



Secção: 1.ª S/SS  
Data: 15/07/2019  
Processo: 547/2019

RELATOR: Alzira Antunes Cardoso

NÃO TRANSITADO EM JULGADO

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

## I – RELATÓRIO

1. O Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, E.P.E. (doravante IPOPOP), submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato de prestação de serviços para a “Gestão de Resíduos Hospitalares Perigosos”, celebrado com a sociedade Ambimed–Gestão Ambiental, Lda (doravante Ambimed), em 01.10.2018, pelo preço contratual global de 1.389.990,00 €, e pelo prazo de três anos.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato devolvido ao IPOPOP para prestação de esclarecimentos e junção de documentos necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### – DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:
  - a) Por deliberação de 06.12.2017, o Conselho de Administração do IPOPOP autorizou a abertura de concurso público de âmbito internacional, tendo em vista a contratação de serviços de “gestão de resíduos hospitalares perigosos”;



- b) O anúncio do concurso foi publicado no DR, II Série, n.º 40, de 26.02.2018, sob o n.º 1032/2018, e no JOUE, em 28.02.2018, constando em ambos o preço base (sem IVA) de 1.150.419,03 €, e a seguinte descrição do objeto do contrato:  
*«O objeto desta prestação de serviços é a execução de um serviço que assegure a gestão de resíduos hospitalares perigosos produzidos nas instalações do IPO-Porto. A gestão de resíduos hospitalares deverá ser entendida como o conjunto de operações de recolha, transporte, tratamento e eliminação através de meios adequados»;*
- c) O critério de adjudicação estabelecido foi o da “proposta economicamente mais vantajosa”, tendo o valor global da proposta uma ponderação de 90% e a “Equipa da recolha intra-hospitalar” uma ponderação de 10%;
- d) Foram apresentadas propostas apenas pela AMBIMED e SUCH, sendo que este último apresentou uma proposta no valor de € 0.01 que, conforme resulta do relatório final do júri, datado de 27.04.2018, foi excluída;
- e) Em relação ao preço base, critério de avaliação e motivos de exclusão das propostas, consta do “Caderno de Encargos” que:
- «1.6-Parâmetros base**
- 1-Constituem parâmetros-base os seguintes preços unitários:*
- a) *Custo de tratamento de resíduo do grupo III: 0,49 €/Kg;*
- b) *Custo de tratamento de resíduo do grupo IV: 1,15 €/Kg;*
- c) *Custo de tratamento de resíduos líquidos perigosos: 0,90 €/lt;*
- d) *Custo mensal da equipa de recolha intra-hospitalar: 9.600,00 €.*
- 2-A todos os preços acresce IVA à taxa legal em vigor.*
- 1.7-Motivos de exclusão da proposta.**
- 1-As propostas cujos preços unitários ultrapassem os valores indicados nos parâmetros base serão excluídas.*
- (...)
- 1.9-Estímativa da produção de resíduos**
- 1-Paia efeitos de apresentação de propostas, os concorrentes deverão considerar as seguintes estimativas de produção anual de resíduos:*
- a) *Resíduos hospitalares Grupos I+II: 427.230,00 Kg;*
- b) *Resíduos hospitalares Grupos III: 435.000,00 Kg;*



c) Resíduos hospitalares Grupos IV: 122.000,00 Kg;

d) Resíduos líquidos perigosos: 35.500,00 litros;

e) Papel/cartão: 76.660,00 Kg;

f) Esferovite/embalagens: 35.000,00 Kg;

g) Vidro: 12.000,00 Kg.

2- As quantidades mencionadas nas alíneas a), e), f) e g) servem para os concorrentes o considerarem apenas para efeitos de organização do trabalho e dimensionamento da equipa de recolha intra-hospitalar.

#### 1.10- Critério de avaliação das propostas

As propostas serão avaliadas através do critério da proposta economicamente mais vantajosa:

1-Valor global da proposta (A)-90%

Limite mínimo	Limite máximo	Pontos
Acima 383.473,01 €		Exclusão
383.473,01 €	385.400,00 €	1 pontos
381.546,01 €	383.473,00 €	2 pontos
379.619,01 €	381.546,00 €	3 pontos
377.692,01 €	379.619,00 €	4 pontos
375.765,01 €	377.692,00 €	5 pontos
373.838,01 €	375.765,00 €	6 pontos
371.911,01 €	373.838,00 €	7 pontos
369.984,01 €	371.911,00 €	8 pontos
368.057,01 €	369.984,00 €	9 pontos
366.130,01 €	368.057,00 €	10 pontos
364.203,01 €	366.130,00 €	11 pontos
362.276,01 €	364.203,00 €	12 pontos
360.349,01 €	362.276,00 €	13 pontos
358.422,01 €	360.349,00 €	14 pontos
356.495,01 €	358.422,00 €	15 pontos
354.568,01 €	356.495,00 €	16 pontos
352.641,01 €	354.568,00 €	17 pontos
350.714,01 €	352.641,00 €	18 pontos
348.787,01 €	350.714,00 €	19 pontos
Abaixo de 348,787,01 €		20 pontos

2-Equipa de recolha intra-hospitalar (B)-10%

Operadores	Pontos
Abaixo de 6	excluído
6	10
7	15 pontos
Acima de 7	20 pontos



- f) No decurso do prazo para apresentação de propostas, o SUCH pediu, entre outros, os seguintes esclarecimentos:

**«1. Parâmetro Base**

*Tendo em conta que a prestação contempla logística associada aos resíduos do Grupo I/II, gostaríamos de ser esclarecidos se há lapso nos valores que indicam no parâmetro-base no ponto 1.6 do caderno de encargos, uma vez que, não referem preço base para o valor kg de logística associado a estes dois grupos.*

*(...)*

**4. Critérios de avaliação das propostas**

- a) No ponto 1.6 do caderno de encargos são indicados valores base, por tipologias de resíduos, bem como valor mensal para a recolha interna;*
- b) No ponto 1.9 do caderno de encargos são indicadas as quantidades anuais das várias tipologias de resíduos;*
- c) Efetuado o cálculo das quantidades anuais pelos valores base indicados, obtêm-se:*

- Grupo III – 0,49 € x 435,000 = 213.150,00 €;*
- Grupo IV – 1,15 € x 122.000 kg = 140.300,00 €;*
- Líquidos – 0,90 € x 35.500 litros = 31.950,00 €;*

*O que totaliza 385.400,00 €/ano.*

*d) No ponto 1.10 do caderno de encargos é apresentada uma tabela, relativa à pontuação atribuída às propostas, em que é inferido que propostas acima de 383,473,01 € são excluídas e que as propostas que se situem entre os 383,473,01 e os 385.400,00 € têm a pontuação de 1 ponto.*

*e) O preço base do procedimento é de 1.150.419,03 €, a que corresponderá um valor anual de 385.400,00 €, já referido na alínea c).*

*Face ao acima exposto, queiram V. Exas esclarecer se, no que se refere à alínea d), relativa ao mapa com metodologia para apuramento de pontos a atribuir à componente (A) – valor global da proposta – pretendiam V. Exas dizer que são excluídas as propostas que estejam acima do valor base anual, ou seja, acima dos 385.400,00 €»;*

- g) Na sequência do referido pedido de esclarecimento, na reunião realizada em 23.03.2018, o júri do concurso esclareceu o seguinte:



**«1. Parâmetros-base**

- *A prestação de serviços posta a concurso engloba a recolha intra-hospitalar dos resíduos dos grupos I + II dos locais de produção para o ecocentro.*
- *Não existem preços-base para estes grupos, uma vez que o serviço será remunerado pelo valor pago á equipa de recolha intra-hospitalar (ver número 2 do ponto 1.9 do caderno de encargos).*

(...)

**4-Critério de avaliação das propostas**

- *Serão excluídas as propostas cujo valor anual ultrapasse os 385.400,00 € (trezentos e oitenta e cinco mil e quatrocentos euros) acrescidos de IVA»;*

h) A *Ambimed* indicou na proposta submetida na respetiva plataforma o valor global de 1.044,390,00 € (sem IVA);

i) No corpo da proposta, indicou o valor total de 1.044.390,00 € (S/IVA), como “valor global da proposta de gestão de resíduos hospitalares perigoso”, e indicou à parte o custo da equipa de recolha intra-hospitalar, igual ao indicado no caderno de encargos (9.600,00 € mensais, no total de 115.200,00€ anuais, acrescidos de IVA), somando o indicado valor de 1.044,390,00 € com o valor indicado para a equipa de recolha intra-hospitalar o montante de 1.389.990,00 € (sem IVA) para os três anos de vigência do contrato (1.044.390,00 €+345.600,00 €), conforme resulta do teor da referida proposta, que nessa parte se transcreve:

**«IV – ATRIBUTOS DA PROPOSTA COM OS ASPECTOS DE EXECUÇÃO DO CONTRATO SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA**

*Tendo em consideração a estimativa da produção de resíduos apresentada no ponto 1.9 do caderno de encargos e os parâmetros base estabelecidos no ponto 1.6., são apresentados os seguintes aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência:*



**1 – VALOR GLOBAL DA PROPOSTA DE GESTÃO DE RESÍDUOS HOSPITALARES PERIGOSOS**

Descrição	Quantidade Anual Estimada	Preço Unitário	Preço Total
Custo de Tratamento de Resíduos do Grupo III	435.000 Kg	0,48 € / Kg	208.800,00 €
Custo de Tratamento de Resíduos do Grupo IV	122.000 Kg	0,95 € / Kg	115.900,00 €
Custo de Tratamento de Resíduos Líquidos Perigosos	35.500 Litros	0,66 € /Lt	23.430,00 €
<b>TOTAL ANUAL S/ IVA</b>			<b>348.130,00 €</b>
<b>TOTAL DA PROPOSTA S/ IVA</b>			<b>1.044.390,00 €</b>
<b>VALOR DE IVA – 6%</b>			<b>62.663,40 €</b>
<b>TOTAL DA PROPOSTA C/ IVA</b>			<b>1.107.053,40 €</b>

**2 – EQUIPA DE RECOLHA INTRA-HOSPITALAR**

Descrição	Operadores	Custo Mensal de Recolha Intra-Hospitalar	Custo Anual
Equipa de Recolha Intra-Hospitalar	8 operadores (7 operadores a 40 horas semanais e 1 operador a 25 horas semanais)	9.600,00 € (acrescido de IVA à taxa legal de 6%)	115.200,00 €

*Nota: para o parâmetro-base apresentado na alínea d) do ponto 1.6 do caderno de encargos a Ambimed propõe-se a realizar a prestação de serviços objeto da presente proposta com uma equipa de 8 operadores»;*

- j) No relatório final de avaliação das propostas o júri considerou como valor da proposta apresentada *pela Ambimed* 1.044.390,00 €, acrescido de IVA, e propôs a adjudicação à referida empresa, pelo indicado valor;
- k) Em 16/05/2018, o Conselho de Administração do IPOP, aprovou o solicitado na informação do Serviço de Aquisições e Logística (SAL) de 14/05/2018, cujo teor se transcreve:
- «a) Homologação do relatório final do júri, com a adjudicação à empresa Ambimed - Gestão Ambiente Lda;*
  - b) Autorização de adjudicação pelo período de 3 anos;*
  - c) Autorização da respetiva despesa no valor estimado de 1.044.390 €, acrescido de IVA;*
  - d) Validação da minuta do contrato»;*



*l)* Notificada do teor da minuta do contrato, a adjudicatária *Ambimed* discordando do valor contratual de 1.044.390 €, acrescido de IVA, rejeitou a referida minuta por não integrar o valor afeto à “*Equipa de Recolha Intra-hospitalar*”;

*m)* Em 19/06/2018, foi elaborado pelo Gabinete Jurídico do IPO-Porto, um parecer jurídico, junto a folhas 58 e 59, do qual consta, no essencial, o seguinte:

*«(...) sucedeu que depois de devidamente notificada do teor da minuta do contrato, veio a adjudicatária AMBIMED, LDA esclarecer que «o motivo pelo qual procede à rejeição da minuta do contrato relativo ao CP n° 0099/18 consiste no valor mencionado na cláusula 3, verificando-se a ausência do valor afeto à Equipa de Recolha Intra-hospitalar».*

*(...) o Caderno de encargos apresenta uma valorização de 10% no seu critério de adjudicação das propostas sem repercussão remuneratória e de preço, fazendo apelo, apenas ao número de profissionais a afetar à execução contratual nessa parte, de elementos da «Equipa de recolha intra-hospitalar»*

*Ou seja, valoriza a matéria mas não lhe atribui valor económico para efeitos de contratação pública.*

*Na verdade, o número 1.10 sob a epígrafe de «Critério de avaliação das propostas» o Caderno de Encargos i) enuncia o critério preço, com uma valorização de 90% entre “preço-base” e o preço maximamente valorizado e ii) o fator relativo àquela «Equipa de recolha intra-hospitalar», também com um número-base de profissionais e com um número de pontuação máxima, mas não indica a representação económico monetária desse fator.*

*O que veio a realizar no Relatório Final de Avaliação das Propostas, de abril de 2018, ao enunciar no ponto 5, sob a epígrafe de “Parâmetros Base” a menção relativa ao «custo mensal da equipa de recolha intra-hospitalar: 9.600 €» que está em harmonia com a proposta adjudicatária.*

*Nesse sentido, a proposta da concorrente adjudicatária, está conforme o C E, porque respeita os limiares de exclusão, tanto para o critério do preço-base constante da alínea A) do critério de avaliação, de preço/ Kg por grupos de resíduos, quanto para o número de operadores para a Equipa de recolha Intra-hospitalar, da alínea B), apresentando até um número de operadores que lhe proporcionou a pontuação máxima, pelo que inexistente fundamento para a sua exclusão.*



*Por outro lado, não se verificam problemas ao nível interno do procedimento, de concorrência com outros interessados, posto que a outra concorrente SUCH, viu a sua proposta ser excluída e não apresentou qualquer impugnação depois de devidamente notificada.*

*Assim, entendemos, face à Informação do SAL Segundo a qual em face da «recusa da validação da minuta» por parte da adjudicatária e ainda no reconhecimento do «erro na definição do preço base que não contempla os custos da equipa de recolha intra-hospitalar», e às sugestões que apresenta de i) ou ser tomada a decisão de não contratar ao abrigo da norma do artigo 79º/1/c) do CCP ii) ou de ser encetado um procedimento de 'ajuste direto' com convite a uma única entidade, por critérios materiais, no valor do montante correspondente ao custo daquela Equipa de recolha intra-hospitalar»;*

n) E conclui, propondo o seguinte:

*«Que o Conselho de Administração tome conhecimento desta circunstância de o preço global abranger também o custo daquele fator de avaliação das propostas, relativo à equipa de recolha Intra-hospitalar e que, em consequência:*

*1.º Ratifique a deliberação constante da ata da reunião do CA de 6 de dezembro de 2017 (de autorização de abertura do procedimento e de nomeação dos membros do Júri);*

*2.º Ratifique a ata da reunião do CA de 21 de fevereiro de 2018 que aprovou o Caderno de Encargos e o Programa do procedimento tal como os mesmos estão estabelecidos;*

*3.º Ratifique a deliberação constante da ata da reunião do CA de 14 de maio de 2018, com a homologação do relatório final do Júri, e autorização da adjudicação e de contratação da despesa pelo período de três anos, e ainda a validação da minuta do contrato;*

*Todas estas deliberações com a correção do valor da contratação, a fim de que fique abrangido, como por lapso ficou menos claro que seria, tanto a contratação do valor estimado de € 1.044.390,00 para a componente A) do valor da proposta (de tratamento dos resíduos hospitalares dos diversos grupos), como a contratação do valor de € 345,600,00 para o custo da componente B) relativa à intervenção, para o período dos três anos, da Equipa de recolha intra-hospitalar;*

*Ficando assim validamente acolhido o valor global da contratação;*

*4.º Ratifique ainda os esclarecimentos prestados pelo Júri do procedimento constantes da Ata n.º 2 de 23 de março de 2018;*





*5.º E aprove a minuta do contrato com a menção de que o custo de € 345.600,00 para a componente B) relativa à intervenção, para o período dos três anos, da equipa de recolha intra-hospitalar faz parte da contratação a que se dirige o procedimento»;*

- o) Na sequência da referida informação, por deliberação de 18/07/2018, o CA do IPOP, alterou o caderno de encargos, corrigindo o preço base para 1.496.019,03 €, o preço da proposta adjudicada à *Ambimed* para 1.389.990,00 €, acrescido de IVA, o valor global da despesa resultante da adjudicação aprovada pela anterior deliberação de 16/05/2018 para 1.389.990,00 €, acrescido de IVA, e aprovou nova minuta do contrato, pelo referido valor contratual de 1.389.990,00 €;
- p) Na devolução do processo na fase administrativa, entre outros esclarecimentos e pedido de junção de documentos, foi solicitado ao IPOP:
- «8. Justifique legalmente, a omissão no texto contratual da identificação funcional e nominal do gestor do contrato, face ao disposto na alínea i), do n.º 1, do artigo 96.º, do CCP, na atual redação, omissão essa que é cominada com nulidade, nos termos do n.º 7 do mencionado artigo;*
- 9. Justifique ainda a omissão à referência da classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao contrato, face ao disposto na alínea h), do n.º 1, do artigo 96.º, do CCP, na atual redação, omissão essa que é cominada com nulidade, nos termos do n.º 7 do mesmo artigo;*
- 10. Na sequência dos pontos 8 e 9, pondere proceder à correção do texto contratual, ainda que por adenda, introduzindo as menções anteriormente elencadas nos termos legais»;*
- q) O IPOP respondeu o seguinte:
- «Quanto às observações do n.º 8:*
- Trata-se de um lapso dos Serviços; na verdade, o que se afigura correto, e passará a adotar-se é a identificação do "Diretor do Serviço" ou de quem o represente legalmente, a fim de que haja, em continuidade, um 'gestor do contrato'; Quanto às observações dos n.ºs 9, 10 (...):*
- Inserir na Adenda as menções legais»;*



- r) Porém, o IPOP não remeteu qualquer adenda ao contrato;
- s) Foi ainda solicitada justificação para o facto de o preço base fixado nas peças concursais não contemplar o valor económico para a “equipa de recolha intra-hospitalar”, e justificar por que não foi previamente estabelecido o valor económico quanto ao fator “equipa de recolha intra-hospitalar”, dos critérios de adjudicação previamente definidos no ponto 1.10, do caderno de encargos, tendo o IPOP informado o seguinte:  
*«A razão é a de que o elemento que se submete ao mercado através do procedimento era a concorrência em torno do preço / kg de resíduos, pretendendo-se que a "equipa de recolha intra-hospitalar" se mantivesse fixa no seu conteúdo e preço; dado que quanto a esta equipa tem vindo a ser cumprido o mesmo preço há vários anos»;*
- t) Em 24.04.2018, já na sua fase jurisdicional, o contrato foi novamente devolvido ao IPOP para esclarecimentos adicionais e envio de documentação instrutória em falta;
- u) Na 1ª questão formulada foi perguntado o seguinte:  
*“Sendo inequívoco que o preço contratual da proposta adjudicada em 16/05/2018 foi de 1.044.390,00, justifique legalmente a deliberação do Conselho de Administração de 18/07/2018, que corrigiu o caderno de encargos, a proposta do adjudicatário e a minuta do contrato, passando tal preço contratual para € 1.389.990,00, quando:*  
a) *Nos termos do art.º 50º, nº 7 do CCP, a correção dos erros ou omissões das peças do procedimento só pode ocorrer até ao final do prazo de apresentação das propostas e implica o cumprimento do disposto no artigo 64º do CCP;*  
b) *A celebração do contrato com alteração de elementos essenciais do caderno de encargos e da proposta adjudicada implica a respetiva nulidade nos termos do art.º 284º nº 2 alínea a) do CCP.”*

Tendo O IPOP respondido da seguinte forma:

*«Tratou-se, como se depreende dos documentos do procedimento, de um lapso de inserção do montante da despesa relativa aos serviços da «equipa de recolha intra-hospitalar», associada ao serviço de tratamento dos resíduos, cuja agregação ao objeto do procedimento era indispensável e que, ainda que imperfeitamente, estava prevista nas peças do procedimento;*



*Essa situação foi detetada, objeto de análise e de parecer jurídico, sob impulso e com base no documento adiante junto (ambos a que se refere o V n° 6 adiante respondido), tendo tudo sido submetido a deliberação do Conselho de Administração a qual, antes da formalização do contrato, corrigiu não o caderno de encargos e a proposta do concorrente, mas apenas a minuta do contrato (que no seu teor reflete bem o quadro contratual das prestações)»;*

- v) Foram ainda colocadas ao IPOP as seguintes questões:
- (I) Face à divergência constatada quanto ao início de produção de efeitos entre o contrato e o caderno de encargos, informe se o contrato já iniciou a produção de efeitos materiais e/ou financeiros;
  - (II) Justifique legalmente a omissão, no texto contratual da identificação funcional e nominal do gestor do contrato;
  - (III) Justifique legalmente a ausência de autorização dos encargos plurianuais do contrato;
  - (IV) Envie as cópias de todas as deliberações tomadas pelo Conselho de Administração, com o texto integral, e ainda cópia da informação do SAL de 4/06, referida no parecer jurídico constante dos autos;
  - (V) Demonstre documentalmente que a despesa a realizar em 2019 se encontra regularmente registada, enviando por conta do orçamento de 2019: informação de cabimento, pela totalidade do encargo, com indicação das fontes de financiamento, devidamente numerada, datada e assinada, por referência ao orçamento em execução; informação de compromisso orçamental; comprovativo de registo do compromisso; mapa de fundos disponíveis; e informação de controlo de fundos disponíveis;
- w) Através do ofício datado de 19/06/2019, o IPOP respondeu às questões que lhe foram colocadas, dizendo o seguinte:
- (i) Sobre o início de produção de efeitos do contrato:  
*«Assinala-se a divergência entre o teor da Cláusula 2ª n° 2 do contrato com o teor do CE porque este segue uma redação standard; ainda assim, o contrato não iniciou produção de efeitos materiais, ou seja, nem materiais nem financeiros»;*
  - (ii) Quanto à omissão, no texto contratual da identificação funcional e nominal do gestor do contrato, o IPO respondeu:



*«Reiteramos o exposto em anteriores procedimentos de visto prévio: trata-se de um lapso ou ineficiência do procedimento; na verdade, o que se afigura correto, e passará a adotar-se, será a indicação da identificação do "Diretor do Serviço" ou de quem o represente legalmente, a fim de que haja, em continuidade, um 'gestor do contrato' para a execução contratual»;*

(iii) E quanto à ausência de autorização dos encargos plurianuais do contrato, apresentou a seguinte justificação: *«A este respeito, seguimos a orientação de fazer coincidir os tempos de tramitação - para não o fazer sucessivamente, entre o pedido de sujeição a visto prévio e o pedido de autorização de encargos plurianuais»;*

- x) Informa no referido ofício que junta os documentos de natureza contabilístico-financeira;
- y) Porém, os documentos enviados, correspondem aos anteriormente remetidos e reportados ao ano de 2018, ou seja, uma declaração de suficiência de dotação orçamental e uma informação de controlo de fundos disponíveis respeitante a um compromisso efetuado no dia 1/10/2018 no valor de € 122.782,45;
- z) Não juntou nenhum dos documentos solicitados respeitantes à despesa a realizar em 2019, nem documentação adicional respeitante à autorização para a assunção de encargos plurianuais.

## – DE DIREITO

**A) Alteração do preço base anunciado para o concurso, do caderno de encargos, do preço da proposta adjudicada, do relatório final do Júri, do valor da despesa resultante da adjudicação, e da minuta do contrato quanto ao preço contratual.**

1. Após a adjudicação e aprovação da minuta do contrato, em face da rejeição desta pela adjudicatária, alterando anterior deliberação, de 16.05.2018, que homologara o parecer final do júri do concurso, e a adjudicação pelo valor de 1.044.390,00 €, correspondente ao valor da proposta da Ambimed indicado no referido relatório, por deliberação de 18.07.2018, o Conselho de Administração do IPOP alterou o caderno de encargos, corrigindo o preço base para 1.496.019,03 €, o preço da proposta adjudicada



à Ambimed para 1.389.990,00 €, acrescido de IVA, autorizou a adjudicação e respetiva despesa pelo referido valor de 1.389.990,00 €, e aprovou nova minuta do contrato, alterando o valor contratual constante da minuta anteriormente aprovada.

2. O caderno de encargos não é claro quanto à definição do preço base.
3. Porém, nos avisos publicados no Diário da República e no JOUE foi indicado o preço base de 1.150.419,03 €.
4. A adjudicatária Ambimed indicou na plataforma eletrónica utilizada para submeter a sua proposta o “preço total” de 1.044.390,00 € (sem IVA).
5. Pedidos esclarecimentos pelo concorrente cuja proposta veio a ser excluída, o Júri esclareceu que seriam excluídas as propostas cujo valor contratual ultrapassasse o valor anual de 385.400,00 €.
6. Coloca-se, pois, a questão de saber se a lei permite as alterações aprovadas pela referida deliberação do Conselho de Administração do IPOP de 18.07.2018, nomeadamente, a alteração do preço contratual para montante superior ao publicitado nos avisos de abertura do concurso.
7. Como sublinhou o Acórdão n.º 18/2015 – 1.º S/SS, de 1 de dezembro, «*O regime geral da contratação pública sustenta-se hoje numa estrutura principialista identificada na transparência, na igualdade e na concorrência, que como princípios vinculantes, moldam o regime da contratação pública, em todas as suas dimensões. Só um processo contratual vinculado a uma dimensão concorrencial efetiva, em todas as suas etapas, de modo a salvaguardar o princípio da igualdade e também da transparência pode concretizar o interesse público subjacente à contratação pública. Porque é este interesse público, nas suas várias dimensões, que consubstancia a finalidade de um procedimento concursal.*  
*Esta dimensão “principialista” está tipificada e desenvolvida, no que respeita ao CCP em variadíssimas normas das quais se salientam o artigo 1º n.º 4 que refere que «à contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência».* Daí que nas várias fases e atos procedimentais referidos

*no CCP não pode omitir-se a necessidade de salvaguardar sempre a dimensão concorrencial, bem como os seus corolários diretos.»*

8. De acordo com o CCP, os eventuais erros das peças do procedimento só podem ser corrigidos até ao final do prazo de entrega das propostas nos termos do n.º 7 do artigo 50.º do CCP, e respeitando o disposto no art.º 64.º (prorrogação do prazo fixado para apresentação das propostas).
9. A celebração do contrato por preço contratual superior ao “preço total” indicado na proposta submetida pela adjudicatária, e ao preço base anunciado nos avisos de abertura do concurso, acarreta a nulidade do contrato, nos termos do artigo 284.º n.º 2 alínea a) do CCP.
10. E põe em causa o cumprimento dos princípios da concorrência e da transparência.

#### **B) Falta de elementos essenciais no clausulado do contrato**

11. O clausulado do contrato submetido a fiscalização prévia não contem os elementos essenciais referidos nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP.
12. A omissão da identificação funcional e nominal do gestor do contrato, e da indicação da classificação orçamental por onde será satisfeita a despesa inerente ao contrato, elementos essenciais que devem constar do respetivo texto, acarreta a nulidade do contrato, nos termos do n.º 7 do citado artigo 96.º do CCP.

*B) Falta de portaria de extensão de encargos, e de demonstração de cabimento, compromisso orçamental, e registo de compromisso suportado por fundos disponíveis positivos, pelo valor dos encargos decorrentes do contrato a satisfazer no ano de 2019.*

13. Dado que o contrato foi outorgado em 1/10/2018, para vigorar pelo prazo de três anos, foi solicitado ao IPOP cópia da publicação da portaria de extensão de encargos que autorizou os encargos plurianuais, nos termos exigidos pelo artigo 6.º, n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, e 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

14. Porém, o IPOP enviou apenas os documentos de instrução do pedido de portaria de extensão de encargos.
15. Foi também solicitada ao IPOP documentação comprovativa da assunção dos encargos decorrentes do contrato, quer por dotação orçamental, quer por fundos disponíveis, a satisfazer no o ano de 2019.
16. Remeteu apenas documentos relativos ao ano de 2018, ou seja, uma declaração de suficiência de dotação orçamental e uma informação de controlo de fundos disponíveis respeitante a um compromisso efetuado no dia 1/10/2018, no valor de € 122.782,45.
17. Foi ainda solicitada ao IPOP toda a documentação comprovativa da assunção dos encargos do contrato quer por dotação orçamental quer por fundos disponíveis, por conta do orçamento de 2019.
18. Porém, não juntou nenhum dos documentos solicitados respeitantes à assunção dos encargos resultantes do contrato para o ano de 2019.
19. Ora, nos termos do artigo 10.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (Lei de Enquadramento Orçamental)<sup>1</sup>, os organismos e entidades da Administração Pública estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade financeira, o qual se traduz «*na capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na presente lei e na legislação europeia*».
20. Em concretização deste princípio, o artigo 42.º, n.º 6, da mesma lei, dispõe que nenhuma pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:
  - a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;
  - b) A despesa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação e esteja adequadamente classificada;
  - c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

---

<sup>1</sup> Mantida parcialmente em vigor pelas disposições conjugadas dos artigos 7.º, n.ºs 1 e 2 e 8.º, n.º 2, ambos da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Nova Lei do Enquadramento Orçamental).

21. Tal normativo é ainda complementado com o disposto no n.º 1 do artigo 45.º do mesmo diploma legal segundo o qual: «1. *Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa*». Estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que, excetuados os casos excecionais ali previstos, que não se verificam no presente caso, que «*Os compromissos que deem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela(...)*».
22. Reforçando o princípio da sustentabilidade financeira, e com vista a um melhor controlo e disciplina orçamental veio, entretanto, a Lei n.º 8/2012<sup>2</sup>, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, doravante LPCA) e o Decreto-Lei n.º 127/2012<sup>3</sup>, de 21 de junho, que a regulamenta, a estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos por parte dos organismos e entidades públicas.
23. Visando assegurar que não são assumidos novos compromissos sem garantia de disponibilidades de tesouraria que lhes façam face, a LPCA veio estabelecer a regra de que, para além do requisito tradicional de inscrição orçamental, um compromisso de despesa só pode ser assumido se for demonstrada a existência de efetivos fundos disponíveis para o satisfazer
24. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade só podem assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis (cf. artigo 5.º n.º 1 da LPCA e n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012.
25. E nos termos do n.º 3 do artigo 7º do citado Decreto-Lei n.º 172/2012 «*Sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:*

---

<sup>2</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

<sup>3</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 99-B/2015, de 2 de junho.



- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;*
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;*
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».*

- 27** Estabelecendo o n.º 3 do artigo 5º da LCPA que "*Os sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos*».
- 28.** Este regime é aplicável a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde – cf. artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.
- 29.** Compromissos para efeitos da LCPA são as «*obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições*» (artigo 3.º, alínea a), da LCPA).
- 30.** Consideram-se “Compromissos plurianuais” os compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido (cf. artigo 3.º, alínea b), da LCPA e 11.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012).
- 31.** E de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, a abertura de procedimento relativo a despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, não pode ser efetivada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro.
- 32.** Reiterando idêntica exigência, as normas constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, e do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, estabelecem que a assunção de compromissos plurianuais está sujeita a autorização prévia, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela.

33. E para além da referida autorização prévia, é obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública (n.º 2 do citado artigo 6.º da LCPA).
34. A não demonstração da existência de portaria de extensão de encargos, de cabimentação e compromisso válido ao tempo da assunção da despesa, e de registo de compromisso suportado por fundos disponíveis positivos, pelo valor dos encargos decorrentes do contrato a satisfazer no ano de 2019, para além de constituir violação de normas financeiras [normas constantes dos artigos 42.º e 45.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, artigos 5.º e 6.º da Lei 8/2012 (LCPA), artigos 7.º, n.º 3, 11.º e 13.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, e do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 177/99, de 8 de junho], gera, ainda, a nulidade do contrato e da obrigação que lhe subjaz.
35. E tanto a nulidade como a violação direta de normas financeiras constituem fundamento absoluta de recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b), do n.º 3, do artigo 44.º da LOPTC.
36. A alteração do valor contratual, e a celebração do contrato por valor superior ao preço base anunciado nos avisos que publicitaram o concurso, é ainda passível de enquadramento no disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, dado que se traduziu numa efetiva alteração do resultado financeiro do contrato, o que também constitui fundamento para recusa de visto.
37. Verificam-se, pois, os fundamentos de recusa de visto previstos nas alíneas a), b) e c), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.



### III – DECISÃO

Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.<sup>a</sup> Secção, em decidir recusar o visto ao contrato identificado no §1. deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 15 de julho de 2019

Os Juízes Conselheiros,

\_\_\_\_\_  
(Alzira Antunes Cardoso, relator)

\_\_\_\_\_  
(Paulo Dá Mesquita)

\_\_\_\_\_  
(Fernando Oliveira Silva)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

\_\_\_\_\_  
(Nélia Moura)