



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

## SENTENÇA Nº 15/2014

(Processo n.º 21-JRF/2013)

### I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º e 89º e sgs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.)<sup>1</sup> requereu o julgamento da Demandada Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor imputando-lhe a prática de uma infracção financeira sancionável nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-b) da referida Lei.

Articulou, para tal e em síntese que:

- *A Parque Escolar, E.P.E., por anúncio publicado no Diário da República, 2ª série, de 7 de Abril de 2008, e no Jornal Oficial da União Europeia, JO/S63, de 1 de Abril de 2008 procedeu à abertura de Concurso Público Internacional para o "Fornecimento e Montagem, em Regime de Aluguer, de Monoblocos Pré-Fabricados para a Instalação Provisória de Salas de Aula para o*

---

<sup>1</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*Funcionamento de Atividades Letivas e de Serviços de Apoio nas Escolas que integram a Fase 1 do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário"*

- *Nos anúncios referidos no número anterior, menciona-se a divisão em quatro lotes do fornecimento, com o valor global estimado de 900 000€, e estabelece-se o custo estimado de cada lote.*
- *No que respeita especificamente ao procedimento e relativamente ao Lote 1, com o custo estimado de 351.000 € (sem IVA), verificou-se, em sede de avaliação de propostas, que a única proposta admitida, a da concorrente ALGECO, S.A., no montante de 608.945€, ultrapassava em 73,5% o valor base do concurso.*
- *De facto, resulta do teor do relatório preliminar de avaliação das propostas que (...) face aos valores previsíveis que foi possível apurar na preparação do concurso e que levaram à definição do valor base, e ainda comparativamente com os preços unitários apresentados nas propostas dos Lotes 2,3 e 4, mesmo tendo em atenção o factor "distância" e de acordo com o que tem sido o entendimento da Jurisprudência do Tribunal de Contas, aplicável por analogia, considera-se que, tendo sido excedida a margem de 25% (vinte cinco por cento) do valor base estimado de € 351.000,00 (trezentos e cinquenta e um mil euros) a proposta do concorrente n. 2-ALGECO, S.A., para este lote é considerada inaceitável, nos termos do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 57º do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de Junho.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Pelo motivo referido no número antecedente, o Conselho de Administração (CA) da Parque Escolar, E.P.E., decidiu, por deliberação de 23 de Maio de 2008, exarada na acta nº 68, aprovar o relatório preliminar do concurso, e autorizar a abertura de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio relativamente ao Lote 1, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 57.º e na alínea d) do artigo 84.º, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de Junho.*
- *No procedimento por negociação, responderam ao convite três empresas, e consta do relatório de análise de propostas que "apenas foi aceite a proposta do Concorrente nº 3 – ELEVETRANS, Lda. com o preço de €487.968,00 (quatrocentos e oitenta e sete mil novecentos e sessenta e oito euros), pelo que se propõe que seja efectuada a adjudicação àquela empresa".*
- *O CA da Parque Escolar, E.P.E. decidiu, por deliberação de 26 de Junho de 2008, proceder à adjudicação nos termos referidos no número antecedente, ou seja, por um valor 39% superior ao custo inicialmente estimado.*
- *Resulta da alínea a) do artigo 83º do Decreto-Lei nº 197/99 que o recurso ao procedimento por negociação sem prévia publicação de anúncio na sequência de concurso só é admissível quando todas as propostas tenham sido consideradas inaceitáveis e desde que as condições iniciais do caderno de encargos não sejam substancialmente alteradas.*
- *Ora, o dever de não adjudicação de propostas consideradas não aceitáveis não se esgota no âmbito do concurso público inicial, antes se projetando no procedimento subsequente com ele relacionado, vinculando o decisor público também em sede de procedimento negocial, na medida em que se verifica igualmente proposta consideravelmente superior ao valor base.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *A adjudicação da proposta no procedimento por negociação por um valor 39% superior ao custo estimado no concurso inicial revela-se igualmente inaceitável por exceder o limite de 25%, valor a partir do qual a entidade adjudicante se vinculou a considerar inaceitável uma proposta, e assim o procedimento foi lançado em condições substancialmente alteradas relativamente às estabelecidas no concurso público inicial.*
- *Nestas circunstâncias, e atento o valor proposto e por que veio a ser adjudicado e firmado o contrato não era legalmente admissível o recurso ao procedimento por negociação adotado, mas antes exigível a prévia realização de novo concurso público, nos termos do nº 2 do artigo 57º, artigo 80º e da alínea b) do nº 1 do artigo 190º do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de junho.*
- *Pelo que a adjudicação da proposta por valor consideravelmente superior ao custo estimado no concurso inicial, na sequência do procedimento subsequente, viola os princípios da transparência e da concorrência previstos nos artigos 8º e 10º, do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de Junho, e a alínea a) do nº 1 e nº 2 do artigo 57º, artigo 80º e a alínea b) do nº 1 do artigo 190º do mesmo diploma legal, em vigor à data dos factos.*
- *A decisão de adjudicação foi exarada na acta nº 73 do CA da Parque Escolar, E.P.E., datada de 26 de junho de 2008, assinada por João Miguel Sintra Nunes, na qualidade de Presidente, pela Demandada Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor, na qualidade de Vogal, e por José Rui Azedo Domingues dos Reis, na qualidade de Vogal.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *O Presidente do C.A. iniciou já o processo de pagamento voluntário da multa pela infração financeira evidenciada no Relatório de Auditoria, e o Vogal, José Rui Azedo Domingos dos Reis, pagou a multa voluntariamente, em 14 de Outubro de 2013, razão pela qual é apenas demandada na presente acção Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor.*
- *A Demandada pelas funções que desempenhava no órgão máximo de gestão da Parque Escolar, E.P.E., Vogal do Conselho de Administração, sabia ou tinha obrigação de saber da ilegalidade ou de se informar da possível ilegalidade 'do sentido de voto que exerceu na aprovação da adjudicação e inerente despesa em causa.*
- *Bem sabia que o não devia fazer, por contrariar preceitos e deveres legais, aprovou, ainda assim, livre e conscientemente, aquela deliberação que gerou despesa ilegal.*
- *Por isso, ao votar como votou, violou a Demandada as atrás citadas disposições do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de Junho, e cometeu uma infração p. e p. pela alínea b) do nº 1, nº 2 e nº 5 do artigo 65º da L.O.P.T.C.*

**Conclui pedindo que a Demandada seja condenada na multa de 25 unidades de conta (2.400,00€) pela infração financeira prevista na alínea b) do nº 1 do artº 65º da L.O.P.T.C. e punível nos termos do nº2 e segs. do mesmo normativo.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**Citada, a Demandada contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que:**

- *A Parque Escolar, E.P.E., por anúncio publicado no Diário da República, 2ª série, de 7 de Abril de 2008, e no Jornal Oficial da União Europeia, JO/S63, de 1 de Abril de 2008, procedeu à abertura de Concurso Público Internacional para "Fornecimento e Montagem, em Regime de Aluguer, de Monoblocos Pré-Fabricados para a Instalação Provisória de Salas de Aula para o Funcionamento de Atividades Letivas e de serviços de Apoio nas Escolas que integram a Fase 1 do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário".*
- *Em concreto, no que respeita ao Lote 1 do referido procedimento, a estimativa de custo apresentada foi de 351.000,00€ (sem IVA).*
- *Já em sede de avaliação de propostas, verificou-se que a única proposta admitida, a da concorrente ALGECO, S.A., era de um montante de 608.945,00€, ultrapassando em 73,5% a estimativa de custo previsto.*
- *Ora, nestes termos, o Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E. cumpriu escrupulosamente as disposições legais aplicáveis, ao considerar inaceitável a proposta da concorrente ALGECO, S.A.*
- *Nestes termos, o Conselho de Administração ao qual pertencia a ora Demandada autorizou, por deliberação de 23 de Maio de 2008, a abertura de procedimento por negociação, sendo que fê-lo com a convicção de que tal opção era juridicamente aceitável e de que esta era a melhor solução a adotar.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *No referido procedimento procedeu-se ao convite de 5 (cinco) empresas.*
- *Tendo respondido ao convite três empresas, apenas foi aceite, á luz dos critérios de adjudicação previamente determinados, a proposta da concorrente ELEVETRANS, Lda, cujo valor se cifra nos 487.968,00 Euros.*
- *De acordo com o quadro legal que à data se encontrava em vigor, o relatório de análise de propostas propôs que a adjudicação fosse feita à empresa ELEVETRANS, Lda.*
- *Ponderadas as disposições legais aplicáveis (Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho) e os valores subjacentes ao procedimento em questão – mormente, a urgência na contratação, o princípio da concorrência e prossecução do interesse público – o Conselho de Administração a que pertencia a ora Demandada deliberou em 26 de Junho de 2008 a adjudicação da proposta da empresa ELEVETRANS, Lda., na sequência do relatório de análise de propostas referido supra.*
- *A ora Demandada, bem como os restantes membros do Conselho de Administração, devidamente apoiados em parecer dos Serviços Jurídicos, em momento algum duvidaram da legalidade da sua atuação, tendo sido feita a devida ponderação das circunstâncias em que se baseava a contratação em causa, mormente:*
  - i) *a urgência que lhe estava associada pelos prazos apertados a que o órgão se encontrava vinculado, porque faltavam poucos meses para o início do novo ano letivo.*
  - ii) *a diferença significativa entre o valor da melhor proposta conseguida no procedimento de negociação e o valor da melhor proposta alcançada no*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*concurso público inicial;*

iii) *as especificidades do Lote 1 face aos restantes, tendo este último condições de execução mais desfavoráveis quanto a transporte, acessos e colocação dos monoblocos nos logradouros escolares, designadamente em razão da maior dispersão geográfica entre as escolas em causa.*

- *A deliberação do Conselho de Administração no sentido da abertura de procedimento de negociação tendente à contratação em causa encontra o seu fundamento legal nos artigos 57.º, número 2 e 84.º, número 1, alínea d) do Decreto-Lei n.197/99 de 08 de Junho.*
- *Ora, no concurso público inicial todas as propostas foram consideradas inaceitáveis, sendo que no procedimento de negociações subsequentes as condições do caderno de encargos não sofreram alterações substanciais.*
- *Pelo que, nestes termos, torna-se evidente que os pressupostos legais que tornam admissível a abertura de procedimento de negociação na sequência de concurso público infrutífero encontravam-se preenchidos, nomeadamente por aplicação dos artigos 57º número 2 e 84º alínea d) do Decreto-Lei nº 197/99.*
- *Deste modo, a adjudicação conseguida no procedimento de negociação foi a que melhor conjugou os diferentes interesses e princípios subjacentes à contratação pública, combinando a preservação do princípio da concorrência com o princípio da prossecução do interesse público.*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *A actuação da Demandada não provocou qualquer prejuízo para interesse público, na medida em que a deliberação em causa, ao contrário do alegado pelo Ministério Público, apenas protegeu e promoveu a boa governação no seio da Parque Escolar, E.P.E.*
- *E mesmo que assim não fosse, a Demandada atuou convicta da legalidade e regularidade da deliberação em análise, convicção que mantém pelo já explanado nos pontos anteriores desta Contestação.*
- *Ora, nestes termos, estamos perante um suposto erro sobre a ilicitude da conduta (artigo 17º do Código Penal), que deve ser ponderado.*
- *Assim sendo, atente-se que a Demandada exerce a profissão de arquitecta, não sendo jurista, pelo que, no máximo, apenas lhe deve ser exigido que conheça os preceitos legais diretamente aplicáveis à situação em causa.*
- *Fica plenamente demonstrado que a conduta da Demandada não justifica qualquer censura ou reprovação, na medida em que não se verifica a culpa, enquanto pressuposto básico e essencial da responsabilidade financeira sancionatória que se imputa à ora Demandada.*

**Conclui a Demandada que, inexistindo factos geradores de responsabilidade financeira, a acção deve ser julgada improcedente e não provada, com a consequente absolvição do pedido, ou, subsidiariamente, declarar-se a dispensa de pena nos termos do artº 74º do C. Penal.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

2. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.

## **II - OS FACTOS**

### **FACTOS PROVADOS**

1º

*A Demandada Frederica Tojal de Valsassina Heitor foi Vogal do Conselho de Administração (C.A.) da Parque Escolar, E.P.E., no período de 15 de Fevereiro de 2007 a 31 de Dezembro de 2010 e auferiu o vencimento médio mensal líquido de 4.150,90€.*

2º

*A 2ª Secção do Tribunal de Contas realizou uma auditoria orientada ao programa de modernização do parque escolar destinado ao ensino secundário que foi consubstanciada no Processo nº 24/10 e onde foi produzido o Relatório de Auditoria nº 09/12.*

3º

*Nos termos do referido Relatório de Auditoria evidenciou-se que a Parque Escolar, E.P.E., procedeu à abertura de Concurso Público Internacional para o "Fornecimento e Montagem, em Regime de Aluguer, de Monoblocos Pré-Fabricados para a Instalação*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*Provisória de Salas de Aula para o Funcionamento de Atividades Letivas e de Serviços de Apoio nas Escolas que integram a Fase 1 do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário"*

4º

*No que respeita especificamente ao procedimento e relativamente ao Lote 1, com o custo estimado de 351.000 € (sem IVA), verificou-se, em sede de avaliação de propostas, que a única proposta admitida, a da concorrente ALGECO, S.A., no montante de 608.945€, ultrapassava em 73,5% o valor base do concurso.*

5º

*Nos termos do relatório preliminar de avaliação das propostas "de acordo com o que tem sido o entendimento da Jurisprudência do Tribunal de Contas, aplicável por analogia, considera-se que, tendo sido excedida a margem de 25% (vinte cinco por cento) do valor base estimado de € 351.000,00 (trezentos e cinquenta e um mil euros) a proposta do concorrente n. 2-ALGECO, S.A., para este lote é considerada inaceitável, nos termos do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 57º do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de Junho".*

6º

*Em 23 de Maio de 2008, o C.A. deliberou aprovar o relatório preliminar e autorizou a abertura de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio relativamente ao Lote 1, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 57.º e na alínea d) do artigo 84.º, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de Junho.*

7º

*As cartas-convite foram enviadas a cinco empresas e não referiam qualquer preço estimado e indicavam o dia 24 de Junho como prazo limite para a resposta.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

8º

*No procedimento por negociação, responderam ao convite três empresas, e consta do relatório de análise de propostas que "apenas foi aceite a proposta do Concorrente nº 3 – ELEVETRANS, Lda. Com o preço de €487.968,00 (quatrocentos e oitenta e sete mil novecentos e sessenta e oito euros), pelo que se propõe que seja efectuada a adjudicação àquela empresa".*

9º

*Em 26 de Junho de 2008 o C.A. da Parque Escolar com o voto favorável da Demandada deliberou adjudicar à Elevetrans, Lda. Pelo valor de 487.968,00€ o fornecimento e montagem, em regime de aluguer, de monoblocos pré-fabricado, para as salas de aula nas escolas que integravam o Lote 1 – da Fase 1.*

10º

*O Presidente e o outro Vogal do C.A. optaram por proceder ao pagamento voluntário das multas antes da instauração da presente acção.*

11º

*A Demandada, arquitecta de formação, estava convicta da legalidade da sua actuação e apoiou-se no parecer favorável dos Serviços constante do relatório de Análise das Propostas.*

12º

*O fornecimento e montagem dos monoblocos nas escolas tinham de estar executados antes do início das actividades escolares – Setembro de 2008 – para que as mesmas não fossem afectadas e as aulas pudessem decorrer nos monoblocos enquanto as obras se realizavam.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **FACTOS NÃO PROVADOS**

*Todos os que foram articulados e que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos provados.*

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Os factos dados como provados resultam dos documentos juntos ao processo, ao Relatório de Auditoria nº 09/2012 apenso aos autos e ao Processo de Auditoria nº 24/10, da 2ª Secção deste Tribunal.

Resultaram, ainda, do depoimento da Demandada e das Testemunhas ouvidas em audiência, sendo que o seu conhecimento dos factos resultou das funções que exerciam na Parque Escolar, como Director Delegado, como Técnico na área de remodelação das escolas, e como arquitecto na área de concepção de projectos.

O depoimento da Demandada justificou um juízo de credibilidade global sobre o seu teor.

As testemunhas depuseram de forma clara, convincente e com isenção



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **III - O DIREITO**

### **A) O ENQUADRAMENTO LEGAL**

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.), previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

A infracção que vêm imputada à Demandada – *"assunção autorização e realização de despesa pública ilegal"* exige que o comportamento do agente seja culposo, como, aliás, todas as que estão elencadas no artº 66º e ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória – vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

A culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65-nº 5 da Lei nº 98/97 – ou seja, de grau mínimo de culpa.

Esta é a única infracção que o Ministério Público imputa à Demandada, como claramente resulta da leitura integrada do requerimento inicial, e especificamente, do artigo 16º, da referida peça processual.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**Vejamos, então, se a factualidade adquirida nos autos nos permite considerar verificada a materialidade da infracção; subseqüentemente, se for o caso, se a Demandada é responsável pela infracção e se agiu culposamente.**

## **B) DA ILICITUDE DOS FACTOS**

- 1.** Como já se assinalou, o Ministério Público considera ilegal a assunção da despesa, no valor de 487.968,00€, decorrente da decisão de adjudicação do C.A. da Parque Escolar tomada no dia 26 de Junho de 2008 com o voto favorável da Demandada.

Alega, para o efeito, que a adjudicação foi ilegal uma vez que, atento o valor da proposta em causa, superior em 39% ao valor inicialmente estimado, foram violados os artigos 8º e 10º e a alínea a) do nº 1 e nº 2 do artigo 57º, artigo 80º e 190º-nº 1-b), todos do Decreto-Lei nº 197/99.

Vejamos:

- 2.** O procedimento de concurso público internacional que foi adoptado para o "*Fornecimento e Montagem, em regime de aluguer, dos Monoblocos*" a que nos vimos referindo tinha um custo estimado de 351.000,00€ (S/ IVA).

(Facto nº 4)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O procedimento não sofre qualquer contestação quanto à sua legalidade. Na verdade, o Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de Fevereiro – que criou a Parque Escolar, E.P.E. – veio estabelecer um regime excepcional de contratação de empreitadas de obras públicas e de aquisição ou locação de bens e serviços até 31 de Dezembro de 2007 com recurso aos procedimentos por negociação, consulta prévia ou ajuste directo (artº 11º-nº 1 do Decreto-Lei nº 41/07).

Este regime veio a ser objecto de prorrogação pelo Decreto-Lei nº 25/08, de 20 de Fevereiro, até 31 de Dezembro de 2008 (artº 1º), aplicável a todos os procedimentos de contratação iniciados em data anterior a 31 de Dezembro de 2008 (artº 2º).

Cumpr, porém, sublinhar que o Decreto-Lei nº 41/07 estabelece, no seu artº 11º-nº 1 já referenciado, uma cláusula restritiva: o regime excepcional não era aplicável à contratação de empreitadas de obras públicas e à aquisição ou locação de bens e serviços quando a estimativa do custo global do contrato fosse superior aos limites previstos para a aplicação das directivas comunitárias sobre contratação pública.

Os limites/limiares comunitários para a aquisição de bens e serviços eram, em Junho de 2008, e para os denominados sectores clássicos, os seguintes:

- Sendo a entidade adjudicante o Estado – 133.000,00€





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Outras entidades adjudicantes – 206.000,00€

Estes limites foram fixados para o período de 01.01.08 a 31.12.09, pelo Regulamento (C.E.) nº 1422/07 da Comissão, de 04 de Dezembro de 2007 e publicado no JOUE – L 317/34, de 5 de Dezembro de 2007, especificamente pelo artº 2º-b).

- **Assim sendo, e face ao valor estimado do custo global do contrato (S/IVA), não podia deixar de ser adoptado o procedimento concursal internacional.**

3. No âmbito do concurso público internacional, a única proposta admitida tinha o valor de 608.945,00€, o que ultrapassava, em 73,5% o valor base estimado do contrato.

(Facto nº 4)

Tendo em atenção a discrepância assinalada, o júri do concurso, no relatório preliminar de avaliação de propostas produzido em 23 de Maio de 2008, considerou a proposta inaceitável nos termos do artº 57º-nº 1 a) do Decreto-Lei nº 197/99 e propôs que o procedimento a adoptar fosse o da negociação sem publicação prévia de anúncios, nos termos dos artºs 57º-nº 2 e 84º-d) do Decreto-Lei nº 197/99.

(Facto nº 5)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O Conselho de Administração da Parque Escolar veio a acolher as propostas do relatório e autorizou a abertura do procedimento proposto.

(Facto nº 6)

- **O procedimento seguido não suscita quaisquer reservas. O fundamento legal invocado para considerar inaceitável a proposta apresentada está correcto, tendo expressa consagrado no artº 57º-nº 1-a) do Decreto-Lei nº 197/99, justificando a inaceitabilidade de uma proposta tão desfasada do valor estimado para o contrato.**

4. O procedimento seguido, subsequentemente, também não suscita quaisquer reservas.

Na verdade, o artº 84º-d) do Decreto-Lei nº 197/99, estipula(va) que o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio podia ter lugar, independentemente de valor quando, na sequência de anterior concurso, todas as propostas tenham sido consideradas inaceitáveis, desde que as condições iniciais do caderno de encargos não sejam substancialmente alteradas e *“desde que sejam incluídos no procedimento todos os concorrentes cujas propostas tenham sido apresentadas em conformidade com os requisitos formais do processo de concurso e detenham os requisitos a que se referem os artigos 34º a 36º e não estejam nas situações previstas no nº 1 do artº 33º”* (impedimentos, habilitações profissionais, capacidade financeira e técnica).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Foram convidadas cinco empresas entre elas, as empresas que se tinham apresentado, validamente, ao concurso público internacional, tendo sido proposta, em 26 de Junho de 2008, a adjudicação à única empresa que cumprira todas as disposições do caderno de encargos e que apresentava o valor, já referido, de 487.968,00.

(Facto nº 8)

- 5. A decisão de adjudicação, assumida pelo C.A. em 26 de Junho de 2008 – mesmo dia do relatório de análise das propostas – não se nos suscita reservas de legalidade.**

Na verdade, se é certo que o valor da adjudicação é, ainda, superior ao custo estimado inicialmente referenciado no concurso público internacional, não é menos certo que, neste procedimento por negociação não foi fixado qualquer custo estimado.

(Facto nº 7)

O legislador, no Decreto-Lei nº 197/99 e, designadamente, no artigo 57º-nº 1-a), não define o que são propostas "*inaceitáveis*" sendo, pois, um conceito indeterminado e que se densifica em face do concreto condicionalismo apurado.

No caso dos autos, não tendo sido fixado qualquer valor estimado na fase do procedimento por negociação, não pode considerar-se como assente e fixado o valor anteriormente indicado em sede de concurso público.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Esse valor, de 351.000,00€, foi confrontado com o valor de 608.945,00€, o que foi considerado, e bem, inaceitável face à quase duplicação do valor indicado como custo estimado.

Acresce que, em lugar paralelo, o artº 107º-nº 1-b) do Decreto-Lei nº 55/99 – aplicável aos contratos de empreitada e de concessão de obras públicas – também não estabelecia limites ou valores comparativos entre o preço-base do concurso e o de uma proposta "*consideravelmente superior*" àquele, para possibilitar a não adjudicação da empreitada.

É certo que se sedimentou jurisprudência deste Tribunal, aliás citada pelo júri do concurso na proposta de não adjudicação no concurso público internacional, mas, reconheça-se, sem grande dificuldade, que são critérios a merecer adequada ponderação e reflexão mas que não são imperativos, quando muito, serão indicativos.

Este é, também, o entendimento sufragado pelo Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República no seu Parecer nº 117/2004, de 30 de Junho de 2005 e publicado no Diário da República 2ª série de 4 de Julho de 2006 (págs. 9768 a 9780).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"... o valor consideravelmente superior, enquanto conceito indeterminado, deve ser apreciado de forma casuística à luz de critérios como o interesse público em cada situação concreta ... a decisão de não adjudicação, com o referido fundamento, deverá ser tomada em função das circunstâncias concretas de cada caso" (conclusão 2ª do Parecer).*

Esta posição é próxima da acolhida no Processo nº 1431/03, 2ª Subsecção, do S.T.A., de 19 de Novembro de 2003:

*"Não é de acolher um critério totalmente quantitativo que transforme o conceito indeterminado "valor consideravelmente superior" ao preço base numa percentagem fixa válida para todas as obras e em todas as circunstâncias".*

Sobre o conceito legal constante do artigo 107º-nº 1-b) do Decreto-Lei nº 59/99, "preço consideravelmente superior ao preço base do concurso" também João Caupers refuta a construção de um limite como referência automática para integrar o conceito:

*"O legislador entendeu que cada variação deveria ser ponderada casuisticamente. Bem poderia suceder que, num certo caso, uma variação de 15% houvesse de ser tida como consideravelmente superior e, noutro caso, uma variação de 40% não se houvesse de entender assim".<sup>2</sup>*

Jorge Andrade da Silva acolhe, igualmente, esta tese, defendendo que tal interpretação é a mais conveniente em termos de interesse público já que

---

<sup>2</sup> Cadernos de Justiça Administrativa, nº 33-Maio-Junho de 2002, págs 3 a 10.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

pretendendo-se o controlo dos custos das empreitadas, permite-se optar pela proposta que, atentas as circunstâncias específicas do caso é a mais razoável, conveniente e de difícil ou mesmo impossível obtenção noutras circunstâncias.<sup>3</sup>

- **Entendemos, pois, e em síntese, que a conclusão de que uma proposta é inaceitável deve ser aferida pela concreta situação de facto em análise onde se integra, necessariamente a apreciação da bondade do valor da proposta, o custo estimado indicado no procedimento, bem como todos os outros elementos que permitam sustentar uma posição fundamentada.**

6. Estamos, agora, em condições de finalizar a nossa análise sobre a licitude do acto de autorização da despesa em causa.

Para o efeito, e na sequência do que vimos explanando teremos que considerar os seguintes factos enquadradores da decisão:

- O fornecimento e montagem dos monoblocos nas Escolas era urgente pois tinham de estar prontos a funcionar no início do ano escolar, ou seja, em Setembro, para permitir que as aulas aí decorressem enquanto as obras se executavam.

(Facto nº 12)

---

<sup>3</sup> Jorge Andrade da Silva, Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 9ª edição, Almedina, 2004, págs. 383 e 384.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O procedimento de concurso público internacional iniciou-se em 7 de Abril de 2008, foi célere, tendo o relatório final sido produzido em 28 de Maio de 2008, o que não permite considerar tardio o lançamento do procedimento e, daí, surgir a urgência na conclusão do mesmo.
- O valor da adjudicação obtido após o procedimento por negociação foi muito inferior ao que resultara do concurso público.
- O enquadramento legal em análise não era unívoco e objecto de interpretações diversas na doutrina e nos Tribunais.
- Não ficou demonstrado que, da decisão de adjudicação, tivesse sido postergado o interesse público na modernização do parque escolar e na manutenção das actividades escolares e que tivesse originado prejuízos para o erário público.
- No concreto condicionalismo apurado, à Demandada, sem formação jurídica, não lhe era exigível uma actuação mais diligente, tendo agido de boa-fé.

\*

- **Atento o enquadramento descrito, não se prova a prática, pela Demandada, de qualquer facto ilícito susceptível de a responsabilizar financeiramente.**
- **O que, necessariamente, determinará a sua absolvição.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **IV - DECISÃO**

**Atento o disposto decide-se:**

- **Julgar improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente à Demandada Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor e em consequência:**
- **Absolver a Demandada da infracção que lhe era imputada no requerimento inicial;**
- **Não são devidos emolumentos nos termos do artº 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos deste Tribunal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

**Registe-se e notifique-se.**

Lisboa, 17 de Julho de 2014

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)