



ACÓRDÃO N.º 03/2015- 30 de Janeiro – 1.ª Secção/SS

PROCESSO N.º 2160/2014

RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS

Acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção, da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

1.

A **Câmara Municipal da Guarda** remeteu ao Tribunal de Contas, em 22 de outubro de 2014, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato destinado à prestação de serviços de recolha, limpeza e transporte de resíduos sólidos urbanos e lavagem, manutenção, fornecimento e colocação de contentores no Município da Guarda, celebrado em 19 de setembro de 2014, entre aquela entidade e a empresa *SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.*, pelo valor de € 3.200.000,00, acrescido de *IVA*, e pelo prazo de 5 anos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2. Factos

Para além da factualidade referida em I., consideram-se assentes, com relevância para a decisão em curso, os factos seguintes:

a.

O contrato em causa foi outorgado na sequência de decisão de contratar contida em deliberação da Câmara Municipal da Guarda, de 24.03.2014, que autorizou a abertura de procedimento de natureza concursal [concurso público, com publicidade internacional], sendo que a publicação dos correspondentes anúncios teve lugar em *D.R.* de 28.03.2014 e em *J.O.U.E.* de 02.04.2014.

b.

O valor do preço-base do procedimento foi fixado em € 4.000.000,00, tendo igualmente a entidade adjudicante definido o valor do preço anormalmente baixo em € 3.200.000,00, valor que corresponde a 80 % do preço base.



Tribunal de Contas

c.

O critério de adjudicação estabelecido no artigo 9.º, do Programa de Concurso, melhor esclarecido na sequência da resposta aos pedidos de esclarecimentos solicitados, é o da proposta economicamente mais vantajosa densificado pelos fatores e ponderações, a saber:

- “Preço da Proposta (P)-60 %
- Valia Técnica da Proposta (VT)-40%”

d.

Ainda segundo o art.º 9.º, do Programa do Procedimento, a avaliação do fator “preço”, para o total da proposta, submete-se à fórmula seguinte:

- $P = 0,7 \times PT + 0,3 \times PV$
- $PT = [02 -10]$, sendo PT o Preço Total da proposta para um prazo de 5 anos, e de acordo com os intervalos que se vertem no quadro que segue -

Preço total da proposta para 5 anos	pontos
Igual ou inferior a € 3.200.000,00	10 Pontos
De € 3.200.000,01 a € 3.300.000,00	9 pontos
De € 3.300.000,01 a € 3.400.000,00	8 pontos
De € 3.400.000,01 a € 3.500.000,00	7 pontos
De € 3.500.000,01 a € 3.600.000,00	6 pontos
De € 3.600.000,01 a € 3.700.000,00	5 pontos
De € 3.700.000,01 a € 3.800.000,00	4 pontos
De € 3.800.000,01 a € 3.900.000,00	3 pontos
De € 3.900.000,01 a € 4.000.000,00	2 pontos

- $PV = [02 -10]$, sendo PV o Preço Global proposto para aquisição das viaturas municipais e de acordo com os intervalos constantes do quadro assim constituído-

Preço global proposto para aquisição das viaturas municipais	pontos
Superior ou igual a € 175.000,00	10 Pontos
De € 174.999,99 a € € 170.000,00	9 pontos
De € 169.999,99 a € € 165.000,00	8 pontos
De € 164.999,99 a € € 160.000,00	7 pontos
De € 159.999,99 a € € 155.000,00	6 pontos
De € 154.999,99 a € € 150.000,00	5 pontos
De € 149.999,99 a € € 145.000,00	4 pontos
De € 144.999,99 a € € 140.000,00	3 pontos
De € 139.999,99 a € € 135.000,00	2 pontos

e.

A avaliação do fator “valia técnica” é efetuada mediante a seguinte fórmula:

$$VT - 0,3 \times VT1 + 0,3 \times VT2 + 0,2 \times VT3 + 0,2 \times VT4,$$



Tribunal de Contas

Sendo,

VT- Classificação da proposta em análise tendo em conta o fator Valia Técnica da proposta;

VTI - Memória descritiva e justificativa da execução dos trabalhos a realizar;

VT2 - Programa de trabalhos;

VT3 - Mapas financeiros constituídos pelos preços unitários dos trabalhos a realizar e nota justificativa dos preços;

VT4-Grau de inovação das campanhas de sensibilização a realizar”.

f.

Foram definidos 4 subfactores e definidas as pontuação que resultam dos indicadores que constam do art.º 9.º, n.ºs 3 e 4 do PC, cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido.

g.

Foram apresentadas 10 propostas [todas elas aceites], cujos preços, conforme resulta dos relatórios de análise efetuados pelo júri, foram:

N.º DA PROPOSTA	CONCORRENTE	VALOR (€)
1	RRI - Recolha De Resíduos Industriais, Lda.	3.200.000,00
2	Rede Ambiente, Engenharia e Serviços, Lda. / Ecorede, Silvicultura e Exploração Florestal, S.A.	3.699.000,00
3	Focsa - Serviços De Saneamento Urbano De Portugal	3.399.847,80
4	Luságua - Serviços Ambientais, S.A.	3.999.999,00
5	Cespa Portugal, S.A.	3.499.980,00
6	Suma - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.	3.200.000,00
7	Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.	3.780.000,00
8	Ecoambiente S.A.	3.575.626,20
9	Hidurbe - Gestão De Resíduos, S.A.	3.489.900,00
10	Lurec - Limpeza Urbana e Reciclagem, S.A.	3.339.511,65

h.

No concernente ao valor de aquisição das viaturas municipais, todas as propostas apresentadas obtiveram a pontuação máxima.

i.

Da análise e posterior aplicação do critério de adjudicação, por parte do júri do procedimento, resultou a classificação de propostas seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro de classificação final					
Nº Proposta	PREÇO DA PROPOSTA (P)		VALIA TÉCNICA DA PROPOSTA (VT)		Classificação
1	10,00	0,60	7,60	0,40	9,04
2	6,50	0,60	7,25	0,40	6,80
3	8,60	0,60	7,90	0,40	8,32
4	4,40	0,60	7,75	0,40	5,74
5	7,90	0,60	7,80	0,40	7,86
6	10,00	0,60	8,80	0,40	9,52
7	5,80	0,60	7,35	0,40	6,42
8	7,20	0,60	7,35	0,40	7,26
9	7,90	0,60	8,10	0,40	7,98
10	8,60	0,60	6,90	0,40	7,92

j.

Pelo que foram ordenadas do seguinte modo:

CLASSIFICAÇÃO	N.º DA PROPOSTA	CONCORRENTE	PREÇO
1º lugar	6	Suma - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.	3 200 000,00 €
2º lugar	1	RRI - Recolha de Resíduos Industriais, Lda.	3 200 000,00 €
3º lugar	3	Focsa - Serviços de Saneamento Urbano de Portugal	3 399 847,80 €
4º lugar	9	Hidurbe - Gestão de Resíduos, S.A.	3 489 900,00 €
5º lugar	10	Lurec - Limpeza Urbana e Reciclagem, S.A.	3 339 511,65 €
6º lugar	5	Cespa Portugal, S.A.	3 499 980,00 €
7º lugar	8	Ecoambiente, S.A.	3 575 626,20 €
8º lugar	2	Rede Ambiente, Engenharia e Serviços, Lda. / Ecorede, Silvicultura e Exploração Florestal, S.A.	3 699 000,00 €
9º lugar	7	Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.	3 780 000,00 €
10º lugar	4	Luságua - Serviços Ambientais, S.A.	3 999 999,00 €

k.

Em 25.08.2014, a Câmara Municipal da Guarda deliberou, por maioria, a aprovação do Relatório Final e a adjudicação da prestação de serviços de recolha, limpeza e transporte de resíduos sólidos urbanos, lavagem, fornecimento e colocação de contentores no Município da Guarda à empresa “SUMA - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.”, pelo preço de € 3.200.000,00 e por um período de cinco anos.

l.

Quanto à definição do preço base e do limiar do preço anormalmente baixo, o Município esclarece o seguinte:

“O Município da Guarda procedeu a um rigoroso estudo que levou à definição do preço base do procedimento, que estimou em 4.000.000,00€. Tendo em



conta o estudo efetuado considerou ainda que um abaixamento superior a 20% relativamente ao preço considerado "bom" e adequado para a prestação do serviço, poderia pôr em causa a estabilidade do contrato e assim sendo poria em causa o interesse público. Esta preocupação da Câmara Municipal com a estabilidade do contrato, levou à fixação da pontuação máxima para as propostas de valor igual ou inferior a 3.200.000,00 €.

Mesmo considerando o regime estabelecido para a apresentação de um preço anormalmente baixo, a Câmara Municipal pretendeu desincentivar os interessados a apresentarem propostas demasiado baixas, que poderiam não manter ao longo dos 5 anos em que decorre a prestação do serviço e a vigência do contrato. Em síntese pretende-se evitar que uma adjudicação muito barata viesse a revelar-se demasiado cara.”

m.

E, justificando o modelo de avaliação adotado, o Município da Guarda adianta:

“O Município da Guarda está consciente do objetivo perseguido com o procedimento em questão, que se traduz na satisfação da necessidade pública com o menor custo possível. Porém também está consciente que esse objetivo só se concretiza com a estabilidade do contrato.

Face ao estudo rigoroso efetuado que levou à definição do preço base considerou que um abaixamento superior a 20% relativamente ao preço considerado "bom" e adequado para a prestação do serviço, poderia pôr em causa a estabilidade do contrato e assim sendo poria em causa o interesse público.

Ou seja o Município considerou que propostas demasiado baixas poderiam significar o não cumprimento do contrato ou o seu cumprimento deficiente. Assim, com o modelo de avaliação do fator preço, que impede a graduação e diferenciação de propostas abaixo de 3.200.000,00€, o Município pretendia obter o resultado que melhor garantisse a proteção do interesse público.”



Tribunal de Contas

n.

Quanto ao valor relativo à retoma de uma lista de veículos propriedade do Município, este esclareceu que o mesmo foi calculado “*com base no valor que falta para a sua amortização*”, sendo que para as viaturas já integralmente amortizadas “*foi feito um estudo de mercado*”.

o.

E, explicitando, esclarece:

(...)

“com o estudo de mercado feito e considerando o estado geral em que as viaturas se encontram, não se considerou possível haver propostas acima do preço proposto. A apresentação de preços superiores ao preço máximo definido seria pura especulação e isso não seria saudável para o contrato.”

p.

Relativamente à relação entre o valor da adjudicação e o valor que consta das propostas para a aquisição das viaturas, o MG esclareceu:

“O valor da adjudicação não tem qualquer relação com o valor da aquisição”.

q.

Com relevância, o n.º 9 do artigo 5.º do Caderno de Encargos estabelece, ainda, o seguinte:

“O adjudicatário deverá dispor, no Concelho da Guarda, instalações e respetivas estruturas administrativas e operacionais necessárias ao funcionamento normal dos trabalhos da prestação de Serviços, sendo todos os custos do encargo do Adjudicatário”.

r.

E os n.ºs 2 e 3, do artigo 18.º, do referido CE dispõem:

“2 - O adjudicatário deverá ter instalações fixas neste Concelho.

3 – As instalações fixas utilizadas pelo Adjudicatário deverá ser dentro do Concelho da Guarda que inclui parques de estacionamento e depósito temporário de resíduos, oficinas, escritórios, lavagem e mais dependências complementares necessárias à realização dos trabalhos da prestação de



Tribunal de Contas

serviços, serão definidos pelo Adjudicatários, apontando as características gerais das mesmas. Os gastos de estabelecimento e conservação destas instalações são por conta e cargo do Adjudicatário”.

S.

Justificando a exigência estabelecida no CE quanto à obrigação de o adjudicatário possuir instalações no concelho da Guarda, o Município da Guarda refere:

“Considerou-se que a presença de instalações no Concelho da Guarda seria a melhor forma para o adjudicatário dar resposta mais eficiente e eficaz no desempenho dos serviços que o adjudicatário tem de realizar pelo que estabeleceu como uma obrigação. Ou seja, o Município pretendeu salvaguardar o interesse público. Esta exigência sendo definida do Caderno de Encargos coloca em igualdade de circunstâncias a todos os interessados estando salvaguardados os princípios da igualdade e da concorrência.”

DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO.

3.

A materialidade constante do processo, no confronto com a legislação aplicável, impõe, para apreciação, as seguintes questões:

- Do modelo de avaliação de propostas em geral e o Código dos Contratos Públicos;
- Do modelo de avaliação de propostas adotado, respetiva conformação legal e [in]observância dos princípios da contratação pública;
- Das ilegalidades e o Visto.

Do modelo de avaliação das propostas em geral.

a.

Considerada a normação contida nos art.^{os} 74.^o, 75.^o, 132.^o e 139.^o, do Código dos Contratos Públicos, e os demais princípios que emergem do art.^o 1.^o, n.^o 4, de igual diploma legal, é imperioso afirmar que o modelo de avaliação das propostas



Tribunal de Contas

constitui a pedra angular e essencial do procedimento tendente à formação dos contratos [exceciona-se o procedimento referente ao ajuste direto – vd. art.º 115.º, do C.C.P.] em que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa.

Por outro lado, e repousando, ainda, na textura das citadas normas, o modelo de avaliação, a prever no âmbito do Programa do Procedimento, deverá propiciar uma avaliação fundamentada, seja no que concerne a matéria em que a apreciação é juridicamente vinculada, seja em domínios onde a atividade discricionária da Administração é operável.

Acresce que o modelo de avaliação das propostas, para além de dever assegurar a observância dos princípios da contratação pública e da atividade administrativa em geral [transparência, igualdade e concorrência], perfilar-se-á, obrigatoriamente, como intangível [em nome do princípio da estabilidade objetiva, uma vez definido o modelo de avaliação, esse manter-se-á inalterável no decurso da pendência do procedimento que tende à formação do contrato].

Do exposto, e ainda sustentados nas regras que integram os citados art.ºs 75.º, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, dos do Código dos Contratos Públicos, **resulta que o modelo de avaliação, a integrar no Programa de Procedimento, conterá a** elencagem e densificação de fatores e eventuais subfactores de avaliação considerados indispensáveis à boa estruturação do critério de adjudicação, sendo que estes deverão reportar-se a aspetos do contrato a celebrar e serem submetidos à concorrência mediante o caderno de encargos.

O modelo de avaliação deverá ser ainda integrado por certa e rigorosa valoração dos coeficientes de ponderação dos fatores e subfactores indicados e por escalas de pontuação dos fatores e/ou subfactores [tais escalas deverão assumir uma expressão matemática ou materializar-se num conjunto ordenado de atributos diversos passíveis de integrar a execução do contrato].



Tribunal de Contas

Do afirmado resulta, afinal, **que a melhor e legal definição do critério de adjudicação a prever no Programa do Concurso**, para além de pressupor coerência entre os elementos que substanciam o modelo de avaliação, **exigirá que os fatores** se diferenciem entre si e sejam complementares [deverão, também, incidir sobre atributos a apresentar em sede de propostas] e **que os subfactores** expressem um desenvolvimento lógico dos fatores, **obrigará a que os coeficientes de ponderação** atribuídos a fatores e subfactores se articulem, de modo progressivo, e **que as escalas de pontuação assumam um desenvolvimento proporcional por forma a permitir a valoração de todas as propostas e a respetiva diferenciação**, e, em suma, pressuporá que os fatores, subfactores e escalas de pontuação não contrariam a essência do critério de adjudicação eleito, o qual, *«in casu»*, se traduz em *“proposta economicamente mais vantajosa”*.

b.

Complementando o exposto em II. 3. a., deste acórdão, importa sublinhar que a contratação pública apoia-se, hoje, num acervo principialista que, como é sabido, se concretiza na transparência, igualdade e concorrência.

E estes princípios, porque vinculantes, modelam o regime da contratação pública, que, como é sabido, persegue a salvaguarda do interesse público, finalidade primeira do procedimento, concursal ou não.

Tal dimensão principialista tem, mesmo, consagração legal, conforme se infere do art.º 1.º, n.º 4, do *C.C.P.* .

c.

Por outro lado, no âmbito da contratação pública, o procedimento tem por escopo a escolha de um cocontratante e, inerentemente, uma proposta que satisfaça as necessidades públicas em condições económico-financeiras tidas por adequadas e vantajosas para a entidade adjudicante [vd., neste sentido, o art.º 74.º, do *C.C.P.*]. Uma escolha que, realce-se, deverá processar-se em ambiente de subordinação aos citados princípios, assegurando-se, entre o mais, o direito de todos os



operadores económicos ao mercado dos contratos públicos em condições de igualdade.

Ao estabelecer os dois critérios possíveis de adjudicação em procedimento de contratação pública [o do preço mais baixo e o da proposta economicamente mais vantajosa], o legislador, no art.º 74.º, do *C.C.P.*, evidencia o objetivo primeiro do procedimento tendente à contratação pública e que se traduz, afinal, no encontro de uma proposta que assegure uma vantagem económica para a entidade adjudicante.

d.

«*In casu*», o critério de adjudicação adotado pelo **Município de Guarda** assenta na proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante.

Neste contexto, embora caiba à entidade adjudicante a definição de um modelo de avaliação das propostas e, sequentemente, o modo de ponderação das múltiplas dimensões da execução do contrato submetidas à concorrência, impõe-se àquela a obrigação estrita de o fazer, com o objetivo de escolher a proposta economicamente mais vantajosa [vd., a propósito, o disposto nos art.ºs 42.º, n.ºs 3 e 4, 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º, todos do *C.C.P.*]¹.

O critério e objetivo descritos, que, como é sabido, vinculam a entidade adjudicante, para além de obrigarem a assegurar a efetivação do princípio da concorrência nos fatores escolhidos, impõem, ainda, que o modelo de avaliação viabilize a avaliação das vantagens económicas sobrevindas à concretização daquele princípio.

E, lembremos, aqui, o princípio da economia [vd. art.º 42.º, n.º 6, da *L.E.O.*], o qual obriga, de um lado, a que a necessidade pública seja satisfeita com o menor custo possível, e, do outro, que qualquer despesa pública se acolha a tal princípio.

¹ Neste sentido, o Acórdão n.º 27/2013, de 05.11, 1.ª S/SS.



Tribunal de Contas

Os modelos de avaliação das propostas deverão, pois, constituir meios de estimulação do funcionamento da concorrência e vias de encontro de escolhas assentes em critérios de economicidade.

Do modelo de avaliação das propostas adotado.

4.

a.

Conforme se mencionou em II. c., deste acórdão, o critério de adjudicação, assenta na proposta economicamente mais vantajosa, integrado e densificado pelos fatores, a saber:

- Preço da proposta – 60%;
- Valia técnica da proposta – 40%.

b.

Por outro lado, e reproduzindo aqui a factualidade dada como fixada em 2. a. a f., deste acórdão, a avaliação do fator “preço” é efetuada através de fórmula que, relevantemente, abriga intervalos de preços, pontuando-os, em concreto, e de acordo com o regulado e previsto no programa do procedimento [vd. art.º 9.º].

c.

Assim, e explicitando, **às propostas** [com referência ao preço total da proposta para 5 anos] **de valor igual ou inferior a € 3.200.000,00 são atribuídos 10 pontos**, as situadas entre € 3.200.000,01 e € 3.300.000,00 recolhem a pontuação de 9 pontos, sendo que **às demais propostas** com valores situados entre € 3.300.000,01 e € 3.400.000,00, € 3.400.000,01 e € 3.500.000,00, € 3.500.000,01 e € 3.600.000,00, € 3.600.000,01 e € 3.700.000,00, € 3.700.000,01 e € 3.800.000,00, € 3.800.000,01 e € 3.900.000,00, € 3.900.000,01 e 4.000.000,00, são atribuídos, respetivamente, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, e 1 pontos.

d.

Por outro lado, e no concernente à aquisição das viaturas municipais, **às propostas de valor superior ou igual a € 175.000,00 são atribuídos 10 pontos**, ao passo que às propostas com valores que se situam entre € 174.999,99 e



Tribunal de Contas

€ 170.000,00, € 169.999,99 e € 165.000,00, € 164.999,99 e € 160.000,00, € 159.999,99 e € 155.000,00, € 154.999,99 e € 150.000,00, € 149.999,99 e 145.000,00, € 144.999,99 e € 140.000,00 e de € 139.999,99 a € 135.000,00, são atribuídas, respetivamente, as pontuações de 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, e 2 pontos.

e.

Como bem se intuirá, a aplicação da citada fórmula para avaliação do fator “*preço*” potencia, inevitavelmente, resultados que colocam em causa a bondade do modelo [de avaliação] adotado.

f.

Desde logo, e necessariamente, porque a fórmula adotada conduz, de um lado, à atribuição de idêntica pontuação a propostas de valores expressivamente diferentes, e, por outro lado, incentiva a apresentação de propostas de valor correspondente a € 3.200.000,00 [relativamente ao preço total das propostas para cinco anos] e € 175.000,00 [no concernente à aquisição das viaturas do município] ou bem próximos de tais montantes.

5.

a.

Consultado o Relatório Final, que, de resto, traduz, sem alteração, o teor do Relatório Preliminar, constata-se, nesse domínio [avaliação do fator “*preço*”], a confirmação da previsão enunciada em 4. e. e f., deste acórdão.

b.

Na verdade, no âmbito do fator “*preço*” e com referência ao teor do referido Relatório Final, aprovado pela Câmara Municipal da Guarda, verifica-se, relevantemente, o seguinte:

- Das dez propostas submetidas a concurso, **duas** [as apresentadas pelas concorrentes RRI-Recolha de Resíduos Industriais, L.da, e, SUMA- Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.] exibem valores de € 3.200.000,00, **quatro** apresentam valores situados entre € 3.339.847,80 e € 3.499.980,00, **três**



apresentam valores compreendidos entre € 3.489,900,00 e € 3.575.626,20, **duas** indicam valores de € 3.780.000,00 e € 3.575.626,20 e **uma última** tem o valor de € 3.999.999,00;

- Por outro lado, no tocante à aquisição das viaturas municipais, todas as propostas apresentadas obtiveram a pontuação máxima de 10 pontos.

c.

Conquanto se nos afigure legítima a preocupação da autarquia em apreço em escolher uma proposta que assegure a rigorosa implementação dos serviços sob contrato, tal não invalida que o modelo de avaliação a adotar e, bem assim, o modo de encontro do valor a fixar para o “*preço-base*”, se devam adequar e conformar com o fim para que foram concebidos, que, como já se escreveu, se identifica com a escolha de uma proposta que se revele economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante.

Ora, e como já se afirmou, o modelo de avaliação previsto no Programa do Procedimento, ao não permitir uma pontuação diferenciada das propostas com valor inferior a € 3.200.000,00 [com referência ao preço total das propostas para cinco anos] desincentivou, na prática, a apresentação de propostas que, relevantemente, e para menos, se distanciassem daquele montante e, inerentemente, não assegurou a escolha de propostas que, com certeza, satisfizessem a concretização da necessidade pública pelo menor custo.

d.

De igual modo, e agora no tocante à aquisição das viaturas municipais, o modelo de avaliação em causa, ao não estabelecer pontuação específica e diversa para propostas com valor superior a € 175.000,00, determinou a não apresentação de propostas que, para mais e com relevância, se distanciassem daquele montante, o que terá determinado a atribuição da pontuação de 10 pontos a todas as propostas. E, conseqüentemente, também, nesta parte, não se assegurou que a transação em causa fosse efetuada pelo melhor preço [na perspetiva do ente público – Município da Guarda].



e.

E, nesta parte, não deixaremos de lembrar o Acórdão n.º 4/2013, de 15.05, 1.ª S/PL, onde se afirma que *“um modelo de avaliação de propostas que fixa um limiar de preço abaixo do qual a classificação das propostas é idêntica e, assim, desconsidera diferença de preços, não é compatível com o objetivo legal do critério de adjudicação, tal como é definido no art.º 74.º, n.º 1, al. a), do C.C.P.”*.

f.

Para além do exposto, importa, no entanto, destacar a bondade da fixação do preço anormalmente baixo [vd. art.º 8.º, do Programa do Concurso, e art.º 3.º do CE], porquanto se harmoniza com o disposto no art.º 71.º, n.º 1, al. b) do Código dos Contratos Públicos, com referência, ainda, ao preceituado nos art.ºs 115.º, n.º 3, 132.º, n.º 2 e 189.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos.

Do Caderno de Encargos vs. Princípios da contratação pública.

6.

a.

Conforme decorre do n.º 9, do art.º 5.º, do Caderno de Encargos, exige-se ao adjudicatário que disponha, no concelho da Guarda, de instalações e respetivas estruturas administrativas e operacionais necessárias ao funcionamento normal dos trabalhos de prestação de serviços.

E os n.ºs 2 e 3, do art.º 18.º, daquela peça procedimental, obrigam, ainda, o adjudicatário a ter instalações fixas naquele concelho.

b.

Ora, tal exigência, aliás, não suficientemente fundada, tende a restringir o universo dos concorrentes àqueles que possuem instalações no concelho da Guarda. E tal circunstância, para além de colocar em causa a igualdade dos oponentes ao concurso, é passível, ainda, de ofender o princípio da concorrência, que, como é sabido, se assume como estruturante da contratação pública e se prevê no art.º 1, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos.



Das Ilegalidades

7.

a.

Percorrido o exposto em II., deste acórdão, dúvidas não restam de que o procedimento se mostra enformado por uma regra atinente ao modelo de avaliação das propostas para o fator “*preço*” [inclui a fórmula matemática indicada e adotada no Programa do Concurso] que, por não assegurar a escolha da proposta economicamente mais vantajosa para o adjudicante e obstar à observância do princípio da concorrência, viola o disposto nos art.^{os} 74.^o, n.^o 1 e 1.^o, n.^o 4, do C.C.P. .

b.

A violação de tais normas [também enformada pelo concluído em II. 6., deste acórdão], porque obsta, ainda, à adequada realização da despesa pública e, conseqüentemente, à devida utilização dos fundos públicos, induz, por outro lado, o incumprimento do preceituado nos art.^{os} 42.^o, n.^o 6 e 47.^o, n.^o 2, da Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.^o 91/2001, de 20.08, com as sucessivas alterações].

c.

A inobservância do princípio e das normas acima referidas [art.^{os} 74.^o, n.^o 1 e 1.^o, n.^o 4, do C.C.P., e 42.^o, n.^o 6 e 47.^o, n.^o 2, da L.E.O.], porque influenciaram a ordenação das propostas e, naturalmente, o encontro da proposta a adjudicar, é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato. Ou seja, caso não ocorresse a violação da norma referida, era expectável a obtenção de um resultado que melhor garantisse a proteção dos interesses financeiros públicos.

Do visto

8.



Tribunal de Contas

Segundo o art.º 44.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08., constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique:

- Nulidade;
- Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras;
- **Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.**

As ilegalidades evidenciadas e a inobservância dos princípios enunciados não constituem nulidade, por não subsunção à previsão do art.º 133.º, do *C.P.A.*, que elenca os atos administrativos sancionados com tal forma de invalidade.

Também não se perfilam encargos sem cabimentação em verba orçamental própria.

Porém, e como acima afirmámos, **as ilegalidades evidenciadas e a inobservância dos princípios enunciados são suscetíveis de conduzir à alteração do resultado financeiro do contrato em apreço.**

Salienta-se, também, que a densificação da expressão *“ilegalidade que possa alterar o respetivo resultado financeiro”* se basta com o simples risco de que da ilegalidade cometida possa advir a alteração do correspondente resultado financeiro. Entendimento que, de resto, se apoia em jurisprudência amplamente firmada neste Tribunal de Contas.

Ocorre, pois, fundamento para a recusa do Visto.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao presente contrato.



Tribunal de Contas

Emolumentos legais [vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique

Lisboa, 30 de Janeiro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Helena Maria Abreu Lopes)

(João Alexandre Gonçalves de Figueiredo)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)