicar-se-á a adenda à proposta, visto que isso corresponderá a uma prestação da nossa parte que não terá a possibilidade de ser ressarcida por outra forma».</i>
08.03.00	Submissão à apreciação superior da Proposta formulada pela Quarta, Ld. ^a em 03.02.2000, respeitante à realização de Exames de Admissão de trabalhadores que, na sequência daqueles exames, não cheguem a ser admitidos por serem considerados inaptos, bem como da minuta de adenda ao primitivo contrato, cf. teor da Nota Interna, subscrita pela Dr. ^a Lurdes Pereira, endereçada à Directora do Departamento de Apoio ao C.A.
13.03.00	Acto autorizador da adjudicação e realização da respectiva despesa, bem como aprovação da minuta da adenda ao contrato celebrado em 06.12.1999, cf. deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/10, ponto 3), em conformidade com o proposto na Nota Interna (de 08.03.2000).
15.03.00	Remessa, via Fax, da minuta da adenda ao contrato inicial aprovada pelo C.A do INTF à adjudicatária.
17.03.00	Aceitação do texto da adenda a celebrar, manifestada pela Quarta, Ld. ^a através do fax com a Ref. ^a 00.3955
	Outorga da Adenda ao contrato celebrado em 06.12.1999 entre o INTF e a Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld. ^a , nos termos da qual aquele Instituto pagará a quantia de 10.000\$00 por cada <i>Exame de Admissão</i> efectuado a trabalhador ulteriormente considerado inapto.

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Face ao estabelecido nos art. ^{os} 236.º n.º 1 ⁽⁴⁷⁾ e 238.º do Código Civil, afigura-se que a interpretação dada ao negócio jurídico formalizado em 06.12.1999 não tem qualquer suporte, considerando o seguinte: 1. Na sua proposta (com a Ref. ^a PAC.372) de 19.04.1999, o co-contratante propôs, no âmbito dos serviços de Saúde, um pacote de exames (e outras prestações materiais), no qual se integram os <i>exames de Admissão</i> , que compreendem um conjunto mínimo de 5 análises e uma micro radiografia, a realizar nas suas instalações; 2. Na mesma proposta, atribuiu ao citado pacote o valor global de 600\$00 (sem IVA) por trabalhador, não tendo formulado para os mencionados <i>exames de Admissão</i> - ou para quaisquer outros incluídos naquele pacote - qualquer condição ou reserva, cf. lhe competia nos termos do disposto no art.º 53.º n.º 3 al.	Art. ^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º, 123.º n.º 1 als. d) e e) e 125.º n.º 2 do CPA; 47.º n.º 1 al. b), 78.º n.º 6, 81.º

(47) Que consagra a doutrina da Impressão do Destinatário, a qual considera que, em termos interpretativos, a declaração de vontade deve valer com um sentido que um destinatário razoável, colocado na posição concreta do real declaratório, lhe atribuiria - negando qualquer relevância à vontade subjectiva/psicológica daquele.

(48) Cf. teor da carta subscrita pela Quarta, Ld.^a em 17.11.1999.

(49) Cf. teor do ofício do INTF com a Ref.^a n.º 263/00-CA, de 16.02.2000.

(50) Nomeadamente, quanto ao prazo durante o qual se efectuarão os serviços, cf. exigido no art.º 47.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>c) do DL n.º 55/95, de 29.03.</p> <p>3. Ainda no âmbito dos serviços de Saúde, o co-contratante apenas autonomizou, na sua declaração negocial, os denominados os <i>exames Complementares</i>, cujo preço proposto foi de 2.750\$00 (sem IVA) por trabalhador.</p> <p>4. O referido nos números anteriores foi igualmente reiterado no contrato outorgado entre as partes, cf. teor das cláusulas 2.ª al. i) e 5.ª n.ºs 1, 2 e 4.</p> <p>5. E, a pretensão de que o valor global de 600\$00 (sem IVA) abrangeria somente os 52 trabalhadores indicados no primitivo contrato não se articula com a manutenção da referida importância quando:</p> <p>a) O universo de trabalhadores inicialmente abrangido na sua proposta (40) de 19.04.1999 foi ampliado no contrato (52);</p> <p>b) Após a adjudicação, propôs a mesma quantia para um hipotético universo de 90 trabalhadores⁽⁴⁸⁾;</p> <p>c) O trabalhador sujeito a <i>exames de Admissão</i> venha a ser contratado, «(...) <i>aumentando-se o número de trabalhadores (...)</i>» previstos no contrato inicial, cf. teor do fax emitido pela Quarta, Ld.ª, com a Ref.ª 00.3920, de 18.02.2000.</p> <p>6. Inexiste, assim, qualquer declaração negocial produzida pelo co-contratante particular que sustente a alegada diferenciação de preços em função dos resultados (apto/não apto) obtidos no termo da realização dos <i>exames de Admissão</i>.</p> <p>7. A interpretação advogada, à <i>posteriori</i>, pelo contraente particular, além de questionada pelo próprio INTF⁽⁴⁹⁾, é pouco compatível com a coadjuvação prestada por um perito (Dr. Fausto Marsol) durante a fase pré-contratual e com o elevado número de reuniões informais realizadas entre as partes.</p> <p>8. Todavia, o facto de os 10.000\$00 (sem IVA) ora propostos abrangerem não só os <i>exames de Admissão</i>, mas também os <i>Complementares</i>, afasta quaisquer dúvidas: na verdade, formulam-se preços novos não para um, mas sim para dois tipos de serviços de saúde distintos - de <i>Admissão</i> e <i>Complementares</i> para trabalhadores <u>Inaptos</u> – cujo preço unitário de cada um deles se desconhece.</p> <p>Incluindo o contrato inicial os exames em apreço, constata-se que a declaração negocial produzida pela Quarta, Ld.ª em 03.02.2000 não é reconduzível a uma mera clarificação do sentido da sua anterior proposta e ulterior contrato – caso em que se justificaria a outorga da Adenda <i>sub judice</i> – mas sim uma nova proposta, com um preço composto.</p> <p>Consequentemente, a presente contratação deveria ter sido antecedida, preferencialmente, de Consulta Prévia a 2 (dois) prestadores de serviços, após convite escrito, devendo a proposta conter os elementos exigidos no art.º 47.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, cf. o prescreve o art.º 152.º n.º 4 al. b) do mesmo DL sob pena de exclusão.</p> <p>Atenta a essencialidade das citadas formalidades – procedimento pré-contratual, convite escrito e incompletude da proposta apresentada em 03.02.2000⁽⁵⁰⁾ – o acto adjudicatório deliberado pelo C.A. em 13.03.2000 padece de nulidade nos termos dos artigos 123.º n.º 1 als. d) e e), 125.º n.º 2 e 133.º n.º 1 do CPA, comunicável ao(s) acto(s) e contrato(s) subsequente(s), cf. resulta do disposto nos art.ºs 133.º n.º 2 al. i) e 185.º n.º 1 do mesmo Código.</p> <p>No ponto A, n.ºs 1 e 2, a fls. 110 do articulado apresentado em sede de</p>	<p>n.º 4, 151.º, 152.º n.º 4.º al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>contraditório, a matéria objecto da presente <i>Observação</i> foi impugnada pela entidade auditada nos termos a seguir transcritos: «1º) <i>Pese embora a existência de alguma ambiguidade patente na proposta da adjudicatária, todas as dúvidas foram esclarecidas entre as partes contratantes.</i> 2º) <i>Presente a necessidade de clarificação das situações abrangidas no contrato, as partes acordaram, como lhes é permitido, a celebração da referida Adenda</i>». Na sua contestação, a entidade auditada reconhece a efectiva ambiguidade das prestações adjudicadas pelo C.A. do INTF na reunião realizada em 26.10.1999 à <i>Quarta, Ld.^a</i>, ambiguidade essa que determinou a necessidade de proceder à mencionada “<i>clarificação</i>”. No entanto, já não se acompanha a entidade auditada quando sufraga uma liberdade ilimitada na fixação do sentido a atribuir ao estipulado no contrato outorgado em 06.12.1999, atento o disposto nos art.^{os} 236.º a 238.º do Código Civil, os quais não foram afastados pelas partes contratantes (cf. art.º 186.º n.º 2 do CPA). E, de acordo com os citados preceitos, não só <i>deverá prevalecer o sentido da declaração que conduzir ao maior equilíbrio das prestações, como não se pode atribuir àquela [declaração] um sentido que não tenha um mínimo de correspondência no texto do contrato.</i> Como adiante referido, “<i>não se divisa que sacrifício intolerável representaria a realização de exames de Admissão e Complementares a preços contratuais, no valor global de 3.350\$00 para trabalhadores ulteriormente considerados Inaptos e, por outro lado, que especificidades comportam os citados serviços/exames em relação àqueles [trabalhadores Inaptos] - e que fundamentam um diferencial de + 198% (6.650\$00 sem IVA)</i>”, o que evidencia uma nítida postergação do postulado pelos princípios da proporcionalidade e equilíbrio das prestações. E, face às considerações supra enumeradas – que a entidade auditada não contraditou –, conclui-se pela ausência de qualquer correspondência entre o sentido decorrente do negócio jurídico titulado por documento particular em 06.12.1999 e o fixado com o acto adjudicatório deliberado pelo C.A do INTF em reunião efectuada em 13.03.2000, pelo que se mantém a presente <i>Observação</i>.</p>	
<p>A “Adenda” outorgada⁽⁵¹⁾ também inquina de nulidade, nos termos do disposto no artigo 294.º do Código Civil (aplicável <i>ex vi</i> art.º 185.º n.º 3 al. b) do CPA) por não referenciar inúmeros dos elementos a que alude o art.º 61.º do DL n.º 197/99, de 08.06.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada aduziu que «<i>A adenda não refere, nem tem de referenciar, os elementos exigidos pelo artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, pois que estes encontram-se no contrato, do qual aquela faz parte integrante</i>», cf. ponto B a fls. 110 da contestação oferecida. Todavia, não se adere à contestação formulada, uma vez que, pelos motivos anteriormente expendidos, concluiu-se pela autonomia contratual da mencionada <i>Adenda</i>, a qual é, assim, insusceptível de integrar o negócio jurídico formalizado em 06.12.1999. E, atenta a data em que foi deliberada a adjudicação das obrigações naquela consignadas, o seu conteúdo deveria observar o disposto no art.º 61.º do DL n.º 197/99, de 08.06, o que não se verifica. Consequentemente, mantém-se o reparo supra apontado.</p>	Art.º 61.º do DL n.º 197/99, de 08.06

⁽⁵¹⁾ Que, independentemente do seu valor, teria sempre de ser reduzida a documento particular, cf. resulta do estatuído no art.º 8.º n.º 1 do DL n.º 26/94, de 01.02 na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A conduta prosseguida pelo INTF indicia um deficiente controlo e gestão dos dinheiros públicos, atendendo aos factos infra referidos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Continuou a não proceder a um relato escrito das declarações verbais produzidas durante as reuniões realizadas⁽⁵²⁾, essencial para a estabilidade e firmeza jurídica do ocorrido, arredando, por esta via, o risco de desacordos ocultos;2. Não exigiu ao seu parceiro contratual a decomposição do novo preço proposto para os <i>exames de Admissão</i> – que incluíam, diluído, o preço dos <i>exames Complementares</i> – o que, além de prejudicar a objectividade e rigor por que se deve pautar o dispêndio de recursos financeiros públicos, viola o disposto nos artigos 22.º e 73.º n.º 1 al. b) do DL n.º 59/99, de 02.03, aplicáveis por remissão sucessiva dos art.ºs 206.º do DL n.º 197/99, de 08.06 e 189.º do CPA;3. Havendo dúvida sobre a interpretação do estipulado no primitivo negócio jurídico, deveria ainda atender a um 3.º critério⁽⁵³⁾ – consagrado no art.º 237.º do Código Civil – procurando o sentido que conduzisse ao maior equilíbrio das prestações. Ora, exceptuando ma-fé do contraente particular ao formular a sua proposta inicial, não se divisa que sacrifício intolerável representaria a realização de exames de <i>Admissão</i> e <i>Complementares</i> a preços contratuais, no valor global de 3.350\$00⁽⁵⁴⁾ para trabalhadores ulteriormente considerados Inaptos e, por outro lado, que especificidades comportam os citados serviços/exames em relação àqueles [trabalhadores Inaptos] - e que fundamentam um diferencial de + 198% (6.650\$00 sem IVA). Acresce que, nos termos ora contratados, o INTF paga sempre 10.000\$00 (sem IVA) por cada trabalhador posteriormente não admitido, quer sejam ou não efectuados <i>exames Complementares</i>⁽⁵⁵⁾ o que, nos casos de não realização, consubstancia uma prestação financeira para o erário público carecida de efectiva contrapartida material.	<p>Art.ºs 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02;</p> <p>22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.06</p>
<p>Face ao expendido no número 3 (três) da anterior <i>Observação</i>, as despesas eventualmente realizadas com exames de Admissão a trabalhadores ulteriormente considerados Inaptos e aos quais não foram efectuados quaisquer exames Complementares é susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória nos termos previstos no art.º 59.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26.08, imputável aos membros do C.A. do INTF – nomeadamente, ao seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e aos Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura -, como resulta do disposto nos art.ºs 17.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06 e 8.º n.º 1 da Lei n.º</p>	<p>Art.ºs 18.º n.º 2 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.06.1992</p>

(52) Cf. resulta do teor da acta narrativa da reunião realizada em 31.10.2000, lavrada pelo co-contratante particular.

(53) Os 1.º e 2.º critérios constam dos números 1 e 2 do art.º 236.º do Código Civil.

(54) Produto da soma de 600\$00 (quantia correspondente ao pacote de exames de Saúde nos quais se inscrevem os *exames de Admissão*) com 2.750\$00 (valor unitário dos *exames Complementares*) – valores sem IVA.

(55) Tal como na sua proposta inicial (coma Ref.ª PAC.372, datada de 19.04.1999), também na formulada em 03.02.2000, a Quarta, Ld.ª alude tão só a "*exames Complementares*", sem assinalar quaisquer especialidades, pelo que o conceito utilizado [de *exames Complementares*] há-de, necessariamente, reportar-se ao definido no art.º 16.º n.º 3 do DL n.º 26/94, de 01.02 (na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03), do qual se infere que a sua realização fica ao critério do Médico do Trabalho - trabalhador da empresa de serviços externos ora contratada.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>8/90, de 20.02. As despesas em causa reportam-se às autorizações de pagamento relativas às seguintes informações de cabimento⁽⁵⁶⁾ (indicando-se o respectivo número, data de emissão e valor com IVA):</p> <ul style="list-style-type: none">- 231, de 01.05.2001, 67.704\$00 (337,71 €);- 392, de 01.05.2001, 2.031\$00 (10,13 €);- 232, de 01.06.2001, 67.704\$00 (337,71 €);- 393, de 01.06.2001, 2.031\$00 (10,13 €);- 233, de 01.07.2001, 67.704\$00 (337,71 €);- 394, de 01.07.2001, 2.031\$00 (10,13 €);- 234, de 01.08.2001, 67.704\$00 (337,71 €);- 395, de 01.08.2001, 2.031\$00 (10,13 €);- 235, de 01.09.2001, 67.704\$00 (337,71 €);- 396, de 01.09.2001, 2.031\$00 (10,13 €);- 236, de 01.10.2001, 67.704\$00 (337,71 €);- 397, de 01.10.2001, 2.031\$00 (10,13 €).	
<p>No processo de contratação disponibilizado à equipa não se encontravam arquivados quaisquer documentos atinentes ao processamento e liquidação da despesa “<i>sub judice</i>” (autorizações de pagamento, facturas, recibos, etc.).</p> <p>O referido revela alguma desorganização interna do INTF, a qual prejudica a eficiência da gestão prosseguida no caso de se impor uma célere localização e consulta de determinado(s) documento(s) respeitante(s) a um concreto processo de contratação.</p>	

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.

⁽⁵⁶⁾ Todas as Informações de Cabimento identificadas – remetidas pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra “T”) – encontram-se rubricadas pelos membros do C.A. do INTF.

**Objecto: Auditoria às Instalações do INTF****Co-Contratante:** Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.^a**Valor (sem IVA):** 485.000\$00**Procedimento Adoptado:** Ajuste Directo**Diploma(s) Legal(ais):** DL n.º 197/99, de 08.06

Sumário: Os serviços de *Higiene e Segurança* objecto da presente aquisição coincidem, aparentemente, com os adquiridos ao abrigo do contrato outorgado em 06.12.1999 – então ainda pendente – com o co-contratante particular acima identificado. No entanto, constata-se que o INTF procedeu [de novo] à sua contratação, após solicitação de proposta contratual para o efeito. Todavia, tal proposta também não permite estabelecer qualquer diferenciação, atenta a inexistência de qualquer referência ao tipo de actividades a desenvolver no âmbito dos referidos serviços de *Higiene e Segurança*, bem como ao espaço físico objecto de intervenção – e que, aparentemente, coincide com o dos serviços abrangidos pelo citado contrato de 06.12.1999. Efectuada a adjudicação em reunião do C.A., verifica-se igualmente que o negócio jurídico firmado não foi titulado por qualquer documento, pese embora a Lei exija a realização de tal formalidade face ao montante das prestações financeiras assumidas pelo INTF.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Insuficiente fundamentação da escolha do co-contratante particular
- Indefinição do objecto do procedimento por ausência de qualquer descrição das prestações pretendidas
- Ausência de prévia determinação de condições contratuais essenciais
- Inexistência de prévia determinação do valor estimado dos serviços pretendidos, bem como do procedimento pré-contratual a adoptar
- Inexistência de convite escrito
- A proposta adjudicada não descreve as prestações relativas a serviços de *Higiene e Segurança no Trabalho* a realizar, bem como os co-respectivos preços unitários
- Adjudicação de serviços compreendidos em anterior contrato – ainda vigente – celebrado com o mesmo co-contratante particular
- Concessão de um adiantamento sem prévio fundamento
- Não redução a escrito do negócio jurídico convencionado

Data	Actos
10.01.01	Submissão à apreciação superior de proposta solicitando a realização de uma auditoria às actuais Instalações do INTF, a efectuar pela empresa que [à data] prestava os serviços respeitantes à Segurança e Higiene no Trabalho (a Quarta, Ld. ^a), cf. consta da Nota Interna com a Ref. ^a 01/01/NGR ⁽⁵⁷⁾ . O proposto mereceu a concordância de um elemento do INTF, cf. despacho exarado sob a citada Nota, na mesma data.

⁽⁵⁷⁾ Na citada Nota descreve-se o processo de aquisição de Instalações para instalação dos serviços do INTF, destacando-se os seguintes momentos:

- 23.11.1998: Foi adoptada a estação do Rossio como sede provisória.

- 18.05.1999: Foi tomado conhecimento do risco que corre a fachada do edifício prevendo-se a realização de obras demoradas.

- 21.06.1999: Com intenção de regressar à estação do Rossio, foi deliberado procurar instalações (em regime de arrendamento) alternativas, consultando-se para o efeito a Direcção-Geral do Património;



Tribunal de Contas

Data	Actos
26.01.01	<p>Apresentação de Proposta⁽⁵⁸⁾ relativa à prestação de serviços atinente a uma Auditoria às Instalações do INTF, formulada pela Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.^a, a solicitação INTF, nos termos da qual:</p> <ul style="list-style-type: none">* Se depreende que serão efectuados dois Relatórios (Preliminar e Final), após levantamento da situação nas instalações do INTF;* Valor: 730.000\$00, sem IVA;* Prazos de pagamento: 20% com a adjudicação; 70% com a entrega do Relatório Preliminar e 10% com a entrega do Relatório Final.* Início da execução das prestações: "<i>imediatamente após a vossa adjudicação</i>";* Prazo de validade da proposta: 30 dias. <p>No preâmbulo da citada proposta refere-se que «<i>Relativamente à nossa última reunião nas vossas instalações, em que nos solicitaram a apresentação de uma proposta para uma auditoria aprofundada às instalações (...). Apesar de ter sido feito um levantamento inicial da situação, incluído no nosso contrato de prestação de serviços, de que vos foi remetido o respectivo relatório/diagnóstico, não se avançou mais dado que se colocava a hipótese de mudança de instalações do Instituto.</i>»</p>
05.02.01	<p>Reformulação, pela Quarta, Ld.^a, da sua Proposta inicial (datada de 26.01.2001), diminuindo o preço proposto para 485.000\$00 (sem IVA), em virtude da redução do âmbito da Auditoria (limitando-se às condições de Segurança e Higiene do Trabalho, excluindo assim a área correspondente à protecção contra Incêndio, Intrusão e Controlo de Acessos); a forma de pagamento é igualmente alterada, sendo o valor total facturado numa única prestação - a efectuar com a "<i>apresentação do trabalho</i>" – 30 dias após a data de emissão da factura. A reformulação em apreço foi formalizada em Fax, com a Ref.^a n.º 00.4350.</p>
19.02.01	<p>Solicitação, ao C.A do INTF, de autorização para a realização da despesa de 485.000\$00 (sem IVA), respeitante à prestação de serviços atinente à Auditoria às Instalações do INTF, a realizar pela Quarta, Ambiente, Qualidade e Segurança, Ld.^a, como consta na Nota Interna subscrita pela Directora Adjunta do CA.</p>
21.02.01	<p>Acto Adjudicatório e autorizador da realização da respectiva despesa, cf. deliberado pelo C.A (Acta n.º 2001/9, ponto 7), com fundamento na Nota Interna datada de 19.02.2001. No entanto, estabelece-se o seguinte plano de pagamentos:</p> <ul style="list-style-type: none">- 30% com a Adjudicação, contra entrega de caução de igual montante, ou, em alternativa, com a entrega do Relatório Preliminar;- 40% com a aprovação do Relatório Preliminar;- 30% com a aprovação do Relatório Final
26.02.01	<p>Comunicação da adjudicação deliberada pelo C.A., à Quarta, Ld.^a, cf. fax do INTF enviado àquela.</p>

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo	Art. ^{os} 18.º n. ^{os} 2 e 4, da Lei n.º

- 19.10.1999: Foram seleccionados 5 pisos do Forum Tivoli para arrendamento;

- 16.11.1999: Tendo-se verificado a impossibilidade de arrendar os pisos do Forum Tivoli, foi deliberado procurar outras. Após várias diligências optou-se por um edifício na Av. José Malhoa;

- 08.08.2000: É pedido parecer à DGP.

«Quando a resposta da DGP chegou, as instalações já não estavam disponíveis. Neste momento existe a hipótese de arrendar parte dum edifício dos CTT».

(58) Consubstanciada na sua carta com a Ref.^a n.º 01.4345.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>do procedimento pré-contratual desencadeado. Em sede de contraditório, a entidade auditada remeteu, em <i>Anexo (T)</i> um conjunto de <i>Informações de Cabimento</i>, das quais se destaca a n.º 01.231, elaborada em 14.09.2001, no valor de 510.705\$00 (436.500\$00, acrescidos de 74.205\$00 de IVA). Naquela, além de mencionar que a despesa nela registada foi autorizada em deliberação do C.A do INTF realizada em 21.02.2001, refere-se que se destina a suportar os encargos com a “<i>Auditoria de Segurança Higiene e Saúde nas Instalações</i>”, adjudicada à Quarta, Ld.^a. Pese embora a verba cativa (510.705\$00 com IVA) seja inferior à autorizada na mencionada reunião do C.A. (485.000\$00, que, acrescidos de 82.450\$00 de IVA, ascende a 567.450\$00), os restantes elementos indiciam que se trata da despesa emergente do negócio jurídico <i>sub judice</i>. E, atenta a data em que a citada <i>Informação</i> n.º 01.231 foi produzida, mantém-se o reparo formulado.</p> <p>©</p>	<p>6/91, de 20.02; 22.º (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07; 6.º n.º 3 do DL n.º 77/01 de 05.03</p>
<p>A decisão prévia de contratar, consubstanciada no Despacho exarado em 10.01.2001 é susceptível dos seguintes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Não identificação nominal e funcional da entidade que autorizou o início do procedimento pré-contratual;2. A fundamentação apresentada para a escolha do co-contratante é manifestamente insuficiente, atendendo, por um lado, à ausência de qualquer referência ao mérito dos serviços prestados no âmbito do contrato celebrado em 06.12.1999 e, por outro, à existência, no mercado, de outras entidades igualmente habilitadas a prestar o mesmo tipo de serviços.3. Não menciona sequer uma estimativa do valor dos bens e serviços a adquirir, o que:<ol style="list-style-type: none">a) indicia a ausência de controlo orçamental;b) impossibilita a determinação do tipo de procedimento pré-contratual aplicável a observar de acordo com os critérios fixados nos artigos 80.º e 81.º do DL n.º 197/99, de 08.06, cf. o prescreve o art.º 79.º n.º 1 do mesmo DL. ©4. Não delimitação do objecto do procedimento, patente na inexistência de qualquer referência ao tipo/espécie de actividades a desenvolver, grau de qualidade e periodicidade na sua realização, inviabilizando, <i>à priori</i>, a sua diferenciação dos serviços de <i>Higiene e Segurança</i> anteriormente prestados pela Quarta, Ld.^a no âmbito do contrato outorgado em 06.12.1999.5. Ausência de prévia determinação das condições contratuais, como prazos para a realização dos serviços, aspectos técnicos que aqueles deverão abordar, regime de pagamentos, etc. De realçar que a não estipulação de um prazo – ainda que máximo – evidencia ausência de controlo na gestão dos créditos orçamentais consignados no OE ao INTF, dado que este prescinde, <i>à priori</i>, de adaptar a satisfação de futuros encargos à estrutura da sua tesouraria. <p>Face ao descrito nos anteriores n.ºs 3 a 5, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, ante a inexistência de prévia ponderação na sua aplicação.</p> <p>Constata-se assim que a entidade que autorizou o início do procedimento não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público,</p>	<p>Art.ºs 23.º do DL n.º 135/99, de 22.04;</p> <p>12.º n.º 1, 24.º n.º 3 e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06;</p> <p>3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA;</p> <p>18 n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02;</p> <p>22.º n.º 3 (52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
transparência, etc.	
Constituindo a prévia fixação do valor global dos bens e serviços a adquirir um elemento essencial nos procedimentos adjudicatórios ⁽⁵⁹⁾ regulados no DL n.º 197/99, de 08.06 pelas razões acima aduzidas, a decisão prévia de contratar ⁽⁶⁰⁾ proferida em 10.01.2001 padece de nulidade nos termos previstos no art.º 133.º n.º 1 do CPA face à não alusão do mencionado elemento na Nota Interna (com a Ref.ª 01/01/NGR) – documento em que recaiu a referida decisão.	Art.ºs 12.º n.º 1, 24.º e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06
Inexistência de convite escrito para a apresentação da proposta e/ou de qualquer documento ⁽⁶¹⁾ que fixe as condições essenciais da presente aquisição, tais como o seu objecto, regime de pagamentos, prazo para a realização dos serviços, etc., deixando ao livre arbítrio do contraente particular a conformação do conteúdo do negócio jurídico a celebrar, com eventual prejuízo para a prossecução do interesse público visado.	Art.ºs 8.º n.º 1 e 11.º n.º 2 do DL n.º 197/99, de 08.06
O prazo declarado na proposta para a sua manutenção (30 dias) é inferior ao mínimo legalmente exigido. Em discordância, a entidade auditada formulou, no ponto C, n.ºs 1 a 3, a fls. 112 do articulado apresentado em sede de contraditório, as seguintes objecções: «1º) <u>A norma em causa é o art.º 52.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, que não se aplica a procedimento por ajuste directo.</u> 2º) <u>Sendo certo que o referido prazo está fixado a favor da administração e o INTF em nada foi prejudicado com a existência de prazo de validade inferior.</u> 3º) <u>Não julgamos, portanto, violados os deveres enunciados no artigo 52º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho</u> ». Salvo melhor entendimento, o prazo previsto no art.º 52.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, é extensível a todas as declarações negociais apresentadas nos diversos tipos de procedimentos pré-contratuais regulados no citado diploma legal, dado tratar-se de um aspecto jurídico cuja prévia definição é imperativa a ambas as partes: - à Administração, para aferir a compatibilidade do “prazo de validade” com o prazo necessário à realização de todas as formalidades integradas no procedimento pré-contratual adoptado; - aos concorrentes, para ponderarem a sua capacidade empresarial e ou organizatória de afectar os seus meios (humanos e materiais) à realização das prestações propostas durante determinado período de tempo. A inserção sistemática do citado art.º 52.º - no Capítulo I, atinente às “Disposições Gerais Comuns”, Secção VII (“Propostas e Candidaturas”) – corrobora o entendimento propugnado, mantendo-se, conseqüentemente, a Observação em apreço .	Art.º 52.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06
A Proposta apresentada em 26.01.2001 – bem como a sua ulterior reformulação –	Art.ºs

⁽⁵⁹⁾ A essencialidade do referido elemento ressalta também do preceituado no art.º 83.º al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, o qual permite a adopção do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio independentemente do valor quando “*Em casos excepcionais, a natureza dos serviços a adquirir ou as contingências a eles inerentes não permitam uma fixação prévia e global do preço*”. O raciocínio formulado é igualmente válido no âmbito dos procedimentos atinentes à contratação de empreitadas de obras públicas, cf. se infere do teor do Acórdão n.º 29 deste Tribunal, proferido no âmbito do Recurso Ordinário n.º 29/2000 (referente ao proc. de visto n.º 1707/00), deliberado em plenário da 1.ª Secção em 21.11.2000.

⁽⁶⁰⁾ E actos subsequentes, cf. resulta do disposto no art.º 133.º n.º 2 al. i) do CPA.

⁽⁶¹⁾ Como um *Caderno de Encargos*, definido no art.º 42.º do DL n.º 197/99, de 08.06, e válido para qualquer tipo de procedimento, como o inculca a sua inserção sistemática no Capítulo I, que aglutina as “*Disposições Gerais Comuns*” aplicáveis às contratações reguladas pelo citado DL. Para o mesmo entendimento – definição prévia, pela Administração, das condições essenciais a ajustar – concorrem o disposto no art.º 59.º n.º 3, ao aludir, para os contratos isentos e/ou dispensados de redução a escrito «(...) às condições fixadas nos documentos que servem de base ao procedimento (...)», bem como o estatuído no n.º 1 dos art.ºs 146.º, 148.º e 151.º, que disciplinam procedimentos menos formais.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>não referencia alguns dos elementos essenciais a atender em qualquer declaração contratual, dos quais se destaca:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Não individualização das actividades/prestações de <i>Higiene e Segurança no Trabalho</i> objecto da proposta contratual. Com efeito, apenas se alude ao suporte do resultado de um trabalho intelectual – os Relatórios -, mas não às prestações objecto desse mesmo trabalho. Quanto muito, procede-se, na reformulação apresentada, a uma delimitação pela negativa o que, porém, não permite suprir a deficiência apontada⁽⁶²⁾;2. Em consequência do supra mencionado, não são autonomizados quaisquer custos unitários, desconhecendo-se, assim, quais os elementos que concorreram para a formação do preço total proposto e a razoabilidade do mesmo;3. A localização das instalações (edifício, pisos, áreas, etc.) objecto dos serviços propostos;4. O prazo global necessário à concretização de todas as actividades a que se vincula;5. Os prazos [parcelares] para a conclusão e entrega dos Relatórios Preliminar e Final. <p>A aceitação da proposta “<i>sub judice</i>” indicia acentuadas deficiências ao nível da transparência e imparcialidade da actividade pré-contratual desenvolvida pelo INTF, bem como uma ausência de rigor e controlo na gestão de recursos financeiros públicos, em desconformidade com o postulado pelos princípios da eficiência, eficácia e economia na sua aplicação.</p>	<p>266.º n.º 2 da CRP; 8.º n.º 1, 11.º, 12.º n.º 1, 44.º n.º 1 e 47.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06.22.º e 73.º n.º 1 al. b) do DL n.º 59/99, de 02.03 (ex vi art.ºs 206.º do DL 197/99 e 189.º do CPA); 3.º n.º 1, 5.º n.º 1 e 6.º do CPA; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07; 18.º n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02</p>
<p>Dos factos seguidamente indicados infere-se que os serviços em apreço – seja qual for o seu âmbito e especificidade – já consubstanciavam uma das obrigações a que a Quarta, Ld.ª se havia vinculado no âmbito do contrato celebrado com o INTF em 06.12.1999. Assim:</p> <ol style="list-style-type: none">1. À data da presente contratação, o contrato outorgado em 06.12.1999 ainda se encontrava em vigor⁽⁶³⁾, atento o disposto na sua cláusula 14.ª.2. O negócio jurídico mencionado no número antecedente tinha igualmente por objecto a prestação de serviços de <i>Segurança e Higiene</i> atinentes às instalações do INTF, nos termos propostos pela Quarta, Ld.ª, na sua declaração negocial com a Ref.ª PAC.372, de 19.04.1999.3. Não obstante as vicissitudes que marcaram todo o processo de aquisição e/ou arrendamento de novas instalações para o INTF⁽⁶⁴⁾, a verdade é que, aparentemente, o espaço físico objecto dos serviços inicialmente contratados⁽⁶⁵⁾ coincide com o dos serviços em análise.4. Mas, mesmo que assim não fosse (diferentes instalações), não se divisa o motivo pelo qual se teria que proceder a uma nova contratação. Com efeito, na sua proposta de 19.04.1999, a Quarta, Ld.ª vinculou-se a desenvolver as	<p>Art.ºs 266.º da CRP; 3.º n.º 1 do CPA, 4.º, 5.º n.º 1 e 6.º do CPA</p>

⁽⁶²⁾ Cf. refere Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, pág. 367 in “*Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*”, Almedina, 1998, «(...) as propostas devem ser certas (ou concretas), no sentido de nelas se definirem precisa e claramente as prestações e contrapartidas oferecidas e pretendidas, em que é que consistem concreta e efectivamente».

⁽⁶³⁾ Excepto se, entretanto, tiver sido denunciado por uma das partes, o que é de afastar por inexistência de qualquer elemento processual que aponte nesse sentido.

⁽⁶⁴⁾ Cf. descrito na Nota Interna com Ref.ª 01/01/NGR de 19.02.2001.

⁽⁶⁵⁾ As instalações do INTF sitas no edifício da Estação do Rossio, em regime de arrendamento à REFER, E.P.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>actividades que se revelassem necessárias para assegurar as condições legais mínimas de <i>Higiene e Segurança</i> de forma continuada no tempo, como inequivocamente resulta da estipulação da renovação automática do conteúdo do contrato outorgado em 06.12.1999.</p> <p>5. O afirmado no número anterior é corroborado pelo teor de diversas informações produzidas na fase que antecedeu a formação do citado contrato, tais como a Nota Interna do NACA de 27.05.1999 e a Informação/Proposta de 18.10.1999 – da qual resulta uma rejeição [implícita] da adjudicação parcelar sugerida pelo Vogal do C.A., Eng.º Guimarães da Silva, em 24.09.1999.</p> <p>6. O teor do Relatório n.º 1, de 17.03.2000 – elaborado em execução do mencionado contrato -, bem como o preâmbulo da proposta ora apresentada (de 26.01.2001) reforçam igualmente a convicção duma intervenção prolongada no tempo, cf. exposto no supra número 4.</p> <p>7. Por último, a indiferenciação de serviços nos termos assinalados no n.º 1 do comentário anterior, para o qual se remete.</p> <p>O anteriormente referido permite legitimamente questionar a efectiva adstrição do INTF à prossecução do interesse público, bem como à observância dos princípios da legalidade, transparência e isenção por que se deve pautar toda a sua actividade, contratual ou não.</p>	
<p>O acto adjudicatório deliberado pelo C.A. em reunião de 21.02.2001 padece de vícios graves, dos quais se destaca:</p> <p>1. Não se justifica o motivo pelo qual não se procedeu à prévia consulta de um outro prestador do mesmo tipo de serviços, como o prescreve o disposto no art.º 81.º n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08.06, prescindindo-se, assim, da possibilidade de obter os mesmos serviços a preços mais favoráveis para o erário público. Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou, na <i>Nota Prévia</i> e ponto D, n.º 1 a fls. 111 e 113 do articulado apresentado, em síntese, urgência na resolução de graves problemas de saúde então sentidos pelos seus trabalhadores. Porém, e como referido em <i>Observação</i> adiante formulada, o arrolado pelo INTF não só carece de qualquer comprovação documental, como se revela desajustado ao teor da proposta subscrita em 26.01.2001 pela adjudicatária, corporizada na sua carta com a Ref.ª n.º 01.4345, pelo que se mantém o presente reparo.</p> <p>2. Não indicação dos motivos ponderados relativamente ao adiantamento solicitado, exigida pelo disposto no art.º 72.º n.º 4 do mesmo DL, ficando por justificar quais as vantagens – patrimoniais ou outras – advenientes para o Estado com a sua concessão. Em discordância, a entidade auditada refere, no ponto D, n.º 2, fls. 113 do articulado oferecido em sede de contraditório, que «<i>O adiantamento solicitado não foi concedido nos moldes solicitados pelo concorrente, exactamente por ter o Conselho de Administração do INTF entendido que tal era inapropriado face ao normativo legal aplicável (cf. Fax de 26.02.01, constante do processo por V. consultado)</i>». A contestação deduzida não afasta o reparo formulado, uma vez que não se questiona as condições acordadas para o adiantamento em causa, mas sim os juízos formulados pela entidade auditada que a conduziram a concordar com a sua concessão, omissos na acta (n.º 2001/9, ponto 7) narrativa da reunião do C.A do INTF ocorrida em 21.02.2001.</p> <p>3. Não identificação dos efeitos de direito que o citado acto visa produzir na esfera</p>	<p>Art.ºs 266.º da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º, 123.º n.º 1 als. d) e e), 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 7.º, 8.º, 10.º, 11.º, 12.º n.º 1, 72.º n.º 4 e 81.º n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08.06</p> <p>Art.º 18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; art.º 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.06.</p>



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>jurídica do particular – exceptuando o direito (de crédito) a uma prestação de natureza pecuniária – em consequência da indefinição do objecto do contrato a celebrar, patente desde o acto propulsivo do procedimento e mantido nas declarações negociais ulteriormente formuladas pela Quarta, Ld.^a, cf. anteriormente apontado. Em sede de contraditório, a entidade auditada considera, no ponto D, n.º 3 a fls. 113 do articulado apresentado, que «<i>A solicitação de apresentação da proposta e o texto da mesma concretizam suficientemente o objecto do contrato, tal como é de sobremaneira demonstrado pelo facto de o mesmo ter sido executado a contento de ambas as partes</i>». O afirmado pela entidade auditada não é susceptível de afastar o reparo formulado, atenta a insuficiência dos elementos mencionados na proposta apresentada pela adjudicatária em 26.01.2001, e que já foram objecto de comentário em anterior <i>Observação</i>, para a qual se remete. Acresce que, como adiante melhor assinalado, a demonstração de que o negócio jurídico <i>sub júdice</i> foi “<i>executado a contento de ambas as partes</i>” não foi concretizada pela entidade auditada, dada a não junção dos relatórios <i>Preliminar</i> e <i>Final</i> que a adjudicatária se vinculou a apresentar.</p> <p>Face à indefinição de elementos essenciais a integrar nos acordos de vontades regulados pelo DL n.º 197/99 – como as prestações que impedem sobre o adjudicatário e os prazos para a sua realização -, reiterada na proposta daquele e ulterior reformulação, conclui-se pela nulidade do acto em causa, como resulta do disposto no art.º 123.º n.º 1 al. e) e art.º 133.º n.º 1 do CPA, sanção insuprível e comunicável ao(s) actos e contrato(s) subsequentes, cf. decorre do estatuído nos artigos 133.º n.º 2 al. i), 137.º n.º 1, 139.º n.º 1 al. a), 147.º e 185.º n.º 1, todos do mesmo Código.</p>	
<p>Pese embora a não concretização do objecto do presente acordo de vontades – aludindo-se apenas a serviços de <i>Segurança e Higiene no Trabalho</i>⁽⁶⁶⁾ - não se divisa em que é que aqueles diferem dos contratados ao abrigo negócio jurídico formalizado em 06.12.1999, cf. acima expendido. Na realidade, indicia-se que o citado negócio foi defeituosamente cumprido⁽⁶⁷⁾, atenta a afirmação, na proposta elaborada pela adjudicatária em 26.01.2001, de que «<i>(...) Apesar de ter sido feito um levantamento inicial da situação, incluído no nosso contrato de prestação de serviços, de que vos foi remetido o respectivo relatório/diagnóstico, não se avançou mais dado que se colocava a hipótese de mudança de instalações do Instituto (...)</i>».</p> <p>Consequentemente, afigura-se que a despesa autorizada em 21.02.2001 pelo C.A. do INTF carece de efectiva contrapartida, implicando para o co-contratante particular um enriquecimento patrimonial carecido de causa, no valor pecuniário de 485.000\$00 (sem IVA). Assim, a despesa realizada é susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória nos termos previstos no art.º 59.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26.08, imputável ao mencionado órgão colegial – constituído pelo seu Presidente, Dr. Maurício Besel Levy, e Vogais Eng.º António Vasco Guimarães da Silva e Eng.º Raul António de Sá Vilaça e Moura - como</p>	<p>Art.º 18.º n.º 2 da Lei n.º 6/91, de 20.02.1991; 22.º n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.06.1992 59.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26.08</p>

⁽⁶⁶⁾ Com exclusão da «*(...) área correspondente à protecção contra Incêndio, Intrusão e Controlo de Acessos (...)*», cf. mencionado no Fax com a Ref.ª 00.4350, subscrito em 05.02.2001 pela Quarta, Ld.ª.

⁽⁶⁷⁾ Ou tem sido defeituosamente cumprido, atenta a sua renovação; recorde-se ainda que se advogou a invalidade do estipulado na sua cláusula 8.ª por manifesta contrariedade ao regime legal vigente.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>decorre do disposto nos art.^{os} 17.^o n.^o 1 al. b) do DL n.^o 197/99, de 08.06 e 8.^o n.^o 1 da Lei n.^o 8/90, de 20.02, atenta a autorização de pagamento subjacente à informação de cabimento de verba n.^o 01.231, de 14.09.2001 (em que se cabimenta a importância de 510.705\$00 com IVA)⁽⁶⁸⁾.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada expende, em <i>Nota Prévia</i> no articulado apresentado (fls. 111), alguns comentários, que a seguir se transcrevem: «<i>A necessidade da auditoria efectuada às instalações do INTF prendia-se com o facto de os trabalhadores se estarem a ressentir das deficientes condições das instalações e se denotarem alguns indícios de problemas graves ao nível da qualidade do ar (cefaleias, vômitos e indisposições, etc.). Neste contexto, o Conselho de Administração do INTF, ciente das suas responsabilidades perante os trabalhadores procedeu, com carácter de máxima urgência, ao estudo da situação. A solução mais eficiente era pedir à empresa que fazia o acompanhamento genérico das matérias de Saúde, Higiene e Segurança no local de trabalho</i>». Apesar dos “<i>graves problemas</i>” – restritos à <i>Higiene</i> das instalações -, a verdade é que, não só não se divisa qualquer alusão àqueles nas Notas Internas do INTF, datadas de 10.01.2001 e 19.02.2001, como o trecho da proposta <i>Quarta, Ld.^a</i> (subscrita em 26.01.2001) – acima reproduzido – não acompanha a justificação ora apresentada, pelo que o alegado carece de adequada prova documental.</p> <p>No ponto E, n.^{os} 1 a 3, a fls. 113 e 114 do citado articulado, a entidade auditada afasta quaisquer responsabilidades financeiras, contestando nos termos seguidamente reproduzidos: «<i>1º Não é verdade que os serviços solicitados já coubessem no contrato de serviços anteriormente celebrado. 2º Aquele contrato era dirigido, como V. Exas. expressamente referem, aos serviços mínimos previstos na lei. Ora, os serviços ora solicitados são extraordinários face àquele objecto. 3º A despesa realizada teve a contrapartida prevista no contrato, tendo a empresa apresentado um Relatório detalhado sobre a matéria, como consta do processo por V. consultado, e no qual interveio também, presente o carácter excepcional da tarefa, o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge</i>». A impugnação oferecida não se afigura procedente, considerando:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Que é a entidade auditada que alega a <i>excepcionalidade</i> dos serviços em apreço, relativamente aos firmados no contrato outorgado em 06.12.1999 com o mesmo contraente particular. Porém, não esclarece qual a especificidade que aqueles revestem e ou confirma o declarado por qualquer meio de prova escrito. Ao referido, acresce o teor da proposta adjudicada (e sua reformulação), cuja insuficiência não consente estabelecer qualquer diferenciação, cf. assinalado em anterior <i>Observação</i>;2. Que, diferentemente do alegado, no processo de contratação em apreço não consta qualquer <i>Relatório</i> produzido em cumprimento das obrigações fixadas com o acto adjudicatório deliberado pelo C.A do INTF em reunião realizada em 21.02.2001. O único <i>Relatório</i> mencionado no presente <i>Anexo</i>, intitulado “<i>Visita de Reconhecimento às Instalações</i>”, e primeiro na série, foi elaborado em 17.03.2000 pela <i>Quarta, Ld.^a</i>, no âmbito do contrato com aquela celebrado em 06.12.1999 que, além de serviços de <i>Higiene e Segurança</i>, compreende	

⁽⁶⁸⁾ A informação de Cabimento indicada foi remetida pela entidade auditada em sede de contraditório em Anexo (com a letra “T”), e encontra-se rubricada pelos membros do C.A. do INTF.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>também os atinentes à <i>Saúde</i>. E não poderá, certamente, ser este o <i>Relatório</i> invocado pela entidade auditada no n.º 3 supra transcrito, quer porque o seu teor não permite tal interpretação, quer porque foi produzido (17.03.2000) em momento anterior ao procedimento que antecedeu a formação do negócio jurídico <i>sub judice</i>, iniciado em 10.01.2001, cf. Nota Interna do INTF com a Ref.ª n.º 01/01/NGR. O afirmado pelo referido Instituto é, aliás, desarticulado com a referência – que se mantém – no <i>Anexo (IX)</i> ao Relato submetido a contraditório, à ausência, no processo de contratação disponibilizado à equipa, dos relatórios “<i>Preliminar</i>” e “<i>Final</i>” que o contraente particular se vinculou, por força do presente negócio, a apresentar ao INTF.</p> <p>A impugnação oferecida não permite, assim, arredar a responsabilidade financeira inicialmente imputada, que, pelos motivos referenciados, se mantém.</p>	
<p>Não se encontra demonstrado no processo que foi cativada a verba necessária para fazer face ao presente encargo. Em sede de contraditório, a entidade auditada remeteu, em <i>Anexo (T)</i> um conjunto de <i>Informações de Cabimento</i>, das quais se destaca a n.º 01.231, elaborada em 14.09.2001, no valor de 510.705\$00 com IVA, e que, pelos motivos anteriormente expendidos em <i>Observação</i> de idêntico teor – e para os quais se remete – não permite arredar a violação nas normas legais à margem referenciadas.</p>	<p>Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 3.º n.º 3 e 40.º n.º 1 da Lei n.º 8/90, de 20.02; 22.º (ex vi art.º 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07</p>
<p>No processo disponibilizado à equipa não se encontrava arquivado qualquer documento escrito que titulasse as obrigações [putativamente] firmadas com o acto adjudicatório deliberado, obrigatório – independentemente do seu valor – cf. decorre do disposto no art.º 8.º n.º 1 do DL n.º 26/94, de 01.02, na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03. A não realização da citada formalidade fere de nulidade o acordo de vontades <i>sub judice</i>, cf. o estatui o art.º 220.º do Código Civil, aplicável nos termos do art.º 185.º n.º 3 al. b) do CPA.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada objectou, no ponto F, n.ºs 1 e 2, a fls. 114 do articulado apresentado, nos seguintes termos: «1) <i>É duvidosa a exigência de forma escrita para este contrato, atendendo ao valor e ao facto de se estar, como demonstrado na Nota Prévia, em situação de extrema e imperiosa urgência (Art.º 59.º n.º 1 a) do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho).</i> 2º) <i>Presente o exposto, e resultando do binómio convite/proposta o conteúdo do acordo de vontades feito, perfeito com o acto de adjudicação, a inexistência de documento escrito não fere de nulidade o acordo.</i>».</p> <p>O art.º 8.º n.º 1 do DL n.º 26/94, de 01.02, por integrar um regime especial⁽⁶⁹⁾ em relação ao regulado no DL n.º 197/99, de 08.06, determina o afastamento das regras estipuladas no art.º 59.º do citado DL 197/99. E, na redacção dada pela Lei n.º 7/95, de 29.03 ao mencionado art.º 8.º n.º 1, determina-se que «<i>Sempre que a modalidade de organização adoptada seja a de serviços externos, o contrato celebrado entre a entidade empregadora e a entidade que assegura a prestação de serviços deve constar de documento escrito.</i>» A entidade auditada imputou ainda a inobservância do referido dever à urgência na realização dos serviços</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1 do CPA e 8.º n.º 1 do DL n.º 26/94, de 01.02</p>

⁽⁶⁹⁾ Atinente à organização e funcionamento das actividades de segurança, higiene e saúde no trabalho, previstas no art.º 13.º do DL n.º 441/91, de 14.11.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>adjudicados, a qual se poderia estribar no disposto no art.º 60.º n.º 1 al. a) do DL n.º 197/99, de 08.06. Porém, e como apontado em anterior <i>Observação</i>, o INTF não produziu qualquer prova documental reveladora da efectiva existência dos alegados graves problemas de saúde, determinantes da urgência invocada. Por último, não se subscreve a aludida <i>perfeição</i> do negócio jurídico firmado, atentos os comentários anteriormente assinalados no presente <i>Anexo</i> ao convite escrito (inexistente) e ao teor da proposta da adjudicatária, datada de 26.01.2001, para os quais se remete. Face ao expendido, mantém-se o reparo supra formulado.</p>	
<p>No processo de contratação disponibilizado à equipa não se encontravam arquivados quaisquer documentos atinentes ao processamento e liquidação da despesa <i>sub judice</i> (autorizações de pagamento, facturas, recibos, etc.), a caução do adiantamento autorizado ou o Relatório "<i>Preliminar</i>", bem como o Relatório "<i>Final</i>".</p> <p>O referido revela alguma desorganização interna do INTF, a qual prejudica a eficiência da gestão prosseguida no caso de se impor uma célere localização e consulta de determinado(s) documento(s) respeitante(s) a um concreto processo de contratação.</p>	

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.



Anexo X

**Aquisição de
um Seguro de
Saúde de grupo**

**Objecto: Seguro de Saúde de Grupo****Co-Contratante:****Valor (sem IVA):****Procedimento Adoptado:** Consulta Prévia**Diploma(s) Legal(ais):** DL n.º 197/99, de 08.06

Sumário: Com a presente aquisição, o INTF pretende adquirir um seguro de saúde para os seus funcionários que, se assim o desejarem, o poderão alargar aos seus cônjuges e descendentes mediante o pagamento do inerente encargo adicional. Para o efeito, o INTF autorizou que se convidassem duas entidades privadas a apresentar propostas de preço, sem, contudo, definir adequadamente os riscos cobertos pelas garantias pretendidas, o valor máximo de recursos financeiros públicos a dispender com a contratação visada, bem como o procedimento pré-contratual a adoptar. Concomitantemente, também não determinou algumas das principais regras que deveriam reger a sua actuação – e a dos concorrentes – durante o procedimento desencadeado, como sejam o prazo para aqueles formularem propostas de preço e o critério que presidiria à sua adjudicação. E, atenta a natureza jurídica dos serviços em causa, verifica-se que também não obteve, junto dos membros do Governo legalmente competentes, a prévia autorização para realizar os encargos a constituir no termo do citado procedimento. Após a entrega das propostas, o INTF convidou um dos concorrentes a completar a sua declaração negocial, e recepcionou, por parte de outro, as condições negociadas com a REFER, E.P, o que, além de desconforme ao regime jurídico aplicável, evidencia falta de rigor na realização de despesas públicas por deficiente especificação prévia das concretas prestações pretendidas.

Em sede de contraditório, a entidade auditada não esclareceu, designadamente, qual o desfecho (e em que termos) do procedimento pré-contratual supra identificado, o que obstou ao eventual afastamento das violações de lei inicialmente indiciadas.

Principais Ilegalidades Indiciadas:

- Ausência de cabimento prévio
- Não determinação da estimativa do valor dos serviços a adquirir, bem como do procedimento pré-contratual a adoptar
- Inexistência de prévia determinação das principais condições contratuais pretendidas
- Ausência de autorização conjunta dos Ministros da Tutela e das Finanças para realização da despesa emergente da presente contratação
- Não delimitação do objecto do procedimento, o que, em virtude da multiplicidade de prestações possíveis, inviabiliza a ulterior análise comparativa das propostas apresentadas
- Não fixação prévia do critério que presidirá à escolha da melhor proposta
- Deficiente transparência da actividade pré-contratual desenvolvida, revelada na recepção de proposta contratual de um dos concorrentes antes do início do procedimento, na não estipulação de um prazo para os potenciais interessados elaborarem as suas propostas, na não definição de parâmetros a utilizar na apreciação daquelas, na insuficiência de elementos disponibilizados às entidades consultadas, etc.



Tribunal de Contas

Data	Actos
05.12.00	Acto autorizador da abertura do procedimento tendente à aquisição de um Seguro de Saúde para os trabalhadores do INTF, cf. deliberado pelo C.A. (Acta n.º 2000/47, ponto 4).

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Não se divisa qualquer documento demonstrativo da realização de um registo prévio de cabimento, no qual constem os encargos prováveis a realizar no termo do procedimento pré-contratual desencadeado. Em sede de contraditório, a entidade auditada não remeteu qualquer documento atinente à observação formulada. ©</p>	Art.ºs 18.º n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07; 6.º n.º 3 do DL n.º 70-A/2000, de 05.05
<p>A deliberação prévia de contratar, tomada em reunião do C.A. de 05.12.2000 padece de vícios graves, dos quais se destacam:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Não alude a qualquer estimativa do valor dos serviços de seguro a contratar, o que, além de colidir com o disposto nos artigos 24.º n.º 1 al. a) e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, indicia ausência de controlo orçamental; ©2. Em consequência do mencionado no número anterior, não se identifica o procedimento pré-contratual a adoptar, cf. o prescreve o art.º 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, em conformidade com os critérios referidos no art.º 80.º e seguintes do mesmo diploma legal; ©3. Ausência de prévia determinação das condições contratuais pretendidas, como os riscos cobertos pelo seguro (acidente, doença, parto, etc.) e co-respectivo âmbito (assistência hospitalar e cirúrgica, ambulatória, parto normal ou involuntariamente interrompido, etc.), o montante pretendido para as garantias seguras por pessoa, regime e prazos para pagamento dos prémios, etc. ©	Art.ºs 266.º n.º 2 da CRP; 7.º, 8.º n.º 1, 12.º n.º 1, 24.º n.º 1 al. a) e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06; 3.º n.º 1 e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA. 18.º n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07.
<p>A deliberação prévia de contratar envolve, necessariamente, a apreciação e escolha de um ou mais interesses públicos e a sua hierarquização na sua satisfação face aos recursos financeiros, sempre escassos, bem como a fixação do procedimento pré-contratual tendente à selecção da entidade cuja proposta melhor os satisfaça, ponderados os custos/benefícios.</p> <p>Face ao apontado na anterior <i>Observação</i>, conclui-se por uma deficiente gestão pública dos recursos financeiros disponíveis, dado que o C.A. do INTF não poderia ter ponderado a oportunidade e real necessidade de realizar a despesa em apreço, a legalidade do procedimento a adoptar, etc., o que contende com os princípios da boa administração, da legalidade, do interesse público, transparência, etc.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou, no ponto D, n.ºs 1 e 2, a fls. 117 do articulado oferecido, que « 1º) Basta ter presente que os trabalhadores do INTF não beneficiam de nenhum sistema próprio de saúde, por comparação, por exemplo, com os funcionários públicos, para se concluir do relevante interesse público do que se pretendia contratar. 2º) Expressamente se indicava que a</p>	N.º 1 dos art.ºs 12.º e 79.º e 24.º do DL n.º 197/99, de 08.06; 3.º n.º 1, 4.º, 6.º e 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA; 22.º n.º 3 (ex vi 52.º) do DL n.º 155/92, de 28.07



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p><i>adjudicação se faria tendo em conta o critério qualidade/preço, o que também demonstra o cuidado que houve com o interesse público». A ratio subjacente ao afirmado no n.º 1 acima reproduzido não se coaduna com o documentado no presente processo de contratação, atendendo ao seguinte conjunto de factos:</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Em 26.01.2001 o INTF remeteu (via fax) à <i>Serenitas, Ld.ª</i>, uma listagem dos trabalhadores a abranger pelo futuro seguro, discriminando a respectiva data de nascimento, número de dependentes e estado civil;2. Na citada Lista constam os nomes do(s):<ol style="list-style-type: none">a) Eng. António Vasco Guimarães da Silva, nomeado Vogal do C.A. do INTF, tendo sido requisitado aos Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., cf. consta no n.º 2 da Resolução n.º 183/98 (2.ª Série), publicada no DR, 2.ª Série, em 18.11.1998;b) Dr. Raúl António de Sá Vilaça e Moura, Vogal do C.A., nomeado por requisição, em comissão de serviço, cf. consta do respectivo despacho de nomeação, consubstanciado na Resolução n.º 128/2000 (2.ª Série), publicado no DR, 2.ª Série, em 12.09.2000. <p>Tal indicia que também trabalhadores do INTF com vínculo de direito público à Administração Pública seriam abrangidos pelo referido seguro. O declarado n.º 2 supra reproduzido carece de prova documental, atento o registado no ponto 4 da acta n.º 2000/47.</p>	
<p>Constituindo a prévia fixação do valor global dos bens e serviços a adquirir um elemento essencial nos procedimentos adjudicatórios⁽¹⁾ regulados no DL n.º 197/99, de 08.06 pelas razões acima aduzidas, a decisão prévia de contratar⁽²⁾ proferida em 05.12.2000 padece de nulidade nos termos previstos no art.º 133.º n.º 1 do CPA face à não alusão do mencionado elemento. ©</p>	Art.ºs 17.º n.º 1, 26.º e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06
<p>Não indicação e conseqüente ausência de fundamentação ao nível da selecção das entidades a convidar para participar no procedimento.</p> <p>Em sede de contraditório, a entidade auditada argumentou, no ponto F, n.ºs 1 a 3, a fls. 117 e 118 do articulado apresentado, o seguinte: «1º) <i>Optou-se por contactar empresas mediadoras de seguros. 2º) Tais empresas não são seguradoras. 3º) Através dos mediadores, era mais fácil e mais barato ter acesso ao universo das seguradoras e, portanto, escolher a melhor</i>». A fundamentação oferecida não é, porém, acompanhada de qualquer suporte documental que tenha integrado a deliberação prévia de contratar, deliberada pelo C.A. do INTF em 05.12.2000.</p>	Art.º 125.º n.ºs 1 e 2 do CPA
<p>A ulterior realização das despesas inerentes aos serviços de seguros pretendidos carece de prévia autorização conjunta dos Ministros da Tutela e das Finanças, a qual, porém, não se encontra documentada em nenhum dos elementos integrados no processo de contratação disponibilizado à equipa. A confirmar-se a sua inexistência, o acto autorizador da realização das despesas assumidas no</p>	Art.º 19.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06

(1) A essencialidade do referido elemento ressalta também do preceituado no art.º 83.º al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, o qual permite a adopção do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio independentemente do valor quando *“Em casos excepcionais, a natureza dos serviços a adquirir ou as contingências a eles inerentes não permitam uma fixação prévia e global do preço”*. O disposto no art.º 81.º n.º 3 al. b) do mesmo DL reforça o entendimento perfilhado, o qual é igualmente válido no âmbito dos procedimentos atinentes à contratação de empreitadas de obras públicas, cf. se infere do teor do Acórdão n.º 29 deste Tribunal, proferido no âmbito do Recurso Ordinário n.º 29/2000 (referente ao proc. de visto n.º 1707/00), deliberado em plenário da 1.ª Secção em 21.11.2000.

(2) E actos subsequentes, cf. resulta do disposto no art.º 133.º n.º 2 al. i) do CPA.



Tribunal de Contas

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
termo do presente procedimento pré-contratual inquirará de anulabilidade por vício de forma nos termos do art.º 135.º do CPA. ©	
Não se encontra documentado no processo de contratação em apreço o acto de nomeação do órgão instrutor responsável por todo o procedimento pré-contratual, legalmente obrigatório, excepto no que concerne às Consultas Prévias de valor igual ou inferior a 5.000 contos e nos Ajustes Directos ⁽³⁾ . No ponto H a fls. 118 do articulado oferecido pelo INTF em sede de audiência prévia, aquele referiu que «Nos termos do art.º 153.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, estava dispensada a nomeação de comissão. Recorde-se que o procedimento era o de <u>consulta prévia</u> ». Da inserção do art.º 153.º no capítulo IX, Secção II – atinente a “Aquisições até 5000 contos” – do DL n.º 197/99, de 08.06, infere-se que o INTF terá restringido até ao citado valor a despesa emergente da contratação em apreço. No entanto, a inexistência de prévia estimativa do valor dos serviços de seguro a contratar (cf. supra apontado), bem como o não esclarecimento, pela entidade auditada, do valor pelo qual aqueles vieram a ser efectivamente adjudicados, obsta a que se possa subscrever o contraditado.	Art.º 90.º ou 136.º ou 147.º ou 155.º do DL n.º 197/99, de 08.06 ⁽⁴⁾

Data	Actos
17.01.01	Aprovação da minuta dos ofícios-convite a remeter às entidades a consultar pelo Sr. Presidente do C.A. e pelo Vogal do mesmo órgão colegial, Eng. Vilaça Moura, cf. despachos exarados sob aquela [minuta].
18.01.01	Sugestão de alteração do texto da minuta dos ofícios-convite a remeter às entidades a consultar, formulada pelo Vogal do C.A., Eng. Vilaça Moura, cf. despacho exarado sob aquela [minuta].
22.01.01	Solicitação de propostas às entidades AVS – <i>Corretor de Seguros Insurance Broker e Serenitas, Sociedade de Mediação de Seguros, Ld.ª</i> , através de ofícios convite (n.ºs 8095 e 8096), nos quais se estabelecem as seguintes condições: - possibilidade de o seguro ser extensível aos cônjuges e descendentes do trabalhador se este assim o desejar, suportando os respectivos encargos. Neste domínio, deverão indicar as condições e requisitos de adesão dos familiares. - formulação de propostas “alternativas” nas seguintes modalidades: 1. Com e sem tratamentos dentários (com o limite de 150.000\$00 por pessoa); 2. Com assistência mista; 3. Com recurso exclusivo a médicos fora da rede. As garantias e limites de indemnização pretendidos são os seguintes: - Assistência Hospitalar e Cirúrgica: 2.500.000\$00; - Assistência Ambulatória: 300.000\$00/pessoa. - No âmbito das garantias referidas dever-se-á especificar as coberturas abrangidas, incluindo a de “próteses” (tal como óculos e lentes de contacto); - Número de trabalhadores: 53, dos quais 31 são casados, com o total de 22 descendentes.

⁽³⁾ Cf. resulta do disposto nos artigos 153.º n.º 2 e 163.º do DL n.º 197/99, de 08.06, respectivamente.

⁽⁴⁾ Consoante o tipo de procedimento pré-contratual em causa. Vidé ainda artigos 110.º e 127.º do DL n.º 197/99, de 08.06.



Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>Do prescrito nos artigos 8.º n.º 1 e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06, infere-se que os documentos que servem de base ao procedimento pré-contratual – convite e <i>Caderno de Encargos</i> – deverão ser aprovados pela entidade competente para autorizar a despesa a realizar no seu termo - pelo menos nos casos, como o presente, em que o conteúdo da decisão prévia de contratar não referencia as condições essenciais do negócio jurídico visado. Consequentemente, e atento o disposto nos citados preceitos, a que acresce o estatuído no art.º 17.º n.º 1 al. b) do mesmo DL, afigura-se questionável a legalidade dos actos de aprovação da minuta dos ofícios-convite a remeter às entidades seleccionadas, proferidos em 17.01.2001 por dois membros do C.A., por aqueles não deterem, aparentemente, competência⁽⁵⁾ para o efeito. Em sede de contraditório, a entidade auditada alegou, no ponto I a fls. 118 do seu articulado, a junção de um documento que, contudo, não revela qualquer conexão com a matéria em apreço⁽⁶⁾, pelo que se mantém a presente observação.</p>	<p>Art.ºs. 8.º n.º 1, 17.º n.º 1 al. b) e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06</p>
<p>O conteúdo dos ofícios-convite endereçados é manifestamente exíguo – facto agravado pela inexistência de um <i>Caderno de Encargos</i>⁽⁷⁾ – atendendo ao seguinte conjunto de factos⁽⁸⁾:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Não se limita o âmbito que as garantias exigidas deverão contemplar⁽⁹⁾, cabendo assim às entidades consultadas a sua definição. Por esta via, confere-se ao objecto do procedimento uma elasticidade ilimitada, que inviabiliza à <i>priori</i> qualquer análise comparativa das propostas a apresentar, o que potencia, em simultâneo, uma deficiente satisfação das necessidades que determinaram o INTF a contratar.2. Inexistência de qualquer referência ao critério que presidirá à adjudicação e eventuais parâmetros a utilizar na sua aplicação, cf. o impõem os artigos 55.º n.º 1 e 151.º n.º 2 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06. ©3. Não indicação do prazo e respectivo termo para a apresentação das propostas que, nos termos dos artigos 6.º n.º 2 e 152.º n.º 1 do mencionado DL n.º 197/99, seria de cinco dias seguidos.4. Ausência de qualquer menção ao modo de apresentação das propostas e dos documentos que as deviam instruir, cf. prescrito no art.º 151.º n.º 2 al. b) do mesmo DL;5. Inexigência, às entidades convidadas, de documentação comprovativa de que reuniam os requisitos legais necessários para o seu acesso a procedimentos contratuais públicos, nomeadamente os referidos no art.º 33.º n.º 1 al. b) do DL n.º 197/99, de 08.06, potenciando, assim, a ulterior celebração do contrato com	<p>Art.ºs. 266.º da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA; 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 13.º, 55.º n.º 1, 151.º n.º 2 als. a), b), c), e e), 153.º n.º 2, 158.º n.º 1 e 160.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06;</p> <p>18.º n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 6/91, de 20.02; 22.º n.º 3 e 52.º do DL n.º 155/92, de 28.07</p> <p>Art.ºs. 1.º al. a) do DL n.º 236/95, de 13.09; 15.º al. a)</p>

(5) Aferida em função do valor estimado dos serviços de seguro cuja aquisição se pretende, mas que se desconhece.

(6) Trata-se do extracto da acta narrativa (n.º 2001/45) da reunião do C.A. do INTF realizada em 30.10.2001, atinente à contratação de um técnico superior.

(7) Definido no art.º 42.º do DL n.º 197/99, de 08.06, e válido para qualquer tipo de procedimento, como o inculca a sua inserção sistemática no Capítulo I, que aglutina as "*Disposições Gerais Comuns*" aplicáveis às contratações reguladas pelo citado DL. Para o mesmo entendimento – definição prévia, pela Administração, das condições essenciais a ajustar – concorrem o disposto no art.º 59.º n.º 3, ao aludir, para os contratos isentos e/ou dispensados de redução a escrito «(...) às condições fixadas nos documentos que servem de base ao procedimento (...)», bem como o estatuído no n.º 1 dos artigos 146.º, 148.º e 151.º, que disciplinam procedimentos menos formais.

(8) As observações formuladas pressupõem que o INTF terá adoptado o procedimento por Consulta Prévia para regular a formação da sua vontade contratual, em virtude da consulta a duas entidades privadas para apresentar propostas de preço, formalidade obrigatória para as Consultas Prévias atinentes à aquisição de bens e serviços de valor igual ou inferior a 2.500 contos, cf. o estatui o art.º 81.º n.º 1 al. c) do DL n.º 197/99, de 08.06.

(9) Assim, no âmbito da «*Assistência Ambulatória*», os riscos cobertos podem abarcar (ou não) consultas, exames, análises, assistência hospitalar externa, etc.; as «*Próteses e Orteses*», aparelhos auditivos, meias elásticas, botas ortopédicas, meios mecânicos, aros, lentes de contacto, etc.



Tribunal de Contas

<p>uma entidade inidónea para o efeito, cf. resulta do estatuído no art.º 56.º n.º 1 al. a) do mesmo diploma legal;</p> <p>As omissões acima referenciadas – em especial, as mencionadas nos supra n.ºs 1 a 3 - revelam graves falhas ao nível do quadro jurídico a que a contratação pública de bens e serviços se encontra submetida, nomeadamente ao nível dos princípios gerais de direito que a enformam, remetendo para o campo da arbitrariedade qualquer decisão da Administração que venha a ser tomada no termo do procedimento desencadeado. ©</p>	<p>do DL n.º 411/91, de 17.10; n.º 1 do Desp. n.º 10/SESS/96, de 29.03</p>
<p>A fixação prévia do critério de adjudicação constitui um elemento essencial do procedimento, dado que:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Revela quais os aspectos da proposta que a entidade adjudicante considera importantes para que seja prosseguido o fim de interesse público que a levou a contratar;2. Vincula a Administração a fundamentar a escolha final de acordo com o mesmo, expurgando, assim, o livre arbítrio e a inerente postergação dos princípios da igualdade, imparcialidade, transparência, justiça e boa-fé. <p>A sua não definição <i>ab initio</i> inviabiliza qualquer concorrência e uma efectiva comparação das propostas, razão pela qual a Lei impõe que a adjudicação seja fundamentada (art.º 8.º n.º 2 e n.º 1 dos artigos 158.º e 160.º do DL n.º 197/99) em função de um dos critérios fixados no art.º 55.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06. Consequentemente, o acto que autorizou o início do procedimento (deliberado em 05.12.2000) padece de nulidade nos termos do art.º 133.º n.º 1 do CPA, sanção comunicável ao(s) acto(s) e contrato(s) subsequente(s), cf. artigos 133.º n.º 2 al. i) e 185.º n.º 1 do mesmo Código. ©</p>	<p>Art.ºs 266.º n.º 2 e 268.º n.º 3 da CRP; 3.º n.º 1, 4.º, 5.º, 6.º e 6.º-A do CPA; 8.º n.º 2, 55.º n.º 1, 151.º n.º 2 al. b), 158.º n.º 1 e 160.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06.</p>

Data	Actos
26.01.01	Comunicação, via fax, à <i>Serenitas, Sociedade de Mediação de Seguros, Ld.ª</i> , informando que o número de dependentes indicado no ofício-convite não é 22, mas sim 53. Solicita-se igualmente que a proposta a apresentar contemple os partos, não abrangidos no “ <i>Internamento Hospitalar</i> ”. Em anexo, foi igualmente remetida uma listagem de todos os trabalhadores, com a respectiva data de nascimento, número de dependentes e estado civil.
02.02.01	Apresentação de Proposta (com a Ref.ª n.º 01.28852.c/PB) pela AVS – <i>Corretor de Seguros Insurance Broker</i> com base nas condições propostas pela Companhia de Seguros Fidelidade. Naquela refere-se que «Assim, e em aditamento à proposta apresentada em 04.Dezembro p. pd. , e à Vossa carta de 22.Janeiro com a referência (...)».
02.03.01	Apresentação de Proposta pela <i>Serenitas, Sociedade de Mediação de Seguros, Ld.ª</i> , a qual, após consulta ao mercado segurador, apresenta a cotação de preços propostos pelas Companhias Seguradoras Allianz Portugal, S.A., Vitória, Tranquilidade, Seguros Império e Mundial Confiança.
12.03.01	Aditamento, pela <i>Serenitas, Sociedade de Mediação de Seguros, Ld.ª</i> , à sua proposta de 02.03.2001, formulando novas condições contratuais.
20.03.01	Remessa, via fax (com a Ref.ª n.º 01.29105.f/PB), pela AVS – <i>Corretor de Seguros Insurance Broker</i> ao INTF das condições contratuais negociadas entre a Companhia de Seguros Império e a REFER, E.P. Naquela [fax] refere-se, entre outros que « <i>Em aditamento ao nosso contacto telefónico de há momentos, reproduzimos em páginas</i>



Tribunal de Contas

Data	Actos
	<i>anexas as condições negociadas para a REFER, sendo que confirmamos que estas são extensivas ao INTF».</i>

Observações	Normas Legais e Regulamentares Violadas
<p>A conduta adoptada pelo INTF indicia acentuadas deficiências ao nível da sua compatibilidade com princípios enformadores de toda a actividade pré-contratual pública, como sejam o da sã concorrência, igualdade, imparcialidade, transparência e boa-fé. O afirmado sustenta-se no seguinte conjunto de factos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="209 680 1190 786">1. Apenas informou uma das entidades consultadas sobre a errónea indicação – nos convites remetidos – do número total de dependentes dos seus trabalhadores;<li data-bbox="209 790 1190 896">2. Convidou a <i>Serenitas, Sociedade de Mediação de Seguros, Ld.ª</i>, a completar a sua proposta, não se divisando, porém, no regime jurídico aplicável, qualquer dispositivo legal que consentisse tal actuação;<li data-bbox="209 900 1190 1149">3. Já havia, em momento anterior à abertura do procedimento em apreço, recepcionado uma proposta contratual da autoria da <i>AVS – Corretor de Seguros Insurance Broker</i>, e, face ao teor do fax da citada entidade (datado de 20.03.2001), afigura-se legítimo presumir certo favorecimento em contratar com aquela em virtude de ser, simultaneamente, a entidade seguradora dos riscos de saúde de um dos organismos submetidos ao seu poder de supervisão (a Refer, E.P.).	<p>Art.^{os} 266.º n.º 2 da CRP; 3.º n.º 1, 5.º n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA; n.^{os} 1 dos art.^{os} 7.º, 8.º, 9.º e 13.º do DL n.º 197/99, de 08.06.</p>

© - Os comentários da entidade auditada e subsequente apreciação constam do Capítulo III do Relatório Geral.