



# Tribunal de Contas

---

**ACÓRDÃO Nº 11/2015 – 14 de Abril – 1ª SECÇÃO/PL**

**RECURSO ORDINÁRIO Nº 28/2014**

**PROCESSO Nº 1572/2014**

**RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS.**

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:**

## **I. RELATÓRIO**

### **1.**

**O Instituto de Segurança Social, I.P.**, doravante designado por *I.S.S.,I.P.*, não se conformando com o teor do Acórdão n.º 37/2014, de 28.10, que recusou o visto ao contrato de aquisição de serviços de comunicações de voz para rede fixa, celebrado em 30.07.2014, entre aquele Instituto e a empresa “*ONITELECOM – Infocomunicações, S.A.*”, pelo valor de € 455.568,00, acrescido de *IVA*, veio do mesmo interpor recurso jurisdicional, concluindo como segue:

A - O contrato foi celebrado em 30/07/2014 e foi entregue para fiscalização prévia a 04 de Agosto de 2014, prevendo-se o início de produção de efeitos a 01 de Setembro do mesmo ano;

B - A 19 de Agosto, o ISS,I.P. é notificado da sua devolução, por via do ofício do Tribunal de Contas, com data de 14 de Agosto e referência DECOP/UAT.2/4161/2013, suspendendo-se a contagem do prazo;

C – Entre 05 e 18 de Agosto decorreram 09 dias úteis;



# Tribunal de Contas

---

D - A 04 de Setembro, o ora Recorrente presta os esclarecimentos solicitados, por via do ofício com a referência P.2001/14/0001402, data em que a resposta do ISS,I.P. é registada no Tribunal, conforme decorre da comunicação com a referência DADI/2824/2014;

E – Por via da comunicação do Tribunal, com a referência DECOP/UAT.2/4812/2014, recepcionada a 26 de Setembro, de acordo com o registo de entrada nº ENT.SCC-171260/2014, são solicitados esclarecimentos suplementares;

F – Entre os dias 05 e 25 de Setembro decorreram assim mais 15 dias úteis, perfazendo, nesta data, no que à contagem do prazo concerne, um subtotal de 24 dias úteis;

G – Os esclarecimentos solicitados são prestados a 17 de Outubro, reiniciando-se a contagem de mais 06 dias úteis, até ao dia 27 de Outubro, 30º dia útil;

H – O duto acórdão recorrido foi proferido a 28 de Outubro, terça-feira, para além dos 30 dias úteis a que alude o citado n.º 3 do artigo 85º da LOPTC, independentemente da comunicação via telefax com o sentido do mesmo ter sido remetida dentro dos 05 dias úteis a que se refere a segunda parte do nº 1 do mesmo preceito;

I – Entende o Recorrente que a segunda parte do nº 1 do artigo 85º da LOPTC pretende, e tão só, permitir à entidade requerente executar o contrato, decorrido que esteja o prazo de 05 dias sem que o visto seja recusado, e não prorrogar, por mais 05, igualmente úteis, o prazo de 30 dias úteis para a tomada de decisão;

J - Afigura-se ao Recorrente ser essa, e não outra, a leitura correcta da norma, sob pena de se considerar que o prazo para formação do visto tácito não é afinal de 30 dias mas de 35 dias úteis, entendimento que não resulta nem da letra nem do espírito do dispositivo legal em causa;

K – Pelo que, e salvo melhor entendimento, deve o presente contrato considerar-se tacitamente visado, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 85º da LOPTC.

*Ainda que assim se não entenda,*



# Tribunal de Contas

---

**L** - Com a entrada em vigor do contrato em apreço, os serviços de comunicações fixas do ISS,I.P., já transitaram para o adjudicatário, conforme determinava o ponto III das Cláusula Técnicas do Caderno de Encargos, o qual previa a obrigação de “(...) o adjudicatário garantir a operacionalidade total dos acessos (...) no prazo máximo de sessenta (60) dias seguidos (...)”;

**M** – Tal facto constitui fundamento que se entende como bastante e ponderoso para recorrer do duto Acórdão que negou a concessão do visto, face às consequências que daí poderão advir para o funcionamento dos serviços do ISS,I.P., atendendo à possibilidade concedida pela LOPTC de concessão de visto com recomendações precisamente nas situações referidas na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;

**N** – Entende igualmente o Recorrente que o contrato dos autos não padece de qualquer irregularidade ou ilegalidade susceptível de alterar o respectivo resultado financeiro, desde logo porque a escolha do ISS,I.P. pelo critério do mais baixo preço encontra abrigo bastante na faculdade discricionária relativamente à escolha do critério de adjudicação que não só a Lei lhe faculta, mas que resulta também do Acordo Quadro;

**O** – Importa ter presente, à luz das condições tecnológicas detidas pela generalidade dos operadores que prestam os serviços em causa e perante a existência de um procedimento anterior por prévia qualificação promovido pela então ANCP para selecção do potencial co-contratante, que não se vislumbrou qualquer vantagem na adopção do outro critério de adjudicação possível, dado que já se encontravam definidos no Caderno de Encargos os aspectos da execução do contrato a celebrar, pretendendo-se submeter à concorrência apenas o preço a pagar pela entidade adjudicante (n.º 2 do artigo 74.º do CCP);

**P** – A escolha do critério do mais baixo preço apresentado, por via do qual o único aspecto submetido à concorrência para efeitos de ordenação de propostas é, precisamente, o preço permite que a actuação do júri - a qual culmina na elaboração do relatório final e na proposta de adjudicação - se confine a uma verificação, não envolvendo qualquer juízo de valor, contrariamente ao que sucede quando estão em causa factores referentes a qualidade, valia técnica ou outros semelhantes;

**Q** - As peças do procedimento referiam expressamente que a adjudicação seria à proposta que apresentasse o mais baixo preço determinado com base na fórmula matemática que assenta em critérios de



ponderação de cariz quantitativo, previamente determinados no ponto 25 do Caderno de Encargos, nos moldes que se transcrevem:

*“25.1. O critério de adjudicação adoptado é o do mais baixo preço, de acordo com o perfil de chamadas efectuado pelo ISS, IP, reflectido na seguinte fórmula de cálculo:  $VF = 0,5 * P1 + 0,15 * P2 + 0,25 * P3 + 0,10 * P4$ , em que, VF – Valor da pontuação das propostas:*

*P1 – Chamadas nacionais para destinos fixos locais/regionais;*

*P2 - Chamadas nacionais para destinos fixos interurbanos/nacionais;*

*P3 - Chamadas nacionais para destinos móveis;*

*P4 - Chamadas nacionais para destinos Europa, América do Norte e Canadá e CPLP.*

*25.2 Os valores constantes das propostas devem ser formatados a 4 casas decimais”;*

**R** – Na mesma linha, o convite à apresentação de propostas determinava que a adjudicação não seria efectuada à proposta de valor global mais favorável mas sim à que apresentasse o preço mais baixo, aferido com base no modelo de avaliação das propostas detalhado nos termos transcritos na conclusão que antecede, através do qual veio a ser estabelecida a hierarquização das propostas apresentadas;

**S** – Sobre a entidade adjudicante não recai a obrigação de pagamento de um preço global, através de uma retribuição mensal fixa, previamente determinado com a adjudicação, por contraponto à prestação do serviço mas sim a escolha de um tarifário, na precisa medida em que o ISS, I.P. apenas pagará as chamadas efectuadas e não os minutos estimados em sede de procedimento e sobre os quais foram calculados os valores globais das propostas apresentadas pelos concorrentes;

**T** – Com o presente procedimento, o ora Recorrente pretendeu seleccionar a proposta do concorrente que lhe apresentasse o melhor tarifário, em função do levantamento das necessidades que foi efectuado antes do lançamento do procedimento e face às expectativas futuras de duração contratualmente prevista;



# Tribunal de Contas

---

**U** – É nesta linha que se pode afirmar que a escolha recaiu sobre a proposta que em cumprimento do critério de adjudicação melhor correspondia aos consumos estimados e às expectativas de facturação do contrato designadamente na sequência da migração para o sistema VOIP;

**W** – Com efeito, e conforme se previu inicialmente no Caderno de Encargos, a conclusão da implementação da rede VOIP a nível nacional em todos os serviços do ISS,I.P. durante o ano de 2014, resultará numa redução bastante significativa sobre as chamadas locais e nacionais, dado que as comunicações realizadas dentro deste sistema não têm custos, o que permite concluir que a quantidade de comunicações facturadas seja significativamente reduzida;

**X** – Saliente-se igualmente que também foi ponderada a vertente das comunicações para a rede móvel, tendo em atenção as expectativas e os interesses do ISS,I.P., em virtude de se verificar uma tendência crescente de comunicações para beneficiários através da rede móvel, facto que determinou a adequada ponderação, face ao valor por minuto manifestamente superior destas chamadas;

**Y** - Consabidamente, o custo financeiro destas comunicações é muito elevado, pois, e pese embora o número de minutos ser cerca de dez vezes inferior ao número de minutos estimados para as comunicações para a rede fixa nacional, o custo das mesmas terá uma proporção precisamente inversa, pois é cerca de dez vezes superior ao custo das chamadas efectuadas para a rede fixa;

**Z** - Foi precisamente com base nos consumos estimados e nas expectativas de evolução de facturação ao longo do contrato que o ISS,I.P. estabeleceu as ponderações que conduziram à opção pela proposta que mais baixo preço apresentou em resultado da média (valor) unitário por chamada e que resultou na adjudicação ao primeiro classificado;

**AA-** E bem se compreende a opção pelos critérios dilucidados, sob pena de se revelar manifestamente impossível ao Recorrente atender, para efeitos de fixação do critério de adjudicação, apenas às comunicações com maior perfil de tráfego e olvidar as restantes.



# Tribunal de Contas

---

**Termina**, peticionando que o contrato seja considerado visado, por efeito da formação do visto tácito, ou, caso assim não se entenda, que o acórdão recorrido seja substituído por um outro que conceda o visto, admitindo-se que a correspondente decisão contenha recomendações.

**2.**

**Aberta Vista ao Ministério Público**, o Senhor Procurador-Geral Adjunto emitiu Parecer, aí vertendo, com relevância, o seguinte:

- Deve ser julgada improcedente a invocada formação de visto tácito, porquanto a mesma assenta em manifesto lapso de contagem dos períodos de suspensão do prazo e na inconsideração do preceituado no art.º, 85.º, n.º 3, da *L.O.P.T.C.*;
- De igual modo, se revela improcedente a demais argumentação em que o recorrente radica a peticionada concessão do visto, porquanto não logrou demonstrar que a violação do critério de adjudicação não implica uma efetiva alteração do resultado financeiro do procedimento;
- Consequentemente, o recurso interposto não merece provimento, e, assim, deve o acórdão recorrido ser objeto de confirmação.

**3.**

**Foram colhidos os vistos legais.**

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **DOS FACTOS**

**4.**

Com relevo para a economia do presente acórdão, e porque não questionada em sede de recurso, considera-se estabelecida a factualidade seguinte:



# Tribunal de Contas

---

**a.**

O contrato identificado em 1., deste acórdão, foi celebrado no âmbito do Acordo-Quadro para serviços de comunicação de voz e dados em local fixo [AQ 14-SVDLF] celebrado pela extinta Agência Nacional de Compras Públicas.

**b.**

Nos termos do artigo 25.º do Programa do Concurso, **para a celebração daquele acordo quadro**, o critério de adjudicação nele adotado foi o do mais baixo preço, sendo a valoração das propostas para os serviços de comunicação de voz feita de acordo com a seguinte fórmula:

$$V_v = 0,40 \times P1 + 0,20 \times P2 + 0,20 \times P3 + 0,20 \times P4$$

Em que:

V<sub>v</sub> = Valor da pontuação da proposta;

P1 = Preço proposto para as chamadas nacionais para destinos fixos locais/regionais;

P2 = Preço proposto para as chamadas nacionais para destinos fixos interurbanos/nacionais

P3 = Preço proposto para as chamadas nacionais para destinos móveis

P4 = Média aritmética dos preços propostos para as chamadas para os destinos Europa, América do Norte e Canadá e CPLP.

**c.**

De acordo com os artigos 17.º e 18.º do Caderno de Encargos desse mesmo concurso, a contratação de serviços ao abrigo do acordo quadro pelas entidades adquirentes seria efetuada através de convite às entidades fornecedoras selecionadas nesse acordo quadro, devendo a adjudicação ser feita segundo um dos seguintes critérios:

- a) O do mais baixo preço; ou
- b) O da proposta economicamente mais vantajosa, tendo obrigatoriamente em conta, e no mínimo, os seguintes fatores:
  - i. Preço, com uma ponderação mínima de 70%;



# Tribunal de Contas

- ii. Adequação tecnológica e funcional da solução (avaliação dos requisitos técnicos e funcionais da proposta).

**d.**

O Instituto da Segurança Social convidou os contratantes do acordo quadro em referência a apresentar proposta com vista à celebração do contrato referido em epígrafe, tendo no número 7 do respetivo Convite e no número 25 do correspondente Caderno de Encargos estabelecido que o critério de adjudicação a aplicar seria o do mais baixo preço, de acordo com o perfil de chamadas efetuadas pelo *I.S.S.,I.P.* refletido na seguinte fórmula de cálculo:

$$V_v = 0,50 \times P_1 + 0,15 \times P_2 + 0,25 \times P_3 + 0,10 \times P_4$$

Em que:

$V_v$  = Valor da pontuação da proposta;

$P_1$  = Preço para destinos fixos locais/regionais;

$P_2$  = Preço para destinos fixos interurbanos/nacionais

$P_3$  = Preço para destinos móveis

$P_4$  = Preços para destinos Europa, América do Norte, Canadá e CPLP

**e.**

O resultado da análise das propostas foi o seguinte:

	<b>Optimus</b>	<b>Ar Telecom</b>	<b>PT</b>	<b>ONI</b>	<b>Vodafone</b>
P1	0,0040 €	0,0050 €	0,0025 €	0,0040 €	0,0050 €
P2	0,0040 €	0,0050 €	0,0025 €	0,0012 €	0,0060 €
P3	0,0140 €	0,0190 €	0,0130 €	0,0128 €	0,0350 €
P4	0,0287 €	0,0500 €	0,0216 €	0,0120 €	0,1700 €
<b>Resultado da aplicação da fórmula de avaliação</b>	<b>0,0090 €</b>	<b>0,0130 €</b>	<b>0,0070 €</b>	<b>0,0066 €</b>	<b>0,0292 €</b>
<b>Ordenação da proposta</b>	<b>3.º</b>	<b>4.º</b>	<b>2.º</b>	<b>1.º</b>	<b>5.º</b>
<b>Valor da proposta</b>	<b>530.433 €</b>	<b>697.380 €</b>	<b>371.004 €</b>	<b>455.568 €</b>	<b>1.028.760 €</b>



# Tribunal de Contas

---

f.

O Caderno de Encargos do convite incluiu uma estimativa de minutos correspondendo ao perfil anual para cada tipo de chamadas:

<b>Destino</b>	<b>Minutos</b>
Chamadas nacionais para destinos fixos locais/regionais	26.540.000
Chamadas nacionais para destinos fixos interurbanos/nacionais	4.620.000
Chamadas nacionais para destinos móveis	2.640.000
Chamadas para destinos Europa, América do Norte, Canadá e CPLP	530.000
	34.330.000

g.

A adjudicação foi feita à proposta da *ONITELECOM*, com o valor global de € 455.568,00.

## DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO

5.

Considerada a factualidade tida por fixada e, ainda, as conclusões extraídas em sede de alegações que, por imperativo legal, delimitam o objeto do recurso interposto, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos como segue:

- Da formação ou não do visto tácito;
- Da [in]admissibilidade legal do critério de adjudicação e da fórmula de avaliação das propostas com previsão no procedimento em apreço.

Consequências.

6.

### Da formação ou não do visto tácito.

a.

O recorrente, ao longo das alegações juntas [vd. pontos 10 a 27 e IV. A a K], advoga que o presente contrato deverá ser considerado tacitamente visado, porquanto, e com



# Tribunal de Contas

---

apelo ao disposto no art.º 85.º, n.º 1, da *L.O.P.T.C.*, o acórdão agora sob recurso foi proferido para além dos 30 dias úteis contados a partir da data do seu registo de entrada.

Cumpre conhecer.

**b.**

O art.º 85.º, n.º 1, da *L.O.P.T.C.*, estabelece que os atos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia se consideram visados ou declarados conformes se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada.

E o n.º 3, daquela norma [art.º 85.º], prescreve, ainda, que o prazo do visto tácito corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados, e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.

E, na explicitação da disciplina contida nos n.ºs 1 e 2, do art.º 85.º, da *L.O.P.T.C.*, o art.º 6.º do Anexo à Resolução n.º 14/2011, publicada no D.R., 2.ª Série, n.º 156, de 16.08, dispõe que a contagem do prazo em causa se inicia no dia útil seguinte ao do registo de abertura do processo na Direção-Geral do Tribunal de Contas [*D:G.T.C.*], sendo que a contagem do prazo de formação do visto tácito se suspende na data do ofício desta Direção-Geral em que sejam solicitadas diligências e elementos instrutórios e é retomada no dia útil seguinte à data do registo de reabertura do processo no citado órgão [*D:G.T.C.*] feita com o ofício da resposta da entidade, desde que acompanhado do documento submetido a fiscalização prévia.

Eis, pois, a norma que rege a contagem do prazo com relevância para a formação do visto tácito;



## Tribunal de Contas

---

c.

Reconduzindo-nos ao caso em apreço, depara-se-nos, com interesse para a economia do presente aresto, a factualidade seguinte:

- O processo referente ao contrato ora submetido a fiscalização prévia deu entrada e foi objeto de registo na Direção-Geral deste Tribunal em 04.08.2014, sendo que nesta mesma data, e mediante o ofício DADI/2438/2014, o *I.S.S.,I.P.* foi informado de tal registo e de que o decurso do prazo previsto no art.º 85.º, n.º 1, da *L.O.P.T.C.*, iniciar-se-ia no dia útil seguinte, ou seja, em 05.08.2014;
- **Em 14.08.2014**, e mediante o ofício DECOP/UAT.2/4161/2014, **o processo foi devolvido ao *I.S.S.,I.P.***, [naquele menciona-se que o prazo se suspende na data do presente ofício];
- **Em 04.09.2014**, o *I.S.S.,I.P.* enviou, de novo, o referido processo, remessa registada na mesma data [04.09.2014];
- **Em 24.09.2014, o processo foi, de novo, devolvido ao *I.S.S.,I.P.*** mediante o ofício DECOP/UAT.2/4812/2014, e com a menção de que o prazo se suspendia na data inscrita no sobredito ofício, ou seja, em 24.09.2014;
- **Em 17.10.2014**, e em resposta à solicitação formulada, o *I.S.S.,I.P.* remeteu o processo a este tribunal, data em que se procedeu ao correspondente registo;
- **Por último, e em 28.10.2014**, foi proferido o acórdão ora impugnado e que mereceu o n.º 37.

d.

Da aplicação das normas contidas nos n.ºs 1 e 3, do art.º 85.º, da *L.O.P.T.C.*, [melhor explicitadas no domínio dos art.ºs 5.º e 6.º, da Resolução n.º 14/2011, deste Tribunal]



## Tribunal de Contas

---

e onde avulta a particularidade de o prazo do visto tácito não incluir sábados, domingos ou dias feriados e ser objeto de suspensão na data do ofício que solicita elementos ou diligências até à data do registo de entrada no Tribunal do ofício portador da resposta, resultará como segue:

- **Entre os dias 5 e 14.08.2014** [e não o dia 18, como pretende, indevidamente, o recorrente], **decorreram 8 dias úteis**, considerando que os dias 9 e 10.08.2014 correspondem ao sábado e domingo, respetivamente;
- **Entre os dias 05 e 24.09.2014** [e não o dia 25, como, insustentadamente, refere o recorrente], e excluindo os dias 6, 7, 13, 14, 20 e 21, por corresponderem a sábados e domingos, **decorreram 14 dias úteis** [e não 15 como entende o recorrente];
- **Entre 20 e 28.10.2014** [os dias 18 e 19.10.2014 correspondem a sábado e domingo e, lembramos, a entrada e registo da resposta prestada pelo *I.S.S.* teve lugar em 17.10.2014] **medeiam, assim, para efeitos da contagem do prazo em apreço, 7 dias úteis.**

Deste modo, e tendo presente que a contagem do prazo, para efeitos de visto tácito, se inicia no dia útil seguinte ao do registo da abertura do processo na *D.G.T.C.* [entendimento também sufragado pelo recorrente – vd. IV. Conclusões, C.], ou seja, em 05.08.2014, é indubitável que entre esta data e a data da prolação do acórdão sob impugnação [28.10.2014] **apenas decorreram 29 dias úteis.**

**É, pois, indubitável que a decisão [acórdão] proferida no presente processo ocorreu dentro do prazo legal, sendo manifestamente improcedente a pretensão do recorrente, nesta parte.**



e.

De resto, e na confirmação do exposto, afigura-se-nos que a pretensão do recorrente quanto à formação do visto tácito assenta em lapso de contagem, certamente induzido por leitura e interpretação indevidas da lei aplicável e acima invocada.

Com efeito, e repetindo-nos, de acordo com o disposto no art.º 85.º, n.º 3, da *L.O.P.T.C.*, aliás, secundado e melhor esclarecido pela Resolução n.º 14/2011, deste Tribunal, **o período de suspensão da contagem do prazo inicia-se na data [inclusive] do ofício que solicita esclarecimentos e diligências instrutórias e prolonga-se até à data do registo de entrada do ofício que veicula a resposta solicitada.**

Logo, e ao invés do invocado pelo recorrente, a data relevante para o início de contagem dos primeiros e segundo períodos de suspensão são os dias 14.08.2014 e 24.09.2014 [e não os dias 18.08.2014 e 25.09.2014], conforme refere o recorrente em IV. Conclusões, C. e F.], datas inscritas em ofícios que, como já se acentuou, solicitam esclarecimentos e demais diligências instrutórias.

7.

**Da [in]admissibilidade legal do critério de adjudicação e da fórmula de avaliação com aplicação no procedimento em apreço.**

a.

O recorrente, Instituto de Segurança Social, I.P. [abreviadamente, *I.S.S.*, *I.P.*], porque instituto público, mostra-se vinculado ao Sistema Nacional de Compras Públicas [vd. art.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19.02], o que o obriga a adquirir bens e serviços ao abrigo de Acordo Quadro aplicável, obrigação que, «*in casu*», foi seguida pela entidade pública em causa.

E, adentro de tal observância, mas também em cumprimento do estabelecido no art.º 259.º, do Código dos Contratos Públicos, o *I.S.S.*, *I.P.*, ora recorrente, endereçou



## Tribunal de Contas

---

convite aos cocontratantes do Acordo-Quadro dotados das condições necessárias para a execução do contrato sob formação, onde, para além de adiantar o prazo e o modo de apresentação das propostas indicou, desde logo, o modelo de avaliação das propostas devidamente apoiado em fatores densificadores do critério de adjudicação [vd. fls. 55, 56 e 60, do Caderno de Encargos relativo à aquisição de serviços – processo de aquisição n.º 2001/14/0001402 – de comunicações de voz para rede fixa], que, sublinhe-se, já se previa no programa do procedimento associado à formação do mencionado Acordo-Quadro.

**Logo**, o procedimento seguido na formação do contrato sob fiscalização prévia não suscita reparo.

**b.**

Por outro lado, o *I.S.S., I.P.*, seguiu um critério de adjudicação [o do mais baixo preço] que se identifica e, até, coincide com o adotado no Programa do Concurso limitado por prévia qualificação que conduziu à celebração do Acordo-Quadro em causa e destinado à aquisição de serviços de comunicações de voz e dados em local fixo [abreviadamente, AQ-SVDLF].

Marginalmente, não deixaremos de acentuar que, segundo orientação comunitária [vd. Comissão, *fiche explicative- accords cadres – directive* classifique, documento CC/2005/03, de 14.07.2005], nada impede que o critério de adjudicação definido no domínio da formação dos contratos a celebrar ao abrigo de um determinado Acordo-Quadro divirja do adotado no programa de concurso conducente à celebração deste último, contanto que, e sublinhe-se, o mesmo se mostre previsto no Caderno de Encargos relativo à ulatimação de tal Acordo-Quadro.

«*In casu*», ao recorrente abria-se, assim, a possibilidade de definir como critério de adjudicação “o mais baixo preço”, ou, em alternativa, “o da proposta economicamente mais vantajosa” [vd. art.º 18.º, do C.E. relativo ao AQ-SVDLF].



## Tribunal de Contas

---

O *I.S.S., I.P.*, adotou o critério do mais baixo preço, opção que, naturalmente, não merece qualquer censura, confirmando-se, assim, a bondade do aduzido, nomeadamente, sob os pontos 33.º, 34.º, 36.º, 37.º, 38.º, 39.º e 40.º das alegações juntas.

**c.**

Como já se salientou e melhor resulta da factualidade tida por fixada [vd. I. 1., deste acórdão], o *I.S.S., I.P.*, para além de fundar a adjudicação no critério do mais baixo preço, introduziu, ainda, elementos de ponderação de índole quantitativa [sempre de acordo com o previsto no art.º 25.º, do Caderno de Encargos e n.º 7 do convite!].

Assim, e concretizando, o referido critério de adjudicação, ainda de acordo com o perfil de chamadas efetuado pelo *I.S.S., I.P.*, reflete-se na fórmula de cálculo seguinte:

$$VF = 0,50 \times P1 + 0,15 \times P2 + 0,25 \times P3 + 0,10 \times P4$$

Sendo que:

VF = Valor da pontuação da proposta;

P1 = Preço para destinos fixos locais/regionais;

P2 = Preço para destinos fixos/interurbanos/nacionais

P3 = Preço para destinos móveis

P4 = Preços para destinos Europa, América do Norte, Canadá e CPLP.

Por outro lado, *I.S.S., I.P.*, na explicitação do perfil anual de chamadas acima citado, indicou no Caderno de Encargos estimativas do número de minutos de conversação para cada um dos tipos [P1 a P4] de chamadas a realizar, baseando-o em dados relativos ao tráfego de comunicações, prevendo-se 26.540.000 minutos para chamadas P1, 4.620.000 para chamadas P2, 2.640.000 para chamadas P3 e 530.000 minutos para chamadas P4.



## Tribunal de Contas

---

Conhecida a entidade adjudicatária, a empresa *ONITELECOM-Infocomunicações, S.A.*, e sendo seguro que o valor global -€ 455.568,00, acrescido de *IVA* – da proposta por esta apresentada não é o mais baixo entre as demais que acorreram ao convite, impõe-se, assim, aferir da conformação legal e, também, principialista, da adjudicação realizada, exercício que pressuporá, necessariamente e além do mais, o confronto da fórmula de cálculo prevista em sede procedimental e acima indicada com o perfil anual de chamadas estimado e incluído em Anexo I, do Caderno de Encargos.

**Cumpre, assim, conhecer.**

**d.**

Considerada a normação contida nos art.<sup>os</sup> 74.º, 75.º, 132.º, e 139.º, do *C.C.P.*, e tendo presente os princípios que emergem do art.º 1.º, n.º 4, daquele diploma legal, é imperioso afirmar que o modelo de avaliação das propostas constitui a pedra angular e essencial do procedimento tendente à formação dos contratos [exceciona-se o procedimento referente ao ajuste direto – vd. art.º 115.º, do *C.C.P.*] em que o critério de adjudicação é o do mais baixo preço [o caso em apreço] ou o da proposta economicamente mais vantajosa.

Repousando, ainda, na textura daquelas normas, o modelo de avaliação, a prever nas peças procedimentais, deverá assegurar uma avaliação fundamentada, seja no concernente a matéria em que a apreciação é juridicamente vinculada, seja em domínios onde a atividade discricionária da administração é admitida.

Acresce que o modelo de avaliação das propostas deverá vincular a observância dos princípios da contratação pública e da atividade administrativa em geral, quais sejam, a transparência, a igualdade e a concorrência.

Do exposto, e também sustentados nas citadas normas – art.<sup>os</sup> 74.º, 75.º, 132.º e 139.º, do *C.C.P.* -, resulta que o modelo de avaliação, a integrar em peças procedimentais



# Tribunal de Contas

---

próprias, conterà a elencagem e densificação de fatores e eventuais subfactores de avaliação considerados indispensáveis à boa estruturação do critério de adjudicação.

O modelo de avaliação deverá ser, ainda, integrado por certa, rigorosa e adequada valoração dos coeficientes de ponderação dos fatores e subfatores indicados e por escalas de pontuação que assumirão expressão matemática.

Por último, e na esteira do afirmado ao longo do acórdão recorrido, importa lembrar que os modelos de avaliação das propostas exprimem, afinal, as orientações da entidade adjudicante com relevância para a adjudicação, sendo que a sua formulação será condicionada pela necessidade pública que se pretende assegurar.

Donde se concluirá, também, que as fórmulas, fatores, subfatores, atributos e escalas de pontuação constitutivos de um qualquer modelo de avaliação das propostas devam apresentar, entre si, inequívoca coerência, tendo em vista a consecução do resultado e propósito pretendidos e, que, realce-se, assumem carácter público. E estes, realce-se, marginam e condicionam, decisivamente, a definição do modelo de avaliação a adotar.

e.

**Não questionando o propósito do *I.S.S., I.P.*, em obter o mais baixo preço para a aquisição de serviços de comunicação de voz para rede fixa, o certo é que a fórmula de cálculo adotada [vd. 25.1., do Caderno de Encargos], embora bem aplicada, mostra-se mal definida, comprometendo, assim, a consecução de tal desiderato.** E, desde logo, porque as ponderações aí incluídas não refletem, de modo proporcional, os perfis de chamadas elaborados pelo *I.S.S., I.P.*, e que se substanciam por estimativas de minutos, tipo de tráfego e faturação.

Na demonstração do exposto, e concretizando, revela-se óbvio que a abissal diferença entre o número de minutos estimados para as chamadas tipo P1 [vd. 25.1., do Caderno de Encargos] e os estimados para cada uma das restantes [P2, P3 e P4] não



# Tribunal de Contas

---

se mostra adequadamente refletida nas ponderações atribuídas aos preços unitários [impunha-se, a título de exemplo, a atribuição de um valor de ponderação bem superior e, também, proporcional, para o tipo de chamadas P1].

Ou seja, e reproduzindo o afirmado no acórdão recorrido, entre as ponderações atribuídas aos preços unitários, de um lado, e as estimativas das chamadas e preços globais apresentados, do outro, não existe qualquer coerência.

O que permite que a empresa adjudicatária, a *ONITELECOM*, compensasse o preço mais elevado por si atribuído às chamadas mais frequentes [P1] com a indicação de preços significativamente mais baixos para as chamadas menos frequentes [P2, P3 e P4], logrando, assim e também, um valor unitário global favorável.

Contudo, e sublinhe-se, a **adjudicatária**, apesar de portadora de uma proposta de valor unitário global mais favorável, quando comparado com os adiantados pelos demais concorrentes, **apresenta, no entanto, um preço global - € 455.568,00 – bem superior ao proposto - € 371.400,00 – pela concorrente PT, postada em 2.º lugar**. E, lembramos, a tal valor unitário global não é alheia a circunstância de este assentar na atribuição, pela adjudicatária, de preços mais elevados para as chamadas de maior frequência.

**f.**

Presente o exposto em ponto que antecede, dever-se-á concluir que a fórmula de cálculo definida em 25. 1., do Caderno de Encargos, conduziu a uma ordenação de propostas que não expressa o tarifário mais adequado ao perfil de chamadas realizáveis no *I.S.S.,I.P.* .

**A adjudicação realizada, ao não concretizar o alcance do propósito perseguido com o procedimento em causa e que se traduzia em adquirir os presentes serviços de comunicação ao melhor preço [o que equivale, «in casu », ao preço**



# Tribunal de Contas

---

global mais baixo], **penaliza, afinal, o I.S.S.,I.P., e, em consequência, prejudica, também, a salvaguarda do interesse público.**

## DEMAIS CONSIDERAÇÕES

### 8.

Seguindo o sustentado no domínio do acórdão recorrido, adiantamos que, no procedimento em apreço, **a escolha da proposta mais favorável, influenciada por estimativas reais, deveria, naturalmente, ter por escopo o encontro de um concreto preço global.** O que, compreensivelmente, não ocorreu no concurso destinado à celebração do Acordo-Quadro [que subjaz ao presente procedimento], sede em que a fórmula aí aplicada visava a seleção de propostas em função dos preços unitários indicados, pois, neste âmbito, não se dispunha de estimativas relativas a comunicações a concretizar pelas entidades públicas competentes.

Assim sendo, não sufragamos o afirmado em sede de alegações e, nomeadamente, o expresso sob os pontos 42 e 43 das mesmas.

### a.

Por outro lado, o recorrente, no âmbito das alegações, **vinca** que apenas pagará as chamadas efetuadas e não os minutos estimados em sede de procedimento e sobre os quais foram calculados os valores globais das propostas, **adverte** para a impossibilidade de determinar, em sede concursal, o preço global a pagar, atenta a expectável variação ocorível no âmbito dos perfis de comunicações, **sublinha** que, no ano de 2014, se prevê uma redução significativa das chamadas locais e nacionais, **e, por último, assinala** que a ponderação referente às comunicações para a rede móvel teve em conta a bem provável tendência crescente de comunicações para a rede móvel, domínio em que o valor por minuto é manifestamente superior e avultado.



# Tribunal de Contas

---

Não se duvida da bondade do exposto e, até, da seriedade do correspondente exercício desenvolvido em sede procedimental.

No entanto, e adiante-se, a argumentação adiantada e outra que, em igual sentido, se contem nas alegações sob apreciação, não coloca em crise o acerto do decidido no acórdão sob escrutínio. Ou seja, e repetindo-nos, o *I.S.S.,I.P.*, ora recorrente, persiste em não demonstrar que a fórmula de avaliação adotada conduz ao encontro do objetivo perseguido com o critério de adjudicação adotado e que, afinal, deve traduzir-se na adjudicação de uma proposta que exiba o preço global mais baixo e, conseqüentemente, mais favorável. Ou, nas palavras do Sr. Procurador-Geral Adjunto, vertidas em parecer junto, o recorrente não logrou demonstrar que “*o resultado do tarifário da empresa adjudicatária anularia o montante de € 84.564,00, correspondente à diferença entre o valor global da sua proposta e o valor global apresentado pela empresa posicionada em segundo lugar*”.

## **b.**

Assim, e concluindo, é indubitável que a observância do critério de adjudicação definido e vertido em procedimento [o do mais baixo preço] sempre importaria a adoção de uma adequada fórmula de avaliação [ou de cálculo] das propostas que, com rigor, refletisse os perfis de chamadas contidos em Anexos do Caderno de Encargos [vd. fls. 62], viabilizando, em consequência, a referida adjudicação ao melhor [mais baixo!] preço global.

Via que a entidade recorrente não seguiu, desrespeitando, assim, o critério de adjudicação oportunamente definido e adotado.

## **Das ilegalidades**

### **9.**

Tal como se ponderou no acórdão recorrido, a fórmula de avaliação das propostas acima identificada e caracterizada infringe o critério de adjudicação adotado. Daí que,



# Tribunal de Contas

---

e conseqüentemente, a adjudicação não tenha recaído sobre a proposta que apresentava o preço mais baixo.

Mostra-se, assim, violado o disposto no art.º 74.º, n.º 1, al. b), do *C.C.P.*, e, bem assim, o princípio da economia vertido no art.º 42.º, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental, que impõe a satisfação das necessidades públicas mediante o menor custo possível.

Tal ilegalidade, indutora da presente ordenação das propostas e da inerente adjudicação a uma [proposta] que não apresenta o preço global mais baixo, originou uma real alteração do resultado financeiro do procedimento.

**a.**

A verificação de tal ilegalidade legitima a recusa do visto – vd. al. c) do n.º 3, do art.º 44.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

### **III. DECISÃO**

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, o seguinte:

- **Negar provimento ao recurso e, em consequência, manter o acórdão recorrido;**
- **Fixar emolumentos legais** [vd. art.º 16.º, n.º 1, al. b) e, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].



# Tribunal de Contas

---

**Registe e notifique.**

**Lisboa, 14 de Abril de 2015.**

**Os Juízes Conselheiros,**

**(Alberto Fernandes Brás – Relator)**

**(João Francisco Aveiro Pereira)**

**(José Luís Pinto Almeida)**

**Fui presente,**

**(Procurador-Geral Adjunto)**

**José Vicente Almeida**