



ACÓRDÃO N.º 22 2024

1.ª Secção – PL

Data: 11/06/2024

Recurso Ordinário: 2/2024

– 1.ª Secção

Processo: 1031/2023

TRANSITADO EM JULGADO EM 11/07/2024

RELATORA: Maria de Fátima Mata-Mouros

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

I. RELATÓRIO

- 1** O Município do Montijo (MM) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 2/2024, de 30 de janeiro de 2024, que recusou o visto ao contrato de empreitada “*Reabilitação das Piscinas Municipais*”, datado de 25/05/2023, outorgado com a sociedade *ROCWORK – Soluções Construtivas, Unipessoal, Lda.*, com o valor de €3.544.870,00 (três milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e setenta euros), acrescido do IVA legalmente aplicável, e prazo de execução de 510 dias, contado da concessão de visto prévio.
- 2** A recusa de visto fundamentou-se no disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), designadamente por não ter a entidade adjudicante recorrido ao previsto no art. 60.º, n.º 3 Código dos Contratos Públicos (CCP), norma que violou, e ter excluído uma proposta que deveria ter sido aproveitada, violando também o art. 70.º, n.º 2, als. a) e c) do CCP, cuja previsão não se enquadrava ao caso da proposta em apreço.
- 3** O MM apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:
 - 1.** *A matéria de facto dada como provada omite factos que resultam dos elementos juntos aos autos e que são absolutamente essenciais para que se efetue uma adequada interpretação e aplicação das normas do CCP no caso sub judice, e, por conseguinte, não pode deixar de ampliar-se a matéria de facto considerada como provada na Decisão Recorrida, designadamente, nos termos do n.º 2 do artigo 100.º da LOPTC, aditando-se os seguintes factos:*
 - a.** *As alíneas b), c) e h) do n.º 1, e n.º 2 do artigo 7.º do Programa do Procedimento estabelecem que: “1. A proposta deve ser constituída pelos seguintes documentos: (...) b) Proposta de preço (indicado por algarismos e por extenso, prevalecendo, em caso de divergência, o expresso por extenso), que não deve incluir o IVA, elaborada de acordo com o Anexo II ao presente programa de*

- procedimento; c) Lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução, **qual deverá ser preenchida obrigatoriamente no Questionário/" Matriz" da plataforma eletrónica;** (...) h. Quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por considerar indispensáveis. (...) 2. Sempre que na proposta sejam indicados vários preços, em caso de qualquer divergência entre eles, prevalecem sempre, para todos os efeitos, os preços parciais, unitários ou não, mais decompostos.”;
- b. Existem divergências, nos preços parciais indicados, para os mesmos itens, no questionário preenchido diretamente na plataforma eletrónica e no orçamento comercial, nomeadamente, entre muitas outras, nos itens 0.6, 0.7, 0.8, 1.4, 1.7, 1.8., 1.10, 1.12, 1.16. a 1.18, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 3.1, 3.2, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5, 4.2.1.6, 4.2.2.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.3.14.1, 4.3.14.2, 4.3.14.3, 4.3.14.4, 4.3.14.5, 4.3.14.6, 4.3.14.7, 4.3.14.8, 4.3.15, 4.3.16, 4.3.17, 4.3.18.1, 4.3.18.2, 4.3.18.3, 4.3.18.4, 4.3.19, 4.3.20, 4.3.21, 4.3.22, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6 e 4.4.7., 4.4.8, 4.4.10 a 4.5.1.5, 4.6.2 a 4.6.4, 4.7.9 a 4.7.14, 5.1.1 a 5.3.1, 9.1.1.6.1 a 9.1.1.11, 12.3.1 a 12.3.4 ou 15.2.1.1 a 15.4.1.;
- c. O orçamento comercial junto à proposta omite a indicação de qualquer preço unitário para os trabalhos descritos artigos 7.3.4.2. e 7.8.1.;
- d. Após o 1.º relatório preliminar, a concorrente TANAGRA veio, na pronúncia em sede de audiência prévia, juntar um documento excel até aí apenas seu, interno, designado “PT1.PIM.595078172_PriceList - Comprovativo – ARREDONDAMENTOS”, que alega ter sido a base a partir da qual fez os cálculos para os preços que indicou no questionário preenchido na plataforma eletrónica, e no orçamento comercial;
- e. O excel junto pela concorrente TANAGRA, após o 1.º relatório preliminar, não permite explicar o facto de os preços parciais e totais terem ficado, por um lado, incoerentes entre si, dentro do mesmo documento (i.e., dentro do questionário e dentro do orçamento comercial), e, por outro, desconformes entre os dois documentos que integram a proposta (ou seja, o questionário e o orçamento comercial); e
- f. A soma dos preços parciais totais constantes do orçamento comercial (€ 3.296.035,72) não corresponde ao preço global indicado nesse mesmo documento, nem ao preço indicado no Modelo II relativo à “Proposta de Preço” (€ 3.296.703,07), nem ao total indicado no questionário e no formulário, preenchidos na plataforma eletrónica (€ 3.296.311,94).
2. A Decisão Recorrida não se mostra acertada na apreciação dos factos e na aplicação do Direito, porquanto considera que, ao excluir a proposta da concorrente TANAGRA, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, o MM violou o disposto n.º 3 do artigo 60.º do CCP, e os princípios da proporcionalidade e da tutela do interesse público, consagrados no n.º 1 do artigo 1.º-A do mesmo código, e que deve recusar-se o visto prévio, **com base em 2 (duas) conclusões que não se podem retirar dos autos**, a saber: (i) primeira, todos os documentos foram juntos com a proposta e o atributo submetido

à concorrência (o preço) estava presente; e, (ii) segunda, a existência de divergências nos preços indicados em diferentes documentos da mesma proposta não impossibilitava a avaliação da mesma, pois a norma prevista no n.º 3 do artigo 6o do CCP permitia a definição do preço que deveria prevalecer, e, bem assim, a comparação da proposta em causa com as demais.

3. Essas 2 (duas) conclusões não podem retirar-se dos autos, pois **fundamentam-se nas seguintes 3 (três) premissas, que manifestamente não se verificam:** (i) nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 57.º do CCP, só o orçamento comercial é um documento integrante da proposta da concorrente TANAGRA, o mesmo não sucedendo com o formulário e o questionário que a referida concorrente preencheu diretamente na plataforma eletrónica, que não são supostamente documentos da proposta, mas apenas um elemento integrante do modo de apresentação da proposta; (ii) ao Júri do Procedimento apenas cabia avaliar a proposta à luz do que constava no orçamento comercial (que o Acórdão Recorrido pressupõe que é a lista de preços unitários), não considerando o referido no questionário e formulário, preenchidos diretamente na plataforma eletrónica, o que afastaria a existência de qualquer divergência; e (iii) ainda que se entendesse que o orçamento comercial, por um lado, e o formulário e o questionário, por outro, tinham o mesmo valor jurídico, o caminho que o Júri do Procedimento deveria ter seguido era o de verificar se a divergência de preços entre esses documentos decorria de um mero lapso suscetível de ser corrigido, ao abrigo do n.º 4 do artigo 72.º do CCP, e, em caso negativo, lançar mão do disposto no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, passando a considerar o preço constante do documento no qual estão os preços mais decompostos.
4. Com efeito, **atendendo em especial ao facto de a alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Programa do Procedimento prever que a lista de preços unitários deveria ser “preenchida obrigatoriamente no Questionário/“Matriz” da plataforma eletrónica”, não pode deixar de considerar-se que o questionário preenchido pela concorrente TANAGRA constitui um documento da sua proposta, e, mais do que isso, corresponde verdadeiramente à lista de preços unitários, exigida na alínea a) do n.º 2 do artigo 57.º do CCP;** e, como tal, o Júri do Procedimento não se podia limitar a avaliar o orçamento comercial, que, conforme bem explicado no voto de vencido, constitui um documento que não era obrigatório, mas sim um documento que a concorrente TANAGRA juntou, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 7.º do Programa do Procedimento, e do n.º 3 do artigo 57.º do CCP.
5. Além disso, se se adotar a conceção do Tribunal a quo, o único documento que pode ser relevado é **o orçamento comercial, que omite a indicação de qualquer preço unitário para os trabalhos descritos artigos 7.3.4.2. e 7.8.1..**
6. Uma vez que, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Programa do Procedimento, o preço global apresentado na proposta da concorrente TANAGRA constitui um atributo dessa proposta, os preços unitários indicados nos documentos que integram a proposta constituem igualmente atributos dessa mesma proposta, porquanto fazem parte da composição do preço global.

7. *Pelo que, caso se entenda que a conceção do Tribunal a quo, baseada nas 3 (três) premissas supra, não contraria o disposto nas peças do procedimento e no CCP, o que aqui se admite por mera hipótese académica, a verdade é que, face ao teor do orçamento comercial que integra a proposta da TANAGRA, e se seguir tal conceção do Tribunal quo, verifica-se um outro fundamento para excluir a proposta da concorrente TANAGRA, a saber, o previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, por omissão de atributos relativos aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência a que a entidade adjudicante pretende que os concorrentes se vinculem.*
8. *A Jurisprudência nesta matéria tem sido muito clara, explicando que a indicação de um preço “zero” não é a mesma coisa que a não indicação de qualquer preço, devendo, nesta segunda hipótese, excluir-se a proposta.*
9. *Por outro lado, ao contrário do referido no Acórdão Recorrido, se se entender, como o MM entende, que orçamento comercial e o questionário são ambos documentos que integram tal proposta, a proposta da concorrente TANAGRA continua a ter de ser excluída, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, pois verificam-se divergências nos preços indicados em vários documentos da proposta da referida concorrente, que impossibilitam a avaliação da mesma, e que não podem ser supridas através da aplicação do regime previsto no n.º 4 do artigo 72.º, nem da regra de prevalência estabelecida no n.º 3 do artigo 60.º do CCP.*
10. *As divergências existentes nos preços indicados no questionário e no orçamento comercial são efetivamente divergências entre dois documentos da proposta da concorrente TANAGRA.*
11. *Face às divergências detetadas, e antes de lançar mão do disposto no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, o Júri do Procedimento verificou se era possível sanar tais divergências através da aplicação do regime previsto no n.º 4 do artigo 72.º do CCP, tendo concluído que não o era.*
12. *A melhor prova de que não era possível sanar as patologias da proposta, através do regime previsto no n.º 4 do artigo 72.º do CCP, encontra-se na circunstância de a concorrente TANAGRA ter tido a necessidade de, após o 1.º Relatório Preliminar, juntar um novo documento excel, com uma lista de preços unitários, o que só confirma que, da leitura dos documentos que integram a proposta da referida concorrente, não é evidente a forma como as respetivas patologias devem ser corrigidas, e, por conseguinte, não se preenche o pressuposto previsto na parte final do n.º 4 do artigo 72.º do CCP.*
13. *O Júri do Procedimento entendeu que a proposta da concorrente teria de ser excluída, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, por ser impossível a sua avaliação, já que eram indicados preços diferentes em vários documentos da proposta, não se sabendo a quais deles a concorrente TANAGRA se quis vincular: o preço de € 3.296.311,94 indicado no questionário e no formulário, preenchidos na plataforma eletrónica? O preço de € 3.296.703,07 indicado no orçamento comercial e no Modelo II relativo à “Proposta*

de Preço”? Ou preço de € 3.296.035,72 correspondente à soma dos preços parciais totais constantes do orçamento comercial?

14. O Júri do Procedimento entendeu também, neste contexto, que não seria possível fazer funcionar a regra de prevalência estabelecida no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, porquanto esse preceito não prevê qualquer regra de prevalência destinada a resolver divergências de preços com o mesmo nível de decomposição, nomeadamente se, em relação ao artigo 2.7., deve prevalecer o preço unitário de € 114,09/m³ indicado no questionário, ou o preço unitário de € 114,08/m³ indicado no orçamento comercial; ou se, relativamente ao artigo 2.9, deve prevalecer o preço parcial total de € 120.786,88, indicado no questionário, ou o preço parcial total de € 121.159,88 indicado no orçamento comercial.
15. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Programa do Procedimento, os preços unitários indicados para os trabalhos descritos nos artigos 2.7 e 2.9, são preços unitários que, num cenário de empate, poderiam decidir, por uma diferença de um cêntimo, qual a proposta a adjudicar.
16. Não sendo possível corrigir as divergências de preços indicados no orçamento comercial e no questionário preenchidos diretamente na plataforma eletrónica, e face à inaplicabilidade da regra de prevalência estabelecida no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, era impossível o Júri do Procedimento saber qual o preço a que a concorrente TANAGRA se pretendia vincular na sua proposta.
17. A Decisão Recorrida incorre, assim, num erro de julgamento, quando considera que o MM não podia excluir a proposta da concorrente TANAGRA, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, por tal constituir uma suposta violação do n.º 3 do artigo 60.º do CCP
18. Nem se sustente que, a proposta da concorrente TANAGRA não poderia ser excluída, pois sempre poderia retirar-se, por via interpretativa, a partir do disposto no n.º 3 do artigo 60 do CCP, ou de outro preceito do mesmo código, uma regra de acordo com a qual se deveria dar prevalência ao teor do orçamento comercial sobre o conteúdo do questionário.
19. Com efeito, tal regra, extraída por via interpretativa, sempre seria de sentido completamente oposto ao da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Programa do Procedimento, onde se exige que a lista de preços unitários seja obrigatoriamente preenchida na plataforma eletrónica, o que claramente aponta no sentido da prevalência do questionário.
20. Mas mais do que isso, essa prevalência do orçamento comercial, com a qual não se pode concordar, sempre redundaria, mais uma vez, na exclusão da proposta da concorrente TANAGRA: se o único documento da proposta, ou, pelo menos, o que deve prevalecer, for o orçamento comercial, a proposta deve ser excluída por omissão de atributos (ou de termos ou condições, se se entender que os preços unitários devem ser qualificados como termos ou condições), nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.
21. Para além disso, ao contrário do sustentado na Decisão Recorrida, circunstância de a exclusão da proposta da concorrente TANAGRA ter por consequência a adjudicação de

uma outra proposta, cujo preço é superior, não torna ilegal tal exclusão, por violação dos princípios da proporcionalidade e da tutela do interesse público, consagrados no n.º 1 do artigo 1.º-A CCP

- 22. Se uma proposta tiver de ser excluída, por se verificar uma das causas de exclusão previstas no n.º 2 do artigo 70.º do CCP, a circunstância de tal exclusão poder ditar a necessidade de adjudicar uma proposta de valor mais ou menos elevado não pode servir de critério para afastar a aplicação da Lei.*
- 23. **O MM não podia deixar de excluir a proposta da concorrente TANAGRA, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, sob pena de, aí sim, cometer uma manifesta ilegalidade**, por incumprimento das normas estabelecidas no CCP, normas essas que, estando previstas na Lei, devem ser obedecidas pelo MM, nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da CRP, e do n.º 1 do artigo 3.º do CPA, que consagra, como primeiro grande princípio geral da atividade administrativa, o princípio da legalidade.*
- 24. O MM não pode, numa situação em que a Lei determina a exclusão da proposta, optar simplesmente por não o fazer, invocando o facto de tal proposta apresentar um preço mais reduzido do que o da proposta que acabaria por ser adjudicada, se o MM não desobedecesse à Lei.*
- 25. Admitir tal possibilidade, seria abrir uma espécie de “caixa de pandora”, que representaria não só uma violação do já referido princípio da legalidade, mas também uma séria ameaça a outros princípios fundamentais como, por exemplo, o da igualdade, e o da segurança jurídica e da proteção da confiança.*
- 26. A Doutrina tem vindo a explicar que aquilo que o interesse público e o princípio da proporcionalidade impõem é que apenas se excluam as propostas que não sejam aproveitáveis, é dizer, cuja ilegalidade seja insuperável, por a sua sanção contender com a lei ou com o princípio da concorrência.*
- 27. Quando está em causa uma irregularidade material da proposta – como é o da impossibilidade da sua avaliação decorrente da forma como se encontram apresentados os respetivos atributos –, cominada com a exclusão, em alguma das alíneas do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, não se vislumbra como poderá a sua sanção não contender com a lei ou com o princípio da concorrência.*
- 28. O CCP prevê, no n.º 3 do artigo 72.º, um mecanismo de regularização de propostas, mas o mesmo só abrange irregularidades formais, e, mesmo nessa hipótese, o Legislador exige que o suprimento desse tipo de irregularidades (menos graves do que as materiais) só possa ter lugar, se não forem desrespeitados os “princípios da igualdade de tratamento e da concorrência”.*
- 29. O n.º 3 do artigo 72.º do CCP não permite sanar vícios de carácter material, como aqueles de que padece a proposta da TANAGRA.*
- 30. Não se pode, em nome dos princípios da proporcionalidade e da tutela do interesse público, tentar obter um suprimento de irregularidades materiais, que o Legislador não*

admite no CCP, sob pena de se incorrer, aí sim, numa violação de outros princípios fundamentais, como o princípio da separação de poderes.

- 31. O Júri do Procedimento tudo fez para aproveitar a proposta da concorrente TANAGRA, tendo solicitado que a referida concorrente viesse pronunciar-se quanto às divergências detetadas na sua proposta, e tendo mesmo admitido que os preços unitários indicados no questionário preenchido na plataforma eletrónica pudessem ser aproveitados, de maneira a não excluir logo tal proposta, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, por omissão da indicação de preços unitários, no orçamento comercial, relativamente aos trabalhos descritos artigos 7.3.4.2. e 7.8.1..*
- 32. Porém, a verdade é que, mesmo assim, continuou a ser impossível avaliar a referida proposta, em virtude da forma como estava apresentado o atributo preço, razão pela qual o Júri do Procedimento propôs ao MM a exclusão de tal proposta, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.*
- 33. A proposta continuou a apresentar dois preços globais diferentes (um no questionário e no formulário preenchido na plataforma eletrónica, e outro no orçamento comercial e documento contendo a proposta de preço, elaborada de acordo com o Anexo II ao Programa do Procedimento), e não foi possível sanar tal divergência com recurso ao regime previsto no n.º 4 do artigo 72 do CCP, nem lançando mão da regra de prevalência estabelecida no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, pois persistem divergências inexplicáveis nos preços unitários, e nos preços totais parciais indicados no questionário e no orçamento comercial para os mesmos artigos.*
- 34. A proposta da concorrente padece de patologias insuperáveis, ou que, para serem supridas (nomeadamente, através de um novo documento que indicasse o preço global, os preços parciais totais e os preços unitários, que deveria prevalecer sobre os documentos constantes da proposta em que se verificam divergências), sempre contenderiam com a Lei e outros princípios como, por exemplo, o princípio da igualdade e o princípio da intangibilidade das propostas.*
- 35. A Decisão Recorrida incorre, assim, num erro de julgamento, quando considera que o MM não podia excluir a proposta da concorrente TANAGRA, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, por tal constituir uma violação dos princípios da proporcionalidade e da tutela do interesse público, previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.*
- 36. O Tribunal a quo não poderia ter decidido, como decidiu, recusando o visto ao Contrato.*
- 37. A Decisão Recorrida padece de erros de julgamento, quando recusa o visto, com fundamento na pretensa ilegalidade decorrente de o MM não ter, como alegadamente devia, aplicado a regra de prevalência prevista no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, e na*

suposta ilegalidade por pretensa violação dos princípios da proporcionalidade e da tutela do interesse público, previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

38. O MM não cometeu qualquer ilegalidade, e, por conseguinte, não se verifica o fundamento de recusa de visto, previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOTC.

39. Ainda que se entenda que se verificou alguma das ilegalidades apontadas ao ato de exclusão da proposta da concorrente TANAGRA, praticado pelo MM, o que aqui se admite por mera cautela de patrocínio, a verdade é que, na situação em apreço, sempre se justifica que seja concedido visto, ainda que com recomendações, nos termos do n.º 4 do artigo 44.º da LOTC.

40. Os desafios de interpretação das normas do CCP com que o Tribunal a quo se confrontou, foram os mesmos com que o Júri do Procedimento e o MM tiveram de lidar na fase de formação do Contrato.

41. No Acórdão Recorrido, proferido em subsecção, constituída por 3 (três) juízes, houve uma Juíza Conselheira que votou vencida, e um Juiz Conselheiro que votou favoravelmente, mas manifestando discordância quanto aos fundamentos da decisão.

42. A particular complexidade da situação em apreço, evidenciada nas condições em que foi aprovado o Acórdão Recorrido, não pode deixar de ser considerada como um fundamento para que, pelo menos, seja concedido o visto, ainda que com as recomendações, nos termos do n.º 4 do artigo 44.º da LTC.

43. Numa situação como a do caso sub judice, não pode censurar-se ao MM a forma como interpretou e aplicou as regras e os princípios do CCP, e o que é facto é que a concessão de visto com recomendações sempre constituirá uma medida suficiente para assegurar que, a existir alguma ilegalidade no ato de exclusão da proposta da concorrente TANAGRA, o que não se concede, a mesma não se repetirá no futuro.

44. Pelo que, não pode deixar de conceder-se o visto, ainda que com as recomendações que se considerem necessárias, nos termos do n.º 4 do artigo 44.º da LTC.

- 4** Termina pedindo a procedência do recurso e a consequente revogação e substituição da decisão recorrida por decisão que conceda o visto prévio ao contrato.
- 5** O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1, da LOPTC, no sentido da improcedência do recurso e confirmação da decisão recorrida.
- 6** Por despacho de 17.04.2024 foi ordenada a notificação do recorrente para vir aos autos informar o estado da ação de impugnação relativa à formação do contrato de empreitada, em referência no recurso, instaurada pela Tanagra Empreiteiros, SA e para a qual o Município do Montijo foi citado.
- 7** Em resposta, o Recorrente informou que a ação foi julgada improcedente e o Município do Montijo absolvido do pedido, não merecendo censura a sua decisão de exclusão da proposta da Tanagra com fundamento no artigo 70, n.º 2, c) do CCP.

8 Notificado o Ministério Público e corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

9 Na decisão recorrida foi dada como assente por provada a seguinte factualidade:

- a) O MM celebrou em 25/05/2023 um contrato de empreitada denominado *“Reabilitação das Piscinas Municipais”*, tendo como cocontratante a sociedade *ROCWORK – Soluções Construtivas, Unipessoal, Lda.*, com o valor de €3.544.870,00 (três milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e setenta euros), acrescido do IVA legalmente aplicável, e prazo de execução de 510 dias, contado da concessão de visto prévio.
- b) Por deliberação da Assembleia Municipal do Montijo de 02/05/2022, foi aprovada a *“Autorização Prévia para Assunção de Compromisso Plurianual relativo à Celebração do Contrato de Reabilitação das Piscinas Municipais, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (republicada em anexo à Lei n.º 22/2015, de 17 de março)”*.
- c) Por deliberação da Câmara Municipal do Montijo de 01/06/2022 foi aprovada *“a abertura do procedimento por Concurso Público para a execução da empreitada Reabilitação das Piscinas Municipais do Montijo ao abrigo do disposto na alínea b), n.º 1 do artigo 16.º conjugado com a alínea b) do artigo 19.º e dos artigos 130.º e seguintes, do Código dos Contratos Públicos, na sua atual redação, pelo preço base de € 3.884.870,00 (três milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e setenta euros), acrescidos do IVA à taxa legal em vigor”*, com prazo de execução de 510 dias e sendo o critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade monofator (preço).
- d) O anúncio do concurso foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 137, de 18/07/2022.
- e) Foram apresentadas cinco propostas, das seguintes concorrentes:

Concorrentes	Valor global proposta
<i>Tanagra Empreiteiros</i>	3.296.703,07€
<i>Wikibuild, S.A</i>	3.393.950,95€
<i>Rocwork - Soluções Construtivas Unipessoal, Lda.</i>	3.544.870,00€
<i>Teixeira, Pinto & Soares, S.A.</i>	3.642.338,69€

<i>Costeira - Engenharia e Construção, S.A.</i>	3.753.326,11€
---	---------------

- f) A concorrente *Tanagra Empreiteiros*, no questionário e formulário preenchidos na plataforma eletrónica aquando da apresentação da sua proposta, fez constar o valor total de 3.296.311,94€;
- g) Os documentos designados por proposta de preço e lista de preços unitários apresentados pela mesma concorrente *Tanagra Empreiteiros* exibiam um valor total de 3.296.703,03€.
- h) Face a tal divergência, o júri notificou a concorrente *Tanagra Empreiteiros* nos seguintes termos:

Concorrente: Tanagra Empreiteiros S.A.

Exmos. Senhores,

na documentação apresentada na vossa proposta, verifica-se que no questionário apresentam um valor total da empreitada de 3 296 311,94€ e nos restantes documentos de 3 296 703,07€.

Pelo exposto, queiram V. Exas. esclarecer, no prazo de dois dias úteis, a discrepância atrás referida

- i) A *Tanagra Empreiteiros* respondeu à notificação anterior através de email datado de 25/11/2022, com o seguinte teor:

Bom dia,

Caros Exmos. Senhores,

Informamos que identificamos algumas diferenças de arredondamento entre o nosso programa de cálculos e a plataforma eletrónica. Confirmamos que o valor correto é o que está mencionado em todos os documentos submetidos: € 3 296 703,07 [Três milhões, duzentos e noventa e seis mil, setecentos e três euros e sete cêntimos].

Sem outro assunto de momento,

Os melhores cumprimentos,

- j) Em relatório preliminar elaborado em 09/01/2023, foi proposto, além do mais, a exclusão da concorrente *Tanagra Empreiteiros, S.A.*, nos seguintes termos:

-----Na proposta do concorrente Tanagra Empreiteiros verifica-se que no questionário é apresentado o valor total da empreitada de 3 296 311,94€ e nos restantes documentos de 3 296 703,07€. Deste modo foi solicitado esclarecimentos ao concorrente, nos termos do artigo 72.º do CCP, a qual respondeu que a diferença se deve a critérios de arredondamento diferente entre o programa de cálculo utilizado e a plataforma eletrónica. Confirmaram ainda que o valor correto é o que está mencionado em todos os documentos submetidos: € 3 296 703,07. -----

-----Analisado o questionário e o documento com os preços unitários junto à proposta do concorrente Tanagra Empreiteiros, bem como o parecer jurídico solicitado pelo Juri, verifica-se que ainda que possam existir divergências de preços decorrentes de alegadas “diferenças de arredondamento”, conforme refere o concorrente, o facto é que há diferenças que só podem decorrer de lapsos, uma vez que os preços unitários indicados no documento junto à proposta e no formulário da plataforma não são exatamente iguais, pelo que não é possível aplicar o disposto no n.º 3 do artigo 60.º do CCP, corrigindo-se o preço total. -----

-----Verificou-se ainda que nos artigos 7.3.4.2 e 7.8.1, não foram apresentados preços unitários, isto é, na proposta não constam quaisquer valores, enquanto no questionário aparece o valor 0. -----

-----Assim, o júri propõe, por unanimidade, a exclusão da proposta apresentada pela empresa Tanagra Empreiteiros, com base nas alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP e a admissão das propostas das

k) Em sede de audiência prévia, apresentaram pronúncia as seguintes concorrentes:

- a) *Rocwork - Soluções Construtivas Unipessoal, Lda.*, defendendo a exclusão da proposta da concorrente *Wikibuild*;
- b) *Teixeira, Pinto & Soares, S.A.*, defendendo a sua graduação em primeiro lugar;
- c) *Tanagra Empreiteiros, S.A.*, defendendo a admissão da sua proposta e a sua graduação em primeiro lugar.

l) A pronúncia da concorrente *Tanagra* tinha o seguinte teor:

1. *Decorre do disposto na alínea a) do artigo 70.º do CCP que são excluídas as propostas que não apresentam algum dos atributos ou algum dos termos ou condições, nos termos do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 57.º do mesmo diploma.*
2. *De acordo com o critério de avaliação plasmado no Programa do Procedimento, o preço é o único atributo da proposta.*
3. *E a TANAGRA apresentou o preço proposto em todos os documentos exigidos pelo Programa de Procedimento que o referenciavam.*
4. *Não equivalendo a não indicação de qualquer preço no Mapa de Quantidades e Preços e a indicação do valor zero nos mesmos dois artigos do Questionário (itens 7.3.4.2. e 7.8.1.) a falta de apresentação de preço, pois a omissão de qualquer referência aos preços unitários no Mapa de Quantidades e Preços (Orç.Com.202200516A) e a indicação de que os trabalhos descritos nesses artigos seriam remunerados por zero euros feita no Questionário apenas consente a leitura de que o Concorrente diluiu os custos associados à execução dos referidos trabalhos, bem como dos trabalhos complementares da mesma espécie a que, porventura, possa haver lugar, no preço global proposto.*
5. *A este respeito, e perante caso similar, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 25-01-2019, proferido no processo n.º 00320/17.5BEMDL2, concluiu que a circunstância de determinado item aparecer cotado na lista de preços unitários com*

o valor o € (zero euros), não corresponde a uma manifestação de desvinculação do cumprimento integral do objeto do contrato, sendo que a prestação dos serviços para este artigo é que não tem qualquer custo associado, pelo que o seu valor é o (zero euros).

- 6. E, no mesmo sentido se pronunciou o Tribunal de Contas, no seu Acórdão 38/2020 – o6.OUT. – 1.ªS/SS.*
- 7. Acresce que, no presente caso, estando a TANAGRA a ser confrontada com o impacto dessa sua indicação apenas no Relatório Preliminar, pois o pedido de esclarecimentos formulado não incidiu, como poderia e deveria, sobre a mesma, sempre está em condições de aqui juntar Declaração nos termos da qual se obriga a executar os trabalhos descritos nos referidos artigos do Mapa de Quantidades e Preços, bem como todos os trabalhos complementares da mesma espécie a que porventura haja lugar durante a execução da empreitada, sem custos para o Município, pois o preço global proposto inclui a execução dos trabalhos indicados no para o qual indicou o preço zero.*
- 8. Não estamos, pois, perante a falta de apresentação pela TANAGRA do atributo da proposta.*
- 9. Como também não estamos perante a violação de quaisquer termos ou condições plasmadas no Caderno de Encargos, pois não é identificado no relatório preliminar qualquer situação que consubstancie a violação pela concorrente dum termo ou condição.*
- 10. Tanto basta para que a situação imputada à proposta da TANAGRA não seja subsumível à alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.*
- 11. Decorre do disposto na alínea c) do artigo 70.º do CCP que são excluídas as propostas cuja análise revele a impossibilidade de avaliação das mesmas em virtude da forma de apresentação de algum dos respetivos atributos.*
- 12. Havendo divergência entre os preços unitários indicados nos documentos juntos com a proposta e os preços unitários indicados no formulário da plataforma, o Júri pediu um esclarecimento e esse esclarecimento foi-lhe respondido de forma inequívoca: o preço da proposta é o que consta na declaração-proposta, no Mapa de Quantidades e Preços submetido em pdf (Orç.Com.202200516A) e em todos os demais documentos que instruem a proposta e que fazem referência ao preço, sendo de € 3.296.311,94 e a divergência encontrada resulta de diferenças de arredondamento entre o programa de cálculos adotado pelo concorrente e a plataforma eletrónica.*
- 13. Perante o teor do esclarecimento prestado e perante a apresentação de um Mapa de Quantidades e Preços (Orç.Com.202200516A) submetido em pdf que identifica todos e cada um dos preços unitários propostos, não há como concluir pela impossibilidade de avaliação do preço proposto, pelo que a situação encontrada não é, igualmente, subsumível ao disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.*
- 14. A propósito do esclarecimento prestado, refere o Júri que não consegue justificar as divergências por arredondamentos e que as mesmas apenas podem decorrer de lapsos, uma vez que os preços unitários entre o Mapa de Quantidades e Preços submetido em pdf (Orç.Com.202200516A) e o Questionário não são exatamente iguais.*

15. *Ora, a análise do ficheiro excel “PT1.PIM.595078172_PriceList - Comprovativo – ARREDONDAMENTOS” que se junta a esta exposição permite facilmente identificar a matriz base que originou o valor da proposta, a qual, conjugada com o pdf PT1_OTLCNTNR_511265029_PT1_RPL_3887173, aqui também junto, justifica os arredondamentos que a plataforma gerou.*
 16. *Ou seja, do cotejo dos documentos aqui juntos resulta inequivocamente que as divergências encontradas não resultam de lapsos, mas da conversão feita pelo programa da plataforma aos dados introduzidos na mesma pela concorrente, aqui Expoente, justificando-se plenamente a correção pelo Júri do valor determinado pela plataforma de modo a ajustá-lo ao valor constante em todos os demais documentos submetidos pela TANAGRA com a sua proposta, bem como ao teor, claro e inequívoco, do esclarecimento prestado, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 72.º, n.º 4 do CCP.*
 17. *Com efeito, sendo evidente a existência do erro para qualquer destinatário e sendo também evidente os termos em que o mesmo deveria ser corrigido, face ao conteúdo de todos os documentos submetidos, com especial destaque para o Mapa de Quantidades e Preços submetido em pdf (Orç.Com.202200516A) pela aqui Expoente e para o esclarecimento por esta prestado, o Júri não esteve, em momento algum, impedido ou impossibilitado de compreender, analisar, avaliar e classificar a proposta apresentada.*
 18. *Acresce que o preenchimento de uma lista de preços unitários na plataforma não constitui um atributo da proposta nem uma obrigação que decorra das normas do CCP, apenas visando facilitar o manuseamento por parte do Júri dos elementos comparativos de todas as propostas.*
 19. *Não conseguindo o Júri clarificar as divergências encontradas sempre teria de dar prevalência e considerar como relevante a lista de preços unitárias em pdf, carregada pela TANAGRA na plataforma em obediência e em conformidade com o disposto no artigo 57.º, n.º 2 do CCP, não relevando um documento cuja apresentação não é prevista na lei e que é solicitada como um facilitador dos trabalhos do Júri.*
- m)** Após tal audiência prévia, foi elaborado segundo relatório preliminar, datado de 07/02/2023, no qual o júri decidiu excluir a proposta da concorrente Wikibuild e manteve a decisão de exclusão da proposta da concorrente Tanagra Empreiteiros, S.A., apreciando a pronúncia desta nos seguintes termos:



-----2- A Tanagra alega que o júri deverá prolatar novo relatório em que proponha a admissão da sua proposta uma vez que a mesma cumpre na íntegra as condições de participação estabelecidas no Programa de Concurso e os termos e condições vertidos no Caderno de Encargos, não se verificando quaisquer situações subsumíveis às alíneas a) ou c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, graduando-se e classificando-se a mesma de acordo com o critério de avaliação plasmado no Programa do Procedimento. -----

-----Analisados os argumentos expendidos pelo concorrente Tanagra, o júri entende que o concorrente tem razão quanto à jurisprudência que invoca relativamente à diferença entre a omissão de indicação de preços unitários e a indicação de preços unitários “zero”. Sucede que, antes desse problema existe um outro: o da divergência entre os preços unitários apresentados na plataforma e os indicados na lista de preços unitários junta à proposta. Ora relativamente a esta matéria, a resposta apresentada pelo concorrente na sequência dos esclarecimentos solicitados pelo júri, nos termos do artigo 72.º do CCP, é que a diferença se deve a critérios de arredondamento diferentes entre o programa de cálculo utilizado e a plataforma eletrónica, confirmando que o valor correto é o que está mencionado em todos os documentos submetidos. -----

-----Assim, e quanto aos argumentos apresentados sobre a divergência entre os preços apresentados no documento junto à proposta e os indicados na plataforma, o concorrente junta um documento com o cálculo do valor da proposta e volta a referir que a diferença resulta da conversão feita pelo programa da plataforma. Sucede que, os valores agora indicados no documento junto à pronúncia, apresentam quatro casas decimais, enquanto os da proposta apresentam duas casas decimais. Ora quando se confrontam os valores unitários deste novo documento e os constantes da lista de preços junto à proposta, verifica-se que alguns sofreram

arredondamentos incorretos. O que nos levou a verificar que ao multiplicar quantidades pelos respetivos preços unitários apresentados na proposta, o total parcial apresenta valores diferentes dos constantes na proposta, logo o problema não está na conversão feita pelo programa da plataforma, mas no modo como o concorrente construiu os seus preços unitários. -----

-----De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 72.º do CCP, o júri pode proceder à retificação oficiosa de erros de escrita ou de cálculo contidos na proposta, desde que seja evidente para qualquer destinatário a existência do erro e os termos em que o mesmo deve ser corrigido. O facto é que apenas o documento apresentado em sede de audiência permite perceber os termos em que esse erro pode ser corrigido. Entende o júri que os termos em que o erro deve ser corrigido não pode ficar dependente de um documento que não consta da proposta, mais a mais num elemento tão importante como é o preço, o único atributo submetido à concorrência. -----

-----Neste cenário, conclui-se que não é evidente os termos em que o erro deve ser corrigido e, como tal, não é possível aplicar o disposto no n.º 4 do artigo 72.º do CCP.-----

-----Assim sendo, o júri mantém a exclusão do concorrente Tanagra com base na alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.-----

n) Notificadas de tal relatório, três concorrentes apresentaram pronúncia:

- a) *Teixeira, Pinto & Soares, S.A.*, pedindo a exclusão da *Rocwork – Soluções Construtivas Unipessoal, Lda.*;
- b) *Wikibuild, S.A.*, opondo-se à sua exclusão e pedindo a exclusão da *Rocwork – Soluções Construtivas Unipessoal, Lda.*;
- c) *Tanagra Empreiteiros, S.A.*, opondo-se à exclusão da sua proposta.

o) A pronúncia da Tanagra Empreiteiros tinha o seguinte teor:

- 1. O Júri mantém a sua recomendação de exclusão da proposta apresentada apesar de admitir que o documento apresentado em sede de audiência permite perceber os termos em que esse erro pode ser corrigido, mas desvalorizando tal facto com o argumento de que os termos em que o erro pode ser corrigido não pode ficar dependente de um documento que não consta da proposta.*
- 2. Ou seja, o fundamento em que assenta, agora, a proposta de exclusão não é mais o de existirem diferenças entre os preços unitários indicados nos documentos juntos com a proposta e os preços unitários indicados no formulário da plataforma, uma vez que já ficou claro, até para o Júri, que tal divergência não existe.*
- 3. O fundamento da proposta excludente passou, assim, a ser o de o Júri não ter conseguido, numa primeira fase, e face ao esclarecimento prestado pela Concorrente no momento da análise das propostas, promover a retificação oficiosa de erros de escrita ou de cálculo, por não ser evidente para os membros do Júri os termos em que deveriam ter sido corrigidos.*
- 4. Todavia, perante a coerência intrínseca e inelutável de todos os documentos da proposta que faziam referência ao preço proposto, e que é de € 3.296.703,07 (Três milhões, duzentos e noventa e seis mil, setecentos e três euros e sete cêntimos), e perante a afirmação feita pela aqui Expoente da razão da divergência detetada, nada impediria o Júri, confrontado com a impossibilidade ou incapacidade de corrigir oficiosamente os erros de cálculo resultantes desses arredondamentos, de ter pedido ao Concorrente novos esclarecimentos ou elementos que lhe permitissem compreender o que este quis dizer quando afirmou que o preço era o mesmo e que as divergências verificadas resultavam dos arredondamentos.*
- 5. Se o tivesse feito, a aqui Expoente teria juntado em sede de esclarecimentos à proposta o documento que apenas apresentou em sede de audiência prévia, pois apenas nesse momento, ao ler o Relatório Preliminar n.º 1, se apercebeu que o Júri não foi capaz de, oficiosamente, ter corrigido as divergências resultantes dos arredondamentos a que se referiu, não apenas quando respondeu ao pedido de esclarecimentos, mas, também, logo na lista de preços unitários que submeteu com a proposta vide pág. 3, Nota ao item 2.9: "Comentários do Fornecedor: Orçamento elaborado com quatro casas decimais (1,4946) e a plataforma só aceita duas casas decimais, o que leva a haver uma diferença).", assim dando a conhecer que a razão das divergências encontradas tinha a ver com o diferente entre o número de casas decimais usado na preparação do orçamento (4) e o número consentido pelo programa da plataforma (2).*
- 6. Independentemente do que antecede, o que é facto é que, neste momento, o Júri já sabe que não existe divergência entre os preços propostos, já sabe como corrigi-los e já não pode, pois, afirmar que a forma como o concorrente instruiu a respetiva proposta o impede de avaliar o atributo preço.*
- 7. E não pode, também, assentar a exclusão da proposta no facto de apenas em sede de audiência prévia ter sido munido de um documento que lhe permite promover oficiosamente a divergência encontrada.*

8. *É que, a entrega do documento nessa fase pela Expoente resultou de só nesse momento esta se ter apercebido que o Júri não logrou perceber as divergências resultantes dos arredondamentos a que se referiu na sua proposta e na resposta ao pedido de esclarecimentos.*
 9. *O que sempre poderia ter antecipado se o Júri lhe tivesse pedido novo esclarecimento por lhe ser impossível ou difícil perceber a relação entre os invocados arredondamentos e as divergências detectadas.*
 10. *Atente-se no facto de o n.º 1 do artigo 72.º do CCP conceder ao Júri a possibilidade de pedir aos concorrentes quaisquer esclarecimentos sobre as propostas apresentadas que considere necessários para efeitos de análise e de avaliação das propostas, sem impor qualquer limitação quanto ao número de esclarecimentos que pode dirigir a cada concorrente: serão os que forem necessários.*
 11. *Acresce que o alegado novo documento, que mais não é do que a extensão do esclarecimento anteriormente prestado, não contraria, não altera e não completa o único atributo em análise e que é o preço, antes o explicitando e atestando a respetiva conformidade com a declaração- proposta apresentada pela Expoente, assim respeitando o disposto no artigo 72.º, n.º 2 do CCP.*
 12. *Sendo, pois, inquestionável que a aqui Expoente apresentou documentos que evidenciam o atributo em análise; que apresentou todos documentos exigidos no Programa de Concurso para comprovação do cumprimento dos termos e condições plasmados no Caderno de Encargos do procedimento e que esclareceu cabalmente as divergências entre a lista de preços unitários que apresentou (considerando a adoção de 4 casas decimais) e a que preencheu na plataforma (que consente a adoção de duas casas decimais apenas), assim possibilitando a avaliação do atributo preço, inexistente qualquer situação de facto que legitime a exclusão da proposta ao abrigo do disposto nas alíneas a), b) ou c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.*
 13. *Acresce que, conforme já referido na pronúncia apresentada em sede da primeira audiência prévia, o preenchimento de uma lista de preços unitários na plataforma não constitui um atributo da proposta nem uma obrigação que decorra das normas do CCP, apenas visando facilitar o manuseamento por parte do Júri dos elementos comparativos de todas as propostas.*
 14. *Pelo que, não conseguindo o Júri clarificar as divergências encontradas sempre teria de dar prevalência e considerar como relevante a lista de preços unitárias em pdf, carregada pela TANAGRA na plataforma em obediência e em conformidade com o disposto no artigo 57.º, n.º 2 do CCP, não relevando um documento cuja apresentação não é prevista na lei e que é solicitado, como um mero facilitador dos trabalhos do Júri.*
- p)** No relatório final, datado de 27/02/2023, o júri decidiu manter a proposta constante do segundo relatório preliminar, com a seguinte fundamentação:
- “-----3-A Tanagra Empreiteiros vem novamente opor-se à exclusão da sua proposta alegando que a entrega do ficheiro Excel esclarece a questão dos erros de arredondamento e que por isso deixa de haver motivo de exclusão. Menciona ainda que podia ter entregue esse documento na fase de pedido de esclarecimentos, que foi*

entregue em sede de audiência prévia, se o júri tivesse solicitado mais esclarecimentos, ficando desde logo o problema resolvido. -----

-----Ora no entendimento do júri a questão não está em que fase o documento foi entregue, mas sim no fato de admitir que o concorrente pudesse alterar os preços unitários da proposta já depois de conhecidas as propostas dos restantes concorrentes, tal como explanado no Relatório Preliminar nº 2. -----”

- q)* Por deliberação da CMM de 03/05/2023, foi aprovada a adjudicação do contrato à empresa *ROCWORK – Soluções Construtivas, Unipessoal, Lda.*, pelo preço de €3.544.870,00, acrescido do IVA à taxa legal em vigor, tendo sido também aprovada a minuta contratual.
- r)* A *Tanagra Empreiteiros, S.A.* instaurou contra o MM ação administrativa de impugnação relativa à formação do contrato de empreitada, para a qual o MM foi citado em 13/06/2023.
- s)* Na petição inicial de tal ação, a concorrente alega, além do mais, o seguinte:

18.º

Conforme supra foi referido, a final, a exclusão da proposta apresentada pela A. fundou-se no facto de o montante global indicado pela A. aquando do preenchimento da lista de preços unitários de todas

as espécies de trabalhos no Questionário “Matriz” da plataforma eletrónica ser diferente do preço indicado em todos os demais documentos com que a A. instruiu a sua proposta, incluindo na lista de preços unitários que apresentou em pdf, tendo o R. subsumido essa exclusão ao disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, que estabelece que devem ser excluídas as propostas que não possam ser avaliadas em virtude da forma como são apresentados alguns dos respetivos atributos.

19.º

Ora, como bem reconheceu o Júri, todos os documentos com que a A. instruiu a sua proposta coincidiam quanto ao preço proposto, que é de € 3.296.703,07, com exceção de um, o Questionário “Matriz” da plataforma eletrónica, em que foi indicado o preço de € 3.296.311,94.

20.º

Sendo que bastaria ao Júri comparar a referida lista de preços unitários com a lista de preços unitários apresentada em pdf para localizar e apurar, facilmente, quais as divergências que conduziram à diferença global detetada, que é de € 391,13 e cujo peso relativo é de, apenas 1,19% face ao preço indicado na declaração-proposta.

21.º

E, solicitando, como solicitou, o esclarecimento de tal divergência, aperceber-se de que a mesma resultava de distorções geradas pelos arredondamentos decorrentes de o programa subjacente à “Matriz” da plataforma eletrónica ser diferente do programa utilizado pela A. na elaboração das suas listas de preços unitários, que, de resto, a A. anunciou, *ab initio*, na lista de preços unitários que apresentou em pdf.

22.º

Com efeito, em Nota ou Comentário ao item 2.9 (pág.3 da lista de preços unitários apresentada em pdf), a A. refere que o seu preço foi construído com 4 casas decimais, facto gerador das distorções de alguns dos preços constantes no Questionário “Matriz”, cujo programa apenas consente duas casas decimais.

23.º

Por isso, a A. formou a convicção de que a resposta que deu ao pedido de esclarecimentos era adequada e bastante para a boa compreensão da situação verificada e para a sua correção oficiosa, apercebendo-se de que, afinal, o Júri carecia de um maior detalhe quanto à inexistência de divergências ou lapsos entre os preços apresentados num e no outro documento, quando foi confrontada com o teor do 1.º Relatório Preliminar.

24.º

Razão pela qual, detalhou, no documento com que instruiu a sua pronúncia em sede de audiência prévia, as alegadas “divergências”, comprovando que estas não existiam, de facto.

25.º

O que o Júri comprovou e reconheceu, mas, ainda assim, manteve a decisão de exclusão, agora com o fundamento de que apenas dissipou as dúvidas que o levaram a solicitar à Concorrente um pedido de esclarecimentos, com o documento junto por esta com a sua pronúncia, em sede de audiência prévia, o qual, por extemporâneo, não poderia ser relevado.

26.º

Ou seja, o R. sufragou a proposta formulada pelo Júri de exclusão da proposta apresentada pela A., ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 2, alínea c) do CCP, apesar de **NUNCA** ter sido impossível a avaliação do atributo “preço”, pois o preço indicado na Declaração-Proposta coincide integralmente com o preço indicado na lista de preços unitários, apresentada em pdf, anexa à mesma, e fê-lo num momento em que a ligeiríssima divergência detetada entre este e o montante indicado no Questionário “Matriz” foi totalmente clarificada, logo num momento em que manifestamente não era impossível avaliar a proposta apresentada pela A. em virtude da forma como foi apresentado o atributo “preço”, ou seja, num momento em que já não era possível subsumir o ato praticado à previsão contida no artigo 70.º, n.º 2, alínea c), do CCP, que serviu de fundamento ao mesmo.

27.º

Reitera-se que, a A., em cumprimento do disposto no artigo 57.º, n.º 2, alínea a) do CCP, instruiu a sua proposta com uma lista de preços unitários, em pdf, cujo valor global coincidia com o preço

indicado em todos os demais documentos apresentados, que a ele faziam referência, como foi reconhecido pelo Júri no pedido de esclarecimentos que formulou.

28.º

Pelo que, em nenhum momento, foi impossível ao Júri avaliar o atributo “preço” devido à forma como este foi apresentado.

29.º

Note-se, também, que o documento junto pela A. à pronúncia que apresentou em sede de audiência prévia, teve como único escopo clarificar e dissipar as dúvidas suscitadas no Júri face à diferença entre o valor global indicado no Questionário “Matriz” e o valor global constante da Declaração Proposta, da Lista de Preços Unitários que a A. apresentou em pdf e de todos os demais documentos que ao preço faziam referência proposta apresentada, por a A. se ter apercebido que, afinal, os esclarecimentos prestados não lograram fazê-lo.

30.º

O referido documento logrou o seu objetivo, que foi o de ter permitido ao Júri compreender que o preço global proposto pela A. era o mesmo e o único que constava da sua Declaração-Proposta.

31.º

Mas, não o relevou sob a alegação, numa primeira fase, de que “(...) apenas o documento apresentado em sede de audiência permite perceber os termos em que esse erro pode ser corrigido. Entende o júri que os termos em que o erro deve ser corrigido não pode ficar dependente de um documento que não consta da proposta, (...)”.

32.º

Admitindo, portanto, que estávamos perante um erro de escrita, que se recusou a corrigir, como poderia e deveria, *ex vi* do disposto no artigo 72.º, n.º 4 do CCP, por, sem esse documento, não lhe ser evidente “a existência do erro e os termos em que o mesmo deve ser corrigido”.

t) Na contestação apresentada, o MM alega o seguinte:

34º

A decisão de exclusão da proposta da A. assentou no seguinte:

- os preços unitários indicados pela A. no “Questionário-Matriz” não são iguais aos preços unitários por ela indicados na lista de preços unitários que juntou em formato pdf com a proposta (doravante, “Lista de preços unitários”);
- os preços totais parciais indicados pela A. no “Questionário-Matriz” não são iguais aos preços totais parciais por ela indicados na “Lista de preços unitários” que juntou em formato pdf com a proposta;
- o preço total indicado pela A. no “Questionário-Matriz” não é igual ao preço total por ela indicado nos demais documentos da proposta;

50º

Não há qualquer “programa” para o preenchimento do “Questionário-Matriz”.

51º

Nem a plataforma electrónica Vortal “gera arredondamentos”.

52º

Nem a plataforma electrónica Vortal “distorce” preços ou quaisquer elementos, dados ou documentos que os concorrentes submetam na plataforma.

Vejamos o seu funcionamento:

53º

O "Questionário-Matriz" é disponibilizado pela Entidade Adjudicante na plataforma electrónica "Vortal" em formato de folha de cálculo.

54º

A referida folha de cálculo é disponibilizada com todos os campos preenchidos, com excepção dos preços unitários, dos preços totais parciais e do preço total.

55º

No entanto, estes três campos de preços estão parametrizados (*sem hipótese de alteração das configurações pelos concorrentes*) com, apenas, duas casas decimais uma vez que a moeda corrente em Portugal (euro) apenas contempla duas casas decimais.

56º

No referido ficheiro do "Questionário-Matriz", os concorrentes introduzem, apenas, os preços unitários e, como se disse, com duas casas decimais, apenas (*o que a própria A. reconhece no final do artigo 22º da sua P.I.*).

57º

Cada preço total parcial é automaticamente calculado pela fórmula previamente parametrizada e que consiste na multiplicação do preço unitário (*introduzido pelo concorrente*) pela unidade (*pré-preenchida pela Entidade Adjudicante*), sendo o preço total automaticamente calculado pela fórmula previamente parametrizada e que consiste na soma de todos os preços totais parciais.

63º

Analisando os dois documentos em confronto ("Questionário-Matriz" e "Lista de Preços Unitários"), verifica-se (*e verificou, então, o júri*) que, em vários artigos, os preços unitários não são iguais nos dois documentos, dando origem a preços totais parciais também diferentes e, a final, a preços globais também diferentes.

64º

Veja-se, a título de exemplo, os artigos 0.6, 0.7, 0.8, 1.4, 1.7, 1.8, 1.10, 1.12, 1.16, 1.17, 1.18, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.11, 3.2, 4.1.9, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.6, 4.2.2.2, 4.2.2.4, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.5, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.13, 4.3.14.1, 4.3.14.2,

4.3.14.3, 4.3.14.6, 4.3.14.7, 4.3.14.8, 4.3.17, 4.3.18.3, 4.3.18.4, 4.3.20, 4.3.21, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.6 e 4.4.7.

65º

Além disso, verifica-se ainda que, na "Lista de preços unitários" que a A. afirma ser a que tem o preço global correcto, em vários artigos e em que a quantidade é uma só unidade, os preços unitários multiplicados por um não dão o valor que a A. ali indica como preço total parcial que, por sua vez, também é diferente daquele que consta do "Questionário-Matriz".

66º

Veja-se, a título de exemplo, os artigos 0.6, 0.7, 0.8, 1.4, 1.7, 1.8.

67º

Verifica-se ainda que, em vários artigos da referida "Lista de Preços Unitários", da multiplicação dos preços unitários indicados pela A. pela respectiva unidade também não resulta o valor que a A. ali indica como preço total parcial.

68º

Veja-se, a título de exemplo, os artigos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 3.1, 3.2, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5, 4.2.1.6, 4.2.2.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.3.14.1, 4.3.14.2, 4.3.14.3, 4.3.14.4, 4.3.14.5, 4.3.14.6, 4.3.14.7, 4.3.14.8, 4.3.15, 4.3.16, 4.3.17, 4.3.18.1, 4.3.18.2, 4.3.18.3, 4.3.18.4, 4.3.19, 4.3.20, 4.3.21, 4.3.22, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6 e 4.4.7.

69º

Verifica-se também, em vários artigos, que, apesar de terem o mesmo preço unitário no "Questionário-Matriz" e na "Lista de Preços Unitários", o preço total parcial constante daquele (*e que está correcto*) não é igual ao preço total parcial constante deste (*que não está correcto*).

E, por fim,

70º

Nem sequer multiplicando os preços unitários indicados pela A. na "Lista de Preços Unitários" pelas respectivas unidades se obtém o preço global dela constante e declarado pela A. (*nem o preço global constante do "Questionário-Matriz"*).

Desta operação resulta o preço global de € 3.296.035,72.

8. Aditamento à matéria de facto registada na decisão recorrida, resultante da apreciação do recurso nos termos adiante consignados:

u) *As alíneas b), c) e h) do n.º 1, e n.º 2 do artigo 7.º do Programa do Procedimento estabelecem que: "1. A proposta deve ser constituída pelos seguintes documentos: (...) b) Proposta de preço*

(indicado por algarismos e por extenso, prevalecendo, em caso de divergência, o expresso por extenso), que não deve incluir o IVA, elaborada de acordo com o Anexo II ao presente programa de procedimento; c) Lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução, qual deverá ser preenchida obrigatoriamente no Questionário/"Matriz" da plataforma eletrónica; (...) h. Quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por considerar indispensáveis. (...) 2. Sempre que na proposta sejam indicados vários preços, em caso de qualquer divergência entre eles, prevalecem sempre, para todos os efeitos, os preços parciais, unitários ou não, mais decompostos.”;

v) Existem divergências, nos preços parciais indicados, para os mesmos itens, no questionário preenchido diretamente na plataforma eletrónica e no orçamento comercial, nomeadamente, entre muitas outras, nos itens 0.6, 0.7, 0.8, 1.4, 1.7, 1.8., 1.10, 1.12, 1.16. a 1.18, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 3.1, 3.2, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5, 4.2.1.6, 4.2.2.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.3.14.1, 4.3.14.2, 4.3.14.3, 4.3.14.4, 4.3.14.5, 4.3.14.6, 4.3.14.7, 4.3.14.8, 4.3.15, 4.3.16, 4.3.17, 4.3.18.1, 4.3.18.2, 4.3.18.3, 4.3.18.4, 4.3.19, 4.3.20, 4.3.21, 4.3.22, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6 e 4.4.7., 4.4.8, 4.4.10 a 4.6.1.5, 4.6.2 a 4.6.4, 4.7.9 a 4.7.14, 5.1.1 a 5.3.1, 9.1.1.6.1 a 9.1.1.11, 12.3.1 a 12.3.4 ou 15.2.1.1 a 15.4.1 ; [corrige-se para “4.6.1.5” o erro de escrita na referência a “4.5.1.5.” feita nas alegações].

- w) O orçamento comercial junto à proposta omite a indicação de qualquer preço unitário para os trabalhos descritos artigos 7.3.4.2. e 7.8.1.;
- x) Após o 1.º relatório preliminar, a concorrente TANAGRA veio, na pronúncia em sede de audiência prévia, juntar um documento excel até aí apenas seu, interno, designado “PT1.PIM.595078172_PriceList - Comprovativo – ARREDONDAMENTOS”, que alega ter sido a base a partir da qual fez os cálculos para os preços que indicou no questionário preenchido na plataforma eletrónica, e no orçamento comercial;
- y) A soma dos preços parciais totais constantes do orçamento comercial (€ 3.296.035,72) não corresponde ao preço global indicado nesse mesmo documento, nem ao preço indicado no Modelo II relativo à “Proposta de Preço” (€ 3.296.703,07), nem ao total indicado no questionário e no formulário, preenchidos na plataforma eletrónica (€ 3.296.311,94).

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

9. Não houve factos considerados como não provados pela instância *a quo*.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

10. As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC, e aos respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC.
11. As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC.
12. Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.
13. Tendo o recorrente impugnado a matéria de facto, importa em primeiro lugar apreciar tal impugnação, de modo a estabilizar a base factual na qual a decisão a proferir se deverá estribar.

I – Recurso da Matéria de Facto

14. Pretende o recorrente ver ampliada a matéria de facto considerada como provada na Decisão Recorrida, designadamente, nos termos do n.º 2 do artigo 100.º da LOPTC, aditando-se os seguintes factos:
 - a. *As alíneas b), c) e h) do n.º 1, e n.º 2 do artigo 7.º do Programa do Procedimento estabelecem que: “1. A proposta deve ser constituída pelos seguintes documentos: (...) b) Proposta de preço (indicado por algarismos e por extenso, prevalecendo, em caso de divergência, o expresso por extenso), que não deve incluir o IVA, elaborada de acordo com o Anexo II ao presente programa de procedimento; c) Lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução, **qual deverá ser preenchida obrigatoriamente no Questionário/" Matriz" da plataforma eletrónica**; (...) h. Quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por considerar indispensáveis. (...) 2. Sempre que na proposta sejam indicados vários preços, em caso de qualquer divergência entre eles, prevalecem sempre, para todos os efeitos, os preços parciais, unitários ou não, mais decompostos.”;*
 - b. *Existem divergências, nos preços parciais indicados, para os mesmos itens, no questionário preenchido diretamente na plataforma eletrónica e no orçamento comercial, nomeadamente, entre muitas outras, nos itens 0.6, 0.7, 0.8, 1.4, 1.7, 1.8., 1.10, 1.12, 1.16. a 1.18, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 3.1, 3.2, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.5, 4.2.1.6, 4.2.2.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.3.14.1, 4.3.14.2, 4.3.14.3, 4.3.14.4, 4.3.14.5, 4.3.14.6,*

4.3.14.7, 4.3.14.8, 4.3.15, 4.3.16, 4.3.17, 4.3.18.1, 4.3.18.2, 4.3.18.3, 4.3.18.4, 4.3.19, 4.3.20, 4.3.21, 4.3.22, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6 e 4.4.7, 4.4.8, 4.4.10 a 4.5.1.5, 4.6.2 a 4.6.4, 4.7.9 a 4.7.14, 5.1.1 a 5.3.1, 9.1.1.6.1 a 9.1.1.11, 12.3.1 a 12.3.4 ou 15.2.1.1 a 15.4.1;

- c. *O orçamento comercial junto à proposta omite a indicação de qualquer preço unitário para os trabalhos descritos artigos 7.3.4.2. e 7.8.1.;*
- d. *Após o 1.º relatório preliminar, a concorrente TANAGRA veio, na pronúncia em sede de audiência prévia, juntar um documento excel até aí apenas seu, interno, designado “PT1.PIM.595078172_PriceList - Comprovativo – ARREDONDAMENTOS”, que alega ter sido a base a partir da qual fez os cálculos para os preços que indicou no questionário preenchido na plataforma eletrónico, e no orçamento comercial;*
- e. *O excel junto pela concorrente TANAGRA, após o 1.º relatório preliminar, não permite explicar o facto de os preços parciais e totais terem ficado, por um lado, incoerentes entre si, dentro do mesmo documento (i.e., dentro do questionário e dentro do orçamento comercial), e, por outro, desconformes entre os dois documentos que integram a proposta (ou seja, o questionário e o orçamento comercial); e*
- f. *A soma dos preços parciais totais constantes do orçamento comercial (€ 3.296.035,72) não corresponde ao preço global indicado nesse mesmo documento, nem ao preço indicado no Modelo II relativo à “Proposta de Preço” (€ 3.296.703,07), nem ao total indicado no questionário e no formulário, preenchidos na plataforma eletrónica (€ 3.296.311,94).*

15. No que respeita à pretensão de aditamento expressa em e) verifica-se, desde logo, que as afirmações ali contidas integram uma valoração conclusiva implicada no raciocínio subjacente à decisão da causa. Nessa medida, não consubstanciam, em si mesmo, um facto, antes devendo, isso sim, resultar da análise dos factos (na sua globalidade) que venham a ser considerados provados ou não provados. Com efeito, a conclusão ali expressa, contendo em si mesma a resposta a um juízo de valor sobre a matéria de facto, implica um sentido normativo que integra o *thema decidendum* e, como tal, não pode ser integrada no acervo factual a considerar. Em conformidade não deverá ser levada ao acervo de factos provados.
16. Resta, então, analisar a pretensão de aditamento à matéria de facto identificada em a), b), c), d) e f) da petição de recurso.
17. Para que possa o tribunal apreciar um pedido de alteração da matéria de facto, designadamente no quadro previsto no artigo 99.º, n.º 3 ou 100.º, n.º 2, da LOPTC, importa que o recorrente cumpra o ónus que sobre si é imposto pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 640.º do CPC (por remissão do art.º 80.º da LOPTC).
18. As alterações pretendidas pelo recorrente traduzem-se numa ampliação da matéria de facto claramente identificada, sustentando-se em documentação que instruiu o processo de visto.

19. Na verdade, os factos indicados em a), b), c), d) e f) resultam da simples leitura ou análise de peças do procedimento pré-contratual que fazem parte dos autos.
20. Tem sido entendimento do TdC que no âmbito dos processos de fiscalização prévia a matéria de facto abrange não só aquela que enquanto tal é especialmente identificada nos acórdãos, mas igualmente a que resulta expressa ou implicitamente dos documentos que fazem parte integrante do respetivo processo, nomeadamente toda a documentação atinente ao contrato e ao respetivo procedimento pré-contratual, sendo “dispensável uma [tal] transcrição expressa (integral ou não) de peças do procedimento, designadamente do anúncio do concurso e do programa do procedimento. Dito de outro modo: todos os elementos documentais que constituam parte integrante do procedimento pré-contratual e que constem do processo são necessariamente parte constituinte dele e são plenamente invocáveis pelos intervenientes processuais enquanto suporte da sua argumentação jurídica, independentemente da sua inscrição (ou não) na factualidade provada (cfr. Acórdão n.º 4/2021 – 1.ª S/PL, de 23 de fevereiro, Acórdão n.º 22/2020 –, 1.ª S/PL, de 22 de abril e Acórdão n.º 13/2023 – 1.ª s/PL, de 9 de maio).
21. Assim, ainda que não fossem incluídos no elenco dos factos provados, sempre teriam de integrar a ponderação a empreender pelo tribunal da análise do recurso pois constituem elementos documentais constantes do procedimento pré-contratual.
22. De todo o modo, atenta a relevância dos dados factuais em apreço para a decisão a proferir, entendemos dever ser deferida, nesta parte, a pretensão do recorrente, de forma a poder formar-se um quadro global da factualidade a ponderar na decisão a proferir.
23. Questão diversa será saber qual a relevância dos concretos segmentos invocados e não expressamente enunciados desses elementos documentais – sendo certo, porém, que tais segmentos merecerão a necessária ponderação no quadro da avaliação jurídica da argumentação que neles se sustente, sem qualquer restrição ou limitação decorrente dessa sua omissão na descrição da matéria de facto.
24. Por conseguinte, defere-se a ampliação da matéria de facto nos termos acima expostos, determinando-se o aditamento à matéria de facto provada das alíneas indicadas em a), b), c), d) e f) do ponto 1. das conclusões do recurso, que integrarão as alíneas u),v), w) x) e y) já incluídas no elenco acima constante.

II – De Direito

25. Do teor das conclusões das alegações de recurso extraem-se as seguintes questões essenciais a dirimir:
- A decisão recorrida incorreu em erro de julgamento ao concluir pela verificação de ilegalidades na exclusão da proposta da concorrente Tanagra?
 - Caso se entenda que se verificou alguma ilegalidade, deveria ter sido concedido o visto com recomendações, ao abrigo do art. 44.º, n.º 4 LOPTC?

A segunda questão, pressupondo a resposta positiva à primeira, apresenta-se necessariamente como subsidiária daquela.

Primeira questão (a)

26. Pretende o recorrente que a decisão *a quo* incorreu em erro de julgamento, traduzindo uma apreciação da questão em desconformidade com a lei, quando concluiu que *ao excluir a proposta da concorrente TANAGRA, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, o MM violou o disposto n.º 3 do artigo 60.º do CCP, e os princípios da proporcionalidade e da tutela do interesse público, consagrados no n.º 1 do artigo 1.º-A do mesmo código.*
27. Na base daquela decisão encontram-se *duas conclusões que, segundo o recorrente, não encontram sustentação nos autos, designadamente: (i) que todos os documentos foram juntos com a proposta e o atributo submetido à concorrência; e, (ii) a existência de divergências nos preços indicados em diferentes documentos da mesma proposta não impossibilitava a avaliação da mesma, pois a norma prevista no n.º 3 do artigo 60 do CCP permitia a definição do preço que deveria prevalecer, e, bem assim, a comparação da proposta em causa com as demais.*
28. Recorde-se que a proposta da empresa *Tanagra Empreiteiros* foi excluída do concurso, inicialmente com fundamento no art. 70.º, n.º 2, als. a) e c), CCP, por o júri não ter, no seu entendimento, conseguido determinar o preço.
29. Efetivamente, aquando da apresentação da proposta, verificou-se uma divergência entre o preço apresentado nos documentos juntos com a mesma, que somava 3.296.703,94€, e o valor apresentado no formulário da plataforma decorrente do questionário, de 3.296.311,94€.
30. Tendo o júri solicitado esclarecimentos nos termos do art. 72.º, n.º 2 do CCP, a concorrente esclareceu que a discrepância de valores decorria de diferenças nos arredondamentos à décima e à milésima, entre o seu programa de cálculos e a plataforma eletrónica, não procedendo à respetiva harmonização, mas confirmando que o valor correto era o de 3.296.703, 94 €.

31. Considerando, então, que não podia determinar com segurança o preço, uma vez que os preços unitários indicados no documento junto à proposta e no formulário da plataforma não eram exatamente iguais, o júri entendeu que não poderia aplicar o art. 60.º, n.º 3 do CCP. Verificando, ainda, que nos artigos 7.3.4.2 e 7.8.1 não tinham sido apresentados preços unitários, o júri procedeu à exclusão da proposta, com fundamento nas alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.
32. Subsequentemente, depois de em sede de audiência prévia, a *Tanagra* ter vindo apresentar um documento em que indicava as falhas que teriam levado à diferença de valores, o júri, entendendo que o documento se referia ao preço e o critério era monofator/preço, concluiu que naquela fase não o poderia utilizar e manteve a exclusão, agora apenas ao abrigo do art. 70.º, n.º 2, al. c) CCP, por reconhecer razão à concorrente na questão concernente aos artigos 7.3.4.2 e 7.8.1 face à diferença que deve ser reconhecida, e tem sido sublinhada na jurisprudência, entre a omissão de indicação de preços unitários e a indicação de preços unitários “zero”.
33. A consequência desta situação foi a adjudicação do contrato à proponente graduada a seguir, havendo uma diferença de cerca de 250.000€ entre esta proposta e aquela que havia sido apresentada pela *Tanagra*.
34. Depois de expor o quadro normativo vigente, diferenciando o regime previsto no artigo 72.º, n.º 4 do CCP, para a correção de erros de escrita ou cálculo contidos nas candidaturas, das normas de prevalência contidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 60.º do CCP que estabelecem um conjunto de critérios para determinar o preço a atender, nas situações em que sejam detetados preços diferentes na mesma proposta, a decisão recorrida concluiu que o júri decidiu sem fundamento legal bastante a exclusão da proposta da concorrente *Tanagra*, que apresentava o melhor preço para o contrato a concurso, pois da análise dos autos, não se verificava nenhuma das situações previstas no n.º 2 do artigo 70.º do CCP em relação àquela.
35. Para assim concluir, considerou, com efeito, que todos os documentos foram juntos com a proposta, estando presente o atributo submetido à concorrência (preço) e que, no caso, a existência de preços diferentes não era impeditiva da avaliação da proposta, pois a norma do artigo 60.º, n.º 3 CCP permitia a definição do preço que deveria prevalecer, assim possibilitando a comparação da proposta em causa com as demais.
36. Aqui chegados, cumpre analisar os argumentos ora trazidos à discussão em sede de recurso, considerando os factos relevantes para a decisão do caso, designadamente os aditados à matéria de facto.

37. Neste sentido, cumpre consignar, desde logo, que nenhuma censura merece a decisão do júri quando, na situação em análise, não reconheceu relevância preclusiva da proposta à omissão da indicação, no Mapa de Quantidades e Preços, do preço unitário para os trabalhos descritos nos artigos 7.3.4.2 e 7.8.1. Com efeito, o cotejo daquele documento com a indicação do valor zero nos mesmos dois artigos do Questionário, consente a leitura, convergente nos dois documentos no que respeita a estes artigos, de que os custos associados à execução dos referidos trabalhos se encontravam diluídos no preço global proposto.
38. Como tem sido jurisprudência do Tribunal de Contas, a falta de indicação, na lista de preços unitários, de um preço correspondente a um bem ou a uma atividade, deve ser ponderada caso a caso e só constitui a preterição de uma formalidade essencial, determinante da exclusão da respetiva proposta, quando, em função dos fatores do critério de avaliação das propostas, for impeditiva da análise comparativa (cfr. Acórdão n.º 1/2010 que, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, fixou jurisprudência que viria a ser retomada já na vigência do CCP, como resulta do Acórdão n.º 38/2020).
39. Ora, no caso, a leitura conjugada de todos os documentos juntos com a proposta, incluindo o Questionário, permite, com efeito, confirmar que a omissão da indicação, no Mapa de Quantidades e Preços, do preço unitário para os trabalhos descritos nos artigos 7.3.4.2 e 7.8.1., não correspondia a uma manifestação de desvinculação do cumprimento integral do objeto do contrato, não constituindo, assim, fundamento para a exclusão daquela proposta.
40. De todo o modo - sempre se acrescentará -, a concorrente viria confirmar, em resposta ao relatório preliminar, que se obrigava a executar os trabalhos em referência, bem como os trabalhos complementares da mesma espécie a que houvesse lugar, sem custos para o Município, por o preço global proposto incluir a execução dos trabalhos indicados a custo zero o que sempre permitiria remover quaisquer dúvidas que pudessem subsistir relativamente a uma questão que não fora objeto de esclarecimentos solicitados pelo júri.
41. Prosseguindo na análise dos fundamentos do recurso, e tal como também se entendeu na decisão *a quo*, importa começar por sublinhar que, face a uma diferença detetada na indicação do(s) preço(s) constante(s) da lista de preços unitários relativamente aos preços registados no formulário e questionário preenchidos na plataforma, com reflexo no preço total da empreitada, ao júri cabia avaliar a proposta apenas à luz da lista de preços unitários, já que o questionário/formulário da plataforma eletrónica não integram os documentos legalmente definidos como integradores da proposta.

42. O artigo 57.º do CCP, ao definir os documentos que devem constituir a proposta, faz referência expressa à lista de preços unitários na alínea a) do seu n.º 2, sendo, no entanto, completamente silente em relação a qualquer questionário ou formulário constante da plataforma.
43. Constituindo um requisito técnico atinente ao modo de apresentação da proposta, tal como regulado no artigo 62.º do CCP e respetivo diploma regulamentar, os referidos questionário e formulário não podem, no entanto, ser identificados como os documentos que traduzem a vontade de contratar em caso de divergência com o teor dos demais documentos que integram a proposta e se encontram identificados no artigo 57.º do CCP.
44. Além da declaração inequívoca da vontade de contratar nos termos e condições constantes do caderno de encargos, a proposta engloba ainda, necessariamente, os documentos relativos aos atributos da proposta, sendo estes que identificam o modo como o concorrente se dispõe a contratar os aspetos submetidos à concorrência.
45. Assim, existindo diferenças entre a lista de preços unitários e o questionário da plataforma, em princípio, deve prevalecer a primeira.
46. A particularidade registada no Programa do Procedimento, identificada na alínea u) ora aditada à matéria de facto provada, consistente no facto de o n.º 1 do artigo 7.º do Programa do Procedimento identificar como documento da proposta a “Lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução”, e especificar que a mesma deverá ser preenchida obrigatoriamente no Questionário/" Matriz" da plataforma eletrónica, não altera esta conclusão, pois, como se deixou já sublinhado, o artigo 57.º do CCP não identifica o questionário como um documento integrante da proposta no sentido definido no n.º 1 do artigo 56.º do CCP.
47. Os problemas identificados no procedimento respeitantes à concorrente *Tanagra*, não se limitaram, porém, à verificação de divergências entre os preços indicados na lista de preços unitários e os preços registados no questionário preenchido na plataforma. A verdade é que foram detetadas também divergências de preços no seio dos próprios documentos que integram a proposta.
48. A análise da documentação constante da proposta permite evidenciar as seguintes tipologias de divergências:
- Na proposta comercial o valor unitário de alguns artigos não corresponde ao preço total das quantidades identificadas para o mesmo;
 - O valor total que consta na lista de preços unitários da proposta, 3.296.703,03 € (igual ao documento da proposta) é diferente da soma resultante da multiplicação

dos valores dos preços unitários da concorrente, pelas quantidades do mapa de trabalhos (3.296.035,72 €), o que implica uma diferença de 667,35€.

49. No decurso do procedimento, em resposta ao pedido de esclarecimento efetuado pelo júri, a concorrente confirmou que o valor correto da empreitada era 3.296.703,07 €, resultante do mencionado nos documentos submetidos, explicando as divergências existentes na diferença de arredondamentos adotada no seu programa de cálculos e na plataforma eletrónica. Subsequentemente, já em sede de audiência prévia, apresentou um documento Excel (identificado como “PT1.PIM.595078172_PriceList-Comprovativo-ARREDONDAMENTOS) em ordem a permitir identificar a matriz base que originou o valor da proposta, a qual, conjugada com o pdf “PT1_OTLCNTNR_511265029_PT1_RPL_3887173”, igualmente junto, justificaria os arredondamentos que a plataforma gerou.
50. A questão a que importa dar resposta é, pois, saber se as explicações, dadas já em sede de audiência prévia, permitiam evidenciar a razão das incongruências detetadas na proposta, ao nível dos preços, de uma forma que permitisse ao júri suprir os erros, corrigindo os valores incongruentes por erro manifesto, e, no caso de subsistirem divergências de preços na proposta, encontrar os valores prevaletentes, em aplicação do artigo 60.º, n.º 3, do CCP.
51. Vejamos, então, o que concluir da observação dos documentos apresentados pela Tanagra em sede de audiência prévia, e cujo teor encontra correspondência, respetivamente nos documentos “Ficheiro com valores Tanagra antes de exportar para a plataforma.pdf (tcontas.pt)” e “Proposta Tanagra 14.pdf (tcontas.pt)”, começando a análise pelas incongruências detetadas entre o valor unitário de alguns artigos apresentado na proposta comercial e o preço total das quantidades identificadas para o mesmo.
52. No que respeita aos itens **0.6**, **0.7** e **0.8**, a proposta comercial apresenta os seguintes valores:

0.6	Preparação, elaboração e implementação do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (PPG) e RCD) de acordo com a legislação em vigor designadamente o DL nº 46/2008, de 12 de Março, satisfazendo as condições de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, em conformidade com o DL nº 178/2006 de 5 de Setembro, Incluindo a implementação e cumprimento do plano o prazo de execução da obra.	CNJ	1,000	1 236,55	1 236,56
0.7	Preparação, elaboração e do Plano de Segurança e Saúde (PSS) da obra e a nomeação do director de segurança, de acordo com a legislação aplicável em vigor, nomeadamente o Dec- Lei nº 273/2003 de 29 de Outubro de 2003 e demais Normas, Incluindo a implementação e cumprimento do plano no prazo de execução da obra.	CNJ	1,000	2 741,93	2 741,94
0.8	Fornecimento e assentamento de placa comemorativa do Lançamento da Primeira Pedra, incluindo todos os materiais, fornecimentos e mão de obra e meios mecânicos necessários ao desenvolvimento da cerimónia, de acordo com as indicações do Dono da Obra.	CNJ	1,000	236,55	236,56

53. Estes três artigos têm a quantidade de 1, contudo, o preço unitário difere do preço total, em um cêntimo.

54. Já a LPU retirada da plataforma eletrónica, não contém esta diferença:

0.6	Preparação, elaboração e implementação do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (PPG) e RCD) de acordo com a legislação em vigor designadamente o DL n.º 46/2008, de 12 de Março, satisfazendo as condições de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, em conformidade com o DL n.º 178/2006 de 5 de Setembro, incluindo a implementação e cumprimento do plano o prazo de execução da obra.	cj	1,00	1 236,55 €	1 236,55 €
0.7	Preparação, elaboração e do Plano de Segurança e Saúde (PSS) da obra e a nomeação do director de segurança, de acordo com a legislação aplicável em vigor, nomeadamente o Dec- Lei n.º 273/2003 de 29 de Outubro de 2003 e demais Normas, incluindo a implementação e cumprimento do plano no prazo de execução da obra.	cj	1,00	2 741,93 €	2 741,93 €
0.8	Fornecimento e assentamento de placa comemorativa do Lançamento da Primeira Pedra, incluindo todos os materiais, fornecimentos e mão de obra e meios mecânicos necessários ao desenvolvimento da cerimónia, de acordo com as indicações do Dono da Obra.	cj	1,00	236,55 €	236,55 €

55. Ora, analisados os documentos junto pela Tanagra, em sede de audiência prévia, compreende-se a explicação dada pela concorrente para a diferença de preços:

56.

1,00 PT1.BILN.0.6	Preparaçã	1,00 CNJ	1236,559	1236,5591
1,00 PT1.BILN.0.7	Preparaçã	1,00 CNJ	2741,936	2741,9355
1,00 PT1.BILN.0.8	Fornecim	1,00 CNJ	236,5591	236,5591

57. Da análise do referido documento, verifica-se, com efeito, que a concorrente usou três e quatro casas decimais em alguns preços. A título de exemplo, para o artigo 0.6., inseriu no seu programa informático de elaboração de LPUs o preço unitário de 1236.559, que arredondado à segunda casa decimal dá um total € 1.235,56. Contudo, e apesar de o programa utilizado pela Tanagra não ter operado o arredondamento do preço unitário nos mesmos termos, não se pode negar que ao preço unitário de 1236.559 corresponderia sempre, de acordo com as regras básicas dos arredondamentos, o valor unitário de 1236.56. Apesar disso, a concorrente só operou esta regra de arredondamento no preço final.

58. 1.4

1.4	Demolições de pavimentos exteriores e interiores, incluindo revestimentos de qualquer espécie e isolamentos térmicos e acústicos, incluindo carga, transporte e descarga, de produtos sobranes a	UN	1,000	27 115,26	27 115,27
-----	--	----	-------	-----------	-----------

59.

1.4	Demolições de pavimentos exteriores e interiores, incluindo revestimentos de qualquer espécie e isolamentos térmicos e acústicos, incluindo carga, transporte e descarga, de produtos sobranes a vazadouro de empresa certificada, incluindo taxas de depósito para o tratamento de resíduos da construção e todos os trabalhos necessários, tudo de acordo com as indicações das peças escritas e desenhadas do projeto.	un	1,00	27 115,26 €	27 115,26 €
-----	---	----	------	-------------	-------------

60.

1,00 PT1.BILN.1.4	Demolição	1,00 UN	27115,27	27115,2688
-------------------	-----------	---------	----------	------------

61. Neste artigo, verifica-se que o preço unitário foi arredondado para as duas casas decimais, mas o preço final ficou nas quatro casas decimais o que, depois de arredondado, resultou em € 27.115,27. No pressuposto que o preço unitário a quatro casas decimais ficou estabelecido nos € 27.115,2688, também esta incongruência fica explicada.

62. 1.7 e 1.8.

1.7	Desmorte e remoção de serralharias existentes, incluindo carga, transporte e descarga, de produtos sobranes a vazadouro de empresa certificada, incluindo taxas de depósito para o tratamento de resíduos da construção e todos os trabalhos necessários.	UN	1,000	1 774,70	1 774,71
1.8	Desmorte e remoção de elementos envidraçados de fachadas da nave das piscinas, completos, incluindo serralharias, vidros, máquinas e motores, acessórios de manobra, etc. existentes, conforme indicações das peças escritas e desenhadas do projecto, incluindo carga, transporte e descarga, de produtos sobranes a vazadouro de empresa certificada, incluindo taxas de depósito para o tratamento de resíduos da construção e todos os trabalhos necessários.	UN	1,000	7 278,01	7 278,02

63.

1.7	Desmorte e remoção de serralharias existentes, incluindo carga, transporte e descarga, de produtos sobranes a vazadouro de empresa certificada, incluindo taxas de depósito para o tratamento de resíduos da construção e todos os trabalhos necessários.	un	1,00	1 774,70 €	1 774,70 €
1.8	Desmorte e remoção de elementos envidraçados de fachadas da nave das piscinas, completos, incluindo serralharias, vidros, máquinas e motores, acessórios de manobra, etc. existentes, conforme indicações das peças escritas e desenhadas do projecto, incluindo carga, transporte e descarga, de produtos sobranes a vazadouro de empresa certificada, incluindo taxas de depósito para o tratamento de resíduos da construção e todos os trabalhos necessários.	un	1,00	7 278,01 €	7 278,01 €
1,00 PT1.BILN. 1.7	Desmorte	1,00 UN		1774,71	1774,7097
1,00 PT1.BILN. 1.8	Desmorte	1,00 UN		7278,016	7278,0161

64. Mais uma vez, verificam-se incongruências resultantes de arredondamentos, ou mais corretamente ainda, resultantes da falta de arredondamento dos valores dos preços unitários apresentados na proposta. No teor do documento junto em audiência prévia (*Excel*) *transposto para o pdf intitulado* [[“Ficheiro com valores Tanagra antes de exportar para a plataforma.pdf \(tcontas.pt\)”](#)], foi feito um arredondamento do preço unitário à segunda casa decimal. Se se aceitar que o valor arredondado à quarta casa decimal é o valor unitário, percebe-se a razão da incongruência.

65. Idênticas incongruências estão refletidas nos demais artigos mencionados identificados em v) da matéria de facto, aditada nesta instância de recurso, na sequência das alegações apresentadas pelo recorrente.

66. De resto, mesmo para além daquelas, é possível encontrar artigos com a mesma tipologia de incongruências que não estão mencionados naquela listagem, como 4.6.6., 4.7.1.1, 4.7.1.3 a 4.7.1.6., 4.7.2.1., 4.7.2.4, 4.7.2.5., 4.7.2.7 a 4.7.2.9, entre outros, correspondendo aos artigos sombreados a vermelho no doc. [“Proposta Tanagra 14.pdf \(tcontas.pt\)”](#).

67. A análise daquele documento em conjugação com o [“Ficheiro com valores Tanagra antes de exportar para a plataforma.pdf \(tcontas.pt\)”](#) permite perceber os cálculos apresentados pela Tanagra.

68. Apesar de nenhuma incongruência na proposta comercial poder ser explicada exclusivamente por arredondamentos do preço unitário nos termos declarados na própria proposta, certo é que ao introduzirmos na análise os dados dos documentos remetidos pela concorrente em sede de audiência prévia, é possível identificar uma razão para as incongruências identificadas na proposta.

69. A explicação reside no seguinte: pese embora o cálculo que esteve na base da indicação de preços unitários ter sido feito às milésimas, o registo dos preços unitários na proposta foi apresentado com os respetivos valores cortados a partir da terceira casa decimal, omitindo, assim, o resultado correto do seu arredondamento às décimas.
70. Será também essa a explicação para a diferença, num montante de 667,35€, entre o valor total que consta na lista de preços unitários da proposta, 3.296.703,03 € (igual ao documento da proposta) e a soma resultante da multiplicação dos valores dos preços unitários do concorrente, pelas quantidades do mapa de trabalhos (3.296.035,72 €).
71. Encontrada a explicação, importa, porém, perceber ainda se a mesma era perceptível para o júri, permitindo a correção das divergências de preços detetadas, evitando assim a exclusão da proposta que, apesar de enfermar das incongruências assinaladas, se apresentava como sendo a de melhor preço.
72. Como bem se afirma na decisão recorrida, *“A lei admite que o júri do procedimento possa pedir aos concorrentes qualquer esclarecimento sobre as propostas apresentadas que considere necessárias para efeitos de análise a avaliação das mesmas. Caso os concorrentes apresentem os esclarecimentos pedidos, eles passam a integrar as propostas apresentadas, desde que não contrariem os elementos constantes dos documentos que as constituem, não alterem ou completem os respetivos atributos, nem visem suprir omissões que determinem a sua exclusão nos termos previstos no art. 70.º, n.º 2 (art. 72.º, n.º 2 CCP). A solução percebe-se com facilidade. A entidade tem todo o interesse em precisar as propostas que recebe, para as poder apreciar devidamente, ultrapassando a dificuldade de uma proposta menos clara. Assim determina o princípio da boa fé (art. 10.º do Código do procedimento administrativo CPA; art. 1.º-A CCP), da concorrência (art. 1.º-A CCP), e da boa administração (art. 5.º, n.º 2 CPA)¹. Claro está que os esclarecimentos não podem tornar-se num instrumento para alteração das propostas. Daí a limitação da segunda parte da norma. Elas não podem ser alteradas em momento posterior, sob a forma de esclarecimentos. Apresentada a proposta, os concorrentes estão vinculados nesses termos². Ainda neste quadro, o júri deve oficiosamente corrigir os erros de escrita ou cálculo contidos nas candidaturas e propostas, se for evidente para qualquer destinatário a existência do erro e os termos em que deve ser corrigido (art. 72.º, n.º 4 CCP). Trata-se de mais uma manifestação do princípio da boa fé, aqui na subvertente de tutela da materialidade subjacente (art. 10.º, n.º 2 CPA)”*.
73. Nos termos do artigo 249.º do Código Civil, o erro de cálculo ou escrita, revelado no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita, pode ser corrigido.
74. Uma tal correção, não implicando nenhum juízo prévio, constitui mesmo um dever do júri do procedimento para a formação de contratos, nos termos do artigo 72.º, n.º 4, do CCP.
75. Todavia, trata-se de um dever do júri dirigido apenas a erros materiais manifestos, expressões defeituosas e detetáveis do que foi declarado. Em caso algum pode suprir lapsos que traduzam

¹ Sobre o primeiro e o último destes princípios, ver Diogo Freitas do Amaral, *Curso de direito administrativo*, Vol. II, 4.ª ed (com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal Ferreira), Almedina, Coimbra, 2020, pp. 35, segs.

² Cfr. João Pacheco de Amorim, *As decisões de adjudicação e de não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 29.

divergência entre o que foi declarado e o que é efetivamente pretendido pelo declarante. Uma tal possibilidade comprometeria o princípio da intangibilidade da proposta.

76. O princípio da intangibilidade da proposta, ou da sua imutabilidade, constituindo refração dos princípios da concorrência e da igualdade, implica que com a entrega da proposta o concorrente fique «vinculado» à mesma, não a podendo retirar ou alterar até que seja proferido o ato de adjudicação ou seja decorrido o seu prazo de validade.
77. É, portanto, necessariamente sujeita àquela limitação, que deve ser compreendida também a possibilidade prevista no artigo 72.º do CCP de o júri do procedimento pedir aos concorrentes esclarecimentos sobre as propostas apresentadas desde que os *«considere necessários para efeito da análise e da avaliação das mesmas»* (n. º1). Os esclarecimentos prestados passam a fazer parte integrante da respetiva proposta *«desde que não contrariem os elementos constantes dos documentos que as constituem, não alterem ou completem os respetivos atributos, nem visem suprir omissões que determinem a sua exclusão nos termos da alínea a) do n.º2 do artigo 70º»* (n. º2).
78. Em suma, e como tem sido sublinhado na jurisprudência sobre a matéria, a proposta deve ser sempre a mesma, ou seja, deve manter-se inalterada, apesar dos esclarecimentos. Qualquer esclarecimento ou correção que se traduza na reformulação ou complementação da proposta é ilícito.
79. Por conseguinte, o sentido da correção do erro de cálculo ou de escrita tem de resultar evidenciado das próprias circunstâncias em que a declaração é feita, não podendo surgir da de documentos novos com dados até então desconhecidos, como foi o caso.
80. Na situação em análise as incongruências detetadas na lista de preços constante da proposta configuram erros materiais evidentes. Todavia, o sentido da sua correção não era apreensível da mera leitura dos documentos apresentados com a proposta.
81. Só na pronúncia, em resposta ao relatório preliminar que previa a sua exclusão, a concorrente viria juntar um documento *excel*/que permitiria identificar a razão para as diferenças de preços detetadas e, nessa medida, configurar um critério para a respetiva correção.
82. Ainda assim, longe de se tratar apenas de incongruências explicáveis por diferenças de arredondamentos, como a concorrente se limitara a indicar em resposta ao pedido de esclarecimentos feito pelo júri, o que aqueles novos documentos permitiram concluir foi que, para além de diferenças de arredondamentos (ou mais concretamente ainda, diferenças resultantes da falta de arredondamentos), verificavam-se ainda muitas outras divergências de preços que só podiam encontrar explicação em lapsos.
83. É o caso, por exemplo do artigo 0.6 do mapa de quantidades, na lista de preços unitários da proposta, que é medido à unidade e, apesar de apenas compreender 1 unidade, tem um preço unitário de 1.236,55 € e um preço total parcial de 1.236,56€, o que manifestamente não pode ser explicado por mera diferença de arredondamento. Esta situação repete-se em diversos casos, como nos dos artigos 0.7, 0.8, 1.4., 1.7, 1.8, entre vários outros.
84. A chave para a compreensão da razão para estas divergências só surge, na verdade, com a junção do documento *excel*/em resposta ao relatório preliminar. Efetivamente, tomando como base o cálculo dos preços unitários feito às milésimas representado nesse documento, tornou-se, finalmente, possível perceber que o registo dos preços unitários na proposta foi apresentado

com os respetivos valores cortados a partir da terceira casa decimal, omitindo, assim, o resultado correto do seu arredondamento às décimas que foi feito apenas para o preço total.

85. Todavia, uma tal conclusão pressupunha a aceitação dos preços unitários (com extensão às milésimas) nos moldes indicados no *excel*, o que na fase em que se encontrava o procedimento já não era possível, dado tratar-se de um documento interno da concorrente e por si elaborado, sem qualquer confirmação nos documentos juntos com a proposta.
86. De resto, como o Recorrente observa nas suas alegações, a prova de que não era possível sanar as patologias da proposta, através do mecanismo de correção previsto no artigo 72.º do CCP, encontra-se na circunstância de a concorrente ter tido a necessidade de, após o 1.º relatório preliminar, juntar um novo documento *excel*, com uma lista de preços unitários.
87. Não é, pois, legítimo concluir que da leitura dos documentos que integram a proposta era descortinável a forma como as mesmas deviam ser corrigidas.
88. O que afasta a conclusão de que se tratava de meros erros cujos termos de correção eram evidentes para qualquer destinatário.
89. Num tal contexto, a correção dos preços da proposta assentaria necessariamente nos dados fornecidos por um documento novo, com uma indicação de preços diferente da inicialmente apresentada, o que não pode ser aceite por implicar a dispensa da obrigação legal de todos os documentos serem juntos com a proposta e o atributo preço submetido à concorrência.
90. Recorde-se que o documento *excel* em referência identificado como “PT1.PIM.595078172_PriceList-Comprovativo-ARREDONDAMENTOS (com correspondência no documento constante dos autos com a identificação “Ficheiro com valores Tanagra antes de exportar para a plataforma.pdf (tcontas.pt)”) constitui um documento interno da concorrente que não constava da proposta, tendo sido junto apenas em resposta ao relatório preliminar, com a indicação de que terá constituído a base dos cálculos para os preços que indicou na proposta.
91. Num tal quadro factual, aceitar uma alteração dos valores parciais dos documentos integrantes da proposta a concurso em função dos dados inscritos naquele novo documento significaria admitir a alteração dos preços unitários, parciais e totais, da proposta da Tanagra, pressupondo, afinal, uma alteração da proposta relativamente ao atributo preço quando já eram conhecidas as restantes propostas, o que implicaria ofender claramente o princípio da intangibilidade das propostas.
92. Por conseguinte, não era possível ao júri proceder à correção da proposta, por ela implicar a sua alteração.
93. Como decorre do que acima se sublinhou, as correções de erros de escrita ou de cálculo admitidas nos termos do artigo 72.º, n.º, 4, do CCP, têm como limite a intangibilidade da proposta, o que, no caso, ficaria inevitavelmente comprometido, já que implicava a correção dos preços unitários registados para uma pluralidade de artigos.
94. Por outro lado, sem a referida correção, os preços unitários registados na proposta multiplicados pelas quantidades previstas, não conduziam ao valor total da empreitada pretendido pela concorrente e pela mesma confirmado em resposta ao pedido de esclarecimentos efetuado pelo júri em sede do suprimento previsto no artigo 62.º, n.º 3 do CCP.

95. Diante deste quadro, mostrava-se inviável recorrer ao disposto no artigo 60.º, n.º 3 do CCP, por os preços unitários enfermarem de lapso insuscetível de correção, não correspondendo, sequer, à vontade declarada pela concorrente nos esclarecimentos prestados.
96. Resta retirar as consequências legais dos erros insanáveis detetados.
97. O artigo 70.º, n.º 2, c) do CCP impõe a exclusão da proposta no caso de impossibilidade de avaliação da mesma em virtude da forma de apresentação de algum dos seus atributos.
98. O preço global apresentado na proposta da concorrente TANAGRA constituía um atributo dessa proposta, constituindo os preços unitários indicados nos documentos que a integravam igualmente atributos dessa mesma proposta, por fazerem parte da composição do preço global.
99. Como decorre do acima exposto, no caso os erros evidenciados inviabilizaram a avaliação do atributo de proposta, consistente no preço e, sendo assim, não pode merecer censura a decisão da entidade fiscalizada, aqui recorrente.
100. Inevitável será, pois, concluir que nenhuma ilegalidade foi cometida com a exclusão da proposta da concorrente Tanagra, com fundamento no disposto no art.º 70º, nº 2, al. c), do CCP.
101. Não se ignora que esta era a proposta que apresentava o melhor preço, ficando, em qualquer das suas versões, abaixo da proposta adjudicada em mais de duas centenas de milhares de euros.
102. Uma tal circunstância poderia, eventualmente, justificar uma insistência do júri no pedido dos esclarecimentos necessários, sendo certo, porém, que tendo já interpelado a concorrente para o fazer, ao abrigo do disposto no artigo 72.º do CCP, a mais não estava legalmente obrigado.
103. O que o júri não estava legalmente habilitado a fazer, era corrigir a proposta, alterando os preços unitários e/ou os preços parciais nela indicados de forma a alcançar a congruência com o preço global identificado pela concorrente como sendo o por si pretendido de acordo com os esclarecimentos que lhe havia prestado, sem qualquer sustentação em documentos constantes da proposta.
104. O legislador não condiciona os erros que podem ser corrigidos à dimensão da repercussão económica da proposta em que os mesmos sejam detetados. Nos termos do artigo 72.º, n.º 4 do CCP, para que um erro seja corrigido, indispensável é que a sua verificação e os termos em que deve ser feita a correção sejam evidentes para qualquer destinatário o que, no caso, não se verificou.
105. Consequentemente uma vez que a proposta não podia ser corrigida e as incongruências evidenciadas nos preços unitários, parciais e globais nela registados não permitiam a sua avaliação, não podia a mesma deixar de ser excluída, nos termos previstos no artigo 70.º, n.º 2, c) do CCP, independentemente dos valores económicos em causa.
106. Sem se perder de vista que a axiologia própria da jurisdição financeira se alicerça na tutela dos dinheiros públicos, o certo é que, para efeitos de recusa de visto, a conclusão da alteração do resultado financeiro do contrato não dispensa a presença de uma ilegalidade no procedimento, o que no caso não se verifica, como ficou evidenciado pela análise acima empreendida.

107. Ora, a recusa de visto, só pode ter por fundamento a desconformidade dos atos ou contratos com as leis em vigor que impliquem algum dos efeitos tipificados no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC e, de entre estes, a consideração do impacto no resultado financeiro do contrato pressupõe necessariamente a verificação de ilegalidade, nos termos previstos no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.

108. Impõe-se, assim, concluir que a decisão recorrida incorreu em erro de julgamento ao concluir pela verificação de ilegalidades na exclusão da proposta da concorrente Tanagra.

b) A ausência de ilegalidade identificada na exclusão daquela proposta prejudica o conhecimento da segunda questão colocada no recurso.

Resta, então, concluir em conformidade, revogando a decisão recorrida e substituindo-a por outra que conceda o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Julgar parcialmente procedente a impugnação da matéria de facto e, consequentemente, ordenar o aditamento à matéria de factos das alíneas u), v) w), x) y) com o teor delas constante.

- Julgar procedente o presente recurso e, consequentemente:

i. Revogar a decisão recorrida (Acórdão n.º 2/2024), proferida em 30/01/2024 no processo de fiscalização prévia n.º 1031/2023;

ii. Conceder o visto ao contrato de empreitada “Reabilitação das Piscinas Municipais”, celebrado em 25/5/2023 entre o Município do Montijo e ROCWORK – Soluções Construtivas, Unipessoal, Lda, pelo valor de € 3.544.870,00 acrescido de IVA.

iii. Fixar os emolumentos nos termos do disposto no artigo 17.º, n.º 3 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-05).

- Registe e notifique.

Lisboa, 11 de junho de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

(Maria de Fátima Mata-Mouros – Relatora)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas), vencido nos termos da
declaração de voto que junta.

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Declaração de voto vencido

O artigo 1.º, n.º 1, da LOPTC dispõe que “O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras”, ou seja, a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas é incindível da apreciação da boa gestão financeira pública.

In casu, deve uma divergência de cálculo inferior a 1.000 euros sobrepor-se a um acréscimo de despesa pública de cerca de 250.000 euros? Devem os erros de arredondamento e de formatação de casas decimais, em folhas de cálculo *Excel*, prevalecerem sobre os princípios da economia, eficiência e eficácia, consagrados no artigo 18.º da Lei de Enquadramento Orçamental?

O artigo 44.º, n.º 1, da LOPTC dispõe que “A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”. E o conceito de “leis em vigor” abrange toda a legislação, incluindo a Lei de Enquadramento Orçamental e a restante legislação financeira, nas quais os princípios da economia, da eficiência e da eficácia surgem a par, entre outros, dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da proporcionalidade e da prevalência da materialidade sob a forma.

Note-se que as regras de arredondamento e a precisão decimal em moedas e preços levantam várias questões, não havendo respostas uniformes sobre métodos de cálculo, o que se reflete nos *softwares* de faturação das empresas.

Essas dificuldades aumentam exponencialmente, quando se trabalha com grandezas unitárias e grandezas globais, e surgem frequentemente na orçamentação de obras, quando o total resulta da adição de parcelas, com diferentes níveis de especificação e de desagregação, em função da natureza dos itens. Tendencialmente, se os itens da parcela forem de preço unitário reduzido, computar-se-ão com várias casas decimais, enquanto se os itens da parcela forem de preço unitário elevado, computar-se-ão com duas casas decimais ou mesmo sem casas decimais.

As diferenças de arredondamento ou mesmo de truncagem são particularmente sensíveis quando os preços finais das diferentes propostas estão próximos. Mas, *in casu*, a diferença entre as propostas é de tal modo significativa que mesmo o valor mais alto da proposta mais barata é substancialmente inferior aos das restantes propostas.

E, por último, pergunta-se: tinha a entidade adjudicante a possibilidade de sanar ou de corrigir as divergências, garantindo a contratação pelo preço mais baixo? Salvo melhor opinião sim, como o Acórdão Recorrido e a Declaração de Voto do Senhor Conselheiro Nuno Ribeiro Coelho concluem, embora percorrendo caminhos diferentes.

Em suma, no essencial, concordo com o Acórdão Recorrido e com a manutenção da decisão aí proferida. Consequentemente, voto vencido o presente Acórdão.

José Manuel Quelhas

Súmula

1. No âmbito dos processos de fiscalização prévia, todos os elementos documentais que constituam parte integrante do procedimento pré contratual e que constem do processo são necessariamente parte constituinte dele e são plenamente invocáveis pelos intervenientes processuais enquanto suporte da sua argumentação jurídica, independentemente da sua inscrição (ou não) na factualidade provada.
2. A falta de indicação, na lista de preços unitários, de um preço correspondente a um bem ou a uma atividade, deve ser ponderada caso a caso e só constitui a preterição de uma formalidade essencial, determinante da exclusão da respetiva proposta, quando, em função dos fatores do critério de avaliação das propostas, for impeditiva da análise comparativa (cfr. Acórdão n.º 1/2010 que, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, fixou jurisprudência que viria a ser retomada já na vigência do CCP, como resulta do Acórdão n.º 38/2020).
3. Constituindo um requisito técnico atinente ao modo de apresentação da proposta, tal como regulado no artigo 62.º do CCP e respetivo diploma regulamentar, o questionário/formulário não pode ser identificado como o documento que traduz a vontade de contratar em caso de divergência com o teor dos demais documentos que integram a proposta e se encontram identificados no artigo 57.º do CCP.
4. Existindo diferenças entre a lista de preços unitários e o questionário da plataforma, em princípio, deve prevalecer a primeira.
5. Nos termos do artigo 249.º do Código Civil, o erro de cálculo ou escrita, revelado no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita, pode ser corrigido.
6. Uma tal correção, não implicando nenhum juízo prévio, constitui mesmo um dever do júri do procedimento para a formação de contratos, nos termos do artigo 72.º, n.º 4, do CCP.
7. Todavia, trata-se de um dever do júri dirigido apenas a erros materiais manifestos, expressões defeituosas e detetáveis do que foi declarado e tem como limite a intangibilidade da proposta.
8. O princípio da intangibilidade da proposta, ou da sua imutabilidade, constituindo refração dos princípios da concorrência e da igualdade, implica que com a entrega da proposta o concorrente fique «vinculado» à mesma, não a podendo retirar ou alterar até que seja proferido o ato de adjudicação ou seja decorrido o seu prazo de validade.
9. O sentido da correção do erro de cálculo ou de escrita tem de resultar evidenciado das próprias circunstâncias em que a declaração é feita, não podendo surgir de documentos novos com dados até então desconhecidos.
10. No caso, a correção dos erros identificados implicava a alteração dos preços unitários registados para uma pluralidade de artigos.
11. Num quadro de erro insuscetível de correção nos preços unitários, que se apresentam desconformes à vontade declarada da concorrente, torna-se inviável recorrer ao disposto no artigo 60.º, n.º 3 do CCP.
12. O artigo 70.º, n.º 2, c) do CCP impõe a exclusão da proposta no caso de impossibilidade de avaliação da mesma em virtude da forma de apresentação de algum dos seus atributos.
13. No caso, os erros evidenciados inviabilizaram a avaliação do atributo de proposta, consistente no preço e, sendo assim, não pode merecer censura a decisão da entidade fiscalizada, nenhuma ilegalidade tendo sido cometida com a exclusão da proposta da concorrente com fundamento no disposto no art.º 70º, nº 2, al. c), do CCP;
14. A circunstância de esta ser a proposta que apresentava o melhor preço, poderia, eventualmente, justificar uma insistência do júri no pedido dos esclarecimentos necessários, sendo certo,

porém, que tendo já interpelado a concorrente para o fazer, ao abrigo do disposto no artigo 72.º do CCP, a mais não estava legalmente obrigado.

15. O legislador não distingue os erros que podem ser corrigidos pela sua relevância no preço ou dimensão da sua repercussão económica.
16. Sem se perder de vista que a axiologia própria da jurisdição financeira se alicerça na tutela dos dinheiros públicos, o certo é que, para efeitos de recusa de visto, a conclusão da alteração do resultado financeiro do contrato não dispensa a presença de uma ilegalidade no procedimento, nos termos previstos no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC, o que no caso não se verifica.