



DECISÃO N.º 06/2014 – SRATC

Processo n.º 06/2014

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de prestação de serviços de triagem, enfiamento e contentorização de resíduos de embalagem*, celebrado em 27 de janeiro de 2014¹, entre a MUSAMI – Operações Municipais do Ambiente, EIM, S.A., e a Tecnovia Ambiente, L.^{da} e Varela & C.^a, L.^{da}, em consórcio, pelo valor de € 691 249,30, e com o prazo máximo de execução de 30 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas sobre a informação de natureza financeira que instrui o processo e sobre o preço contratual.
3. Para a decisão a proferir relevam os seguintes factos, para além dos referidos no ponto 1.:
 - 3.1. A MUSAMI – Operações Municipais do Ambiente, EIM, S.A. (doravante designada por MUSAMI) é uma empresa intermunicipal, sendo o seu capital detido na totalidade pela Associação de Municípios da Ilha de São Miguel (AMISM)².
 - 3.2. A MUSAMI tem por objeto social «o desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração de sistemas de limpeza pública e de recolha e tratamento de resíduos sólidos, de qualidade do ar, de desenvolvimento e inovação empresarial e de requalificação ambiental», podendo, acessoriamente, desenvolver outras atividades relacionadas com o seu objeto³.
 - 3.3. Em 29 de agosto de 2013, o Conselho de Administração da MUSAMI deliberou, por unanimidade, autorizar a abertura de concurso público para a prestação de serviços triagem, enfiamento e contentorização de resíduos de embalagem, pelo preço base de € 1 000 000,00, bem como aprovar o programa do procedimento e o caderno de encargos.
 - 3.4. O caderno de encargos patenteado a concurso estipula:
 - Quanto à *duração da prestação de serviços* (ponto 19):

¹ Com as alterações introduzidas em 7 de março de 2014.

² A AMISM é constituída pelos Municípios de Ponta Delgada, Ribeira Grande, Vila Franca do Campo, Lagoa, Povoação e Nordeste.

³ *Cfr.* Estatutos da MUSAMI.



- 19.1 A prestação de serviços terá a duração de 18 (dezoito) meses, a contar da data de consignação dos trabalhos.
- 19.2 O prazo mencionado no ponto n.º 19.1 poderá ser inferior em caso de resolução fundada em interesse público ou por alteração das circunstâncias, nos termos previstos nos Artigos 334.º e 335.º do Código dos Contratos Públicos, nomeadamente caso se altere o cenário tecnológico de triagem, enfardamento e contentorização dos resíduos de embalagem.
- 19.3 Na situação mencionada no ponto n.º 19.2 será o Adjudicatário informado, por escrito, com a antecedência de 2 (dois) meses da necessidade de rescisão do contrato.
- 19.4 Caso não se verifique a situação mencionada no ponto n.º 19.2 e findo o prazo definido no ponto n.º 19.1, o contrato será renovado automaticamente, pelo período de um ano (12 meses), salvo denúncia de qualquer das partes.
- 19.5 A duração máxima do presente contrato é de 30 meses.
- 19.6 A denúncia do contrato por qualquer das partes, deverá ser transmitida mínima de 2 (dois) meses relativamente à data de vencimento inicial da cedência Prestação de Serviços ou de qualquer uma das suas renovações.

— Quanto ao *preço da prestação de serviços* (ponto 20):

- 20.1 Na organização da sua Proposta o Concorrente deverá ter em conta todos os encargos directos e indirectos com os técnicos deslocados no local, como sejam impostos, férias, subsídios, seguros, telefone, telefax, ajudas de custo despesas de administração, gastos gerais, etc., que serão da responsabilidade do Adjudicatário.
- 20.2 O valor mensal a pagar pela prestação de serviços pela Entidade Adjudicante, P_{Mensal} , será determinado pela seguinte fórmula:

$$P_{Mensal} = \frac{(Q_{Mensal, papel/cartão} \times P_{Papel/cartão}) + (Q_{Mensal, plástico} \times P_{Plástico}) + (Q_{Mensal, metal} \times P_{metal})}{P_{material}}$$

Onde:

$Q_{Mensal/material}$ – Quantidade mensal de resíduos de embalagem (papel/cartão, plástico e metal), triados, enfardados, acondicionado em contentor marítimo pronto a expedir, expresso em tonelada;

$P_{material}$ – Valor a pagar fixo por tonelada de material (papel/cartão, plástico e metal) triado, enfardado, acondicionado em contentor metálico pronto a expedir, expresso em euros/tonelada.

- 20.3 Para a formulação do Preço Total estimado, a apresentar na Proposta de Preço, referente a um prazo de prestação de serviços de 18 (dezoito) meses, nas condições definidas no ponto n.º 19.1, o seu valor será dado pela seguinte fórmula:

$$P_{Total} = 30 \times P_{Mensal/material}$$



20.4 Na estimativa do cálculo do Preço Total estimado, P_{total} , o concorrente deverá considerar os quantitativos indicados nos Termos de Referência, Anexo I, do presente Caderno de Encargos.

— Quanto a *bonificações* (ponto 22):

22.1 No caso de o lote expedido de material, por contentor, registar um peso superior a 105% da quantidade ótima de contentorização estabelecida nas Especificações Técnicas, no Anexo II do presente Caderno de Encargos, ponto n.º 25.2, será atribuído uma bonificação no valor de 5% sobre o valor de $P_{material}$, multiplicado pelo peso de referência ótimo do lote.

3.5. Na sua proposta, o concorrente obrigou-se a:

executar a referida prestação de serviços, de harmonia com o Caderno de Encargos, pelo valor total estimado para o período 30 meses de 691.249,30 € (Seiscentos e Noventa e Um Mil, Duzentos e Quarenta e Nove euros e Trinta cêntimos), considerando o período de 18 meses de operação pelo valor total estimado de 406.891,10 € (Quatrocentos e Seis Mil, Oitocentos e noventa e Um Euros e Dez Cêntimos) e, para o período de 12 meses de operação pelo valor total estimado de 284.358,20 € (Duzentos e Oitenta e Quatro Mil, Trezentos e Cinquenta e Oito Euros e Vinte Cêntimos). Os valores indicados não incluem o imposto sobre valor acrescentado.

3.6. A adjudicação foi efetuada por deliberação do Conselho de Administração, de 13 de dezembro de 2013.

3.7. No contrato de prestação de serviços prevê-se o seguinte:

Cláusula 16.ª

Duração da prestação de serviços

1. A prestação de serviços terá a duração de 18 (dezoito) meses, a contar da data de consignação dos trabalhos.
2. O prazo mencionado no número anterior poderá ser inferior em casa de resolução fundada em interesse público ou por alteração das circunstâncias, nos termos previstos no artigo 334.º e artigo 335.º do CCP, nomeadamente, caso se altere o cenário tecnológico de triagem, enfiamento e contentorização dos resíduos de embalagem.
3. Na situação mencionada no número anterior, será o Adjudicatário informado, por escrito, com a antecedência de 2 (dois) meses, da necessidade de rescisão do contrato.
4. Caso não se verifique a situação mencionada no n.º 2, e findo o prazo definido no n.º 1, o contrato será renovado automaticamente, pelo período de um ano (12 meses), salvo denúncia de qualquer das partes.
5. A duração máxima do presente contrato é de 30 meses.
6. A denúncia do contrato por qualquer das partes deverá ser transmitida por carta registada com aviso de recepção à outra parte com a antecedência mínima de 2 (dois) meses relativamente à data de vencimento inicial da prestação de serviços ou de qualquer uma das suas renovações.



Cláusula 17.ª

Preço contratual

1. Pela prestação de serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do Caderno de Encargos, a MUSAMI deve pagar ao adjudicatário o preço constante da proposta adjudicada, no valor de 406.891,10 € (quatrocentos e seis mil euros e oitocentos e noventa e um euros e dez cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.
2. Em caso de renovação do presente Contrato, os termos da Cláusula anterior, a MUSAMI deve pagar ao adjudicatário o valor de 284.358,20 € (duzentos e oitenta e quatro mil trezentos e cinquenta e oito euros e vinte cêntimos) acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.

Cláusula 19.ª

Bonificações

No caso de o lote expedido de material, por contentor, registar um peso superior a 105% da quantidade óptima de contentorização estabelecida nas Especificações Técnicas, no Anexo II do Caderno de Encargos, ponto n.º 25.2, será atribuída uma bonificação no valor de 5% sobre o valor de Pmaterial, multiplicado pelo peso de referência óptimo do lote.

- 3.8. O processo foi instruído com a seguinte informação, subscrita pelo presidente do Conselho de Administração:

MUSAMI- Operações Municipais do Ambiente, E.I.M, S.A.

Regime Contabilístico: SNC – Sistema de Normalização Contabilística

Orçamento para o Ano de 2014	
Classificação Económica: 02022508	
1.	Dotação Inicial.....300.000,00 €
2.	Reforços/anulações..... 0,00 €
3	Congelamentos/Descongelaamentos 0,00 €
4 =1+2-3	Dotação Corrigida..... 300.000,00 €
5.	Compromissos Assumidos..... 15.839,87 €
6.= 4-5	Dotação Disponível..... 284.160,13 €
7.	Compromisso relativo à despesa em análise.....271.260,74 €
8.=6.- 7.	Saldo Residual..... 12.899,39 €

Ribeira Grande, de 11 de Fevereiro de 2014

- 3.9. O contrato começou a produzir efeitos em 21 de fevereiro de 2014⁴.

⁴ Ofício com a referência 565/2014 P.512/2014, de 03-04-2014.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 06/2014 (Processo n.º 06/2014)

3.10. O processo foi devolvido, por diversas vezes, solicitando-se, por último, a fundamentação «para o preço contratual não abranger a previsão de encargos decorrentes da cláusula 19.ª do contrato, atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 97.º do CCP, nos termos do qual “entende-se por preço contratual o preço a pagar, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato”», bem como o envio da declaração «de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas a que se refere o n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, emitida pela MUSAMI, SA, com a identificação nominal e funcional do seu autor, e aprovada pelos órgãos de tutela, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 144.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, ou seja, pela entidade que controla a MUSAMI, SA, o que não se confunde com a tutela administrativa, conceito que, aliás, a lei não utiliza»⁵.

3.11. Em resposta, a MUSAMI alegou, designadamente, o seguinte⁶:

Nos termos do artigo 97.º do CCP, o preço contratual corresponde ao preço da proposta adjudicada.

Ora, ao contrato em análise foi atribuído o valor correspondente ao preço total estimado, constante da proposta adjudicada, calculado pela aplicação dos preços unitários daquela proposta às quantidades estimadas de resíduos previstas no Caderno de Encargos, conforme resulta da cláusula 20.ª do CE.

Na proposta, o adjudicatário não faz qualquer referência à bonificação nem à superação (superior a 105%) da quantidade óptima de contentorização. A este respeito, a proposta adjudicada limita-se a referir que “a capacidade de compactação prevista pelo equipamento a instalar, permite assegurar as quantidades óptimas de contentorização previstas nas especificações técnicas do Caderno de Encargos” (cf. pág. 75 da proposta – Memória descritiva).

Assim, não podia o preço contratual abranger a bonificação.

A abertura do procedimento, com declaração de suficiência orçamental, foi proposta pelo Dr. Carlos Botelho, na qualidade de Director Geral da MUSAMI, em 28 de Agosto de 2013, e autorizada pelo Dr. Ricardo Silva, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração, conforme acta de reunião, já remetida a esse Tribunal.

O orçamento da MUSAMI para 2014, de onde consta a rubrica da despesa prevista para o contrato em análise, foi aprovado pelo Conselho de Administração e submetido igualmente à Assembleia Geral, que também o aprovou. Recorde-se que, conforme documentos já remetidos a esse Tribunal, a Assembleia Geral da MUSAMI é constituída pelo acionista único da empresa, isto é, pela Associação de Municípios da Ilha de S. Miguel (AMISM), que indica também os membros do Conselho de Administração da MUSAMI.

⁵ Ofício n.º 158-UAT I/FP, de 08-04-2014.

⁶ Ofício com a referência 597/2014 P. 536/2014, de 21-04-2014.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 06/2014 (Processo n.º 06/2014)

4. Nos termos do n.º 1 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), a fiscalização prévia tem por finalidade «verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria».
5. Conforme resulta da matéria de facto, a MUSAMI é uma empresa intermunicipal. Por conseguinte, é uma das entidades referidas na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.
6. Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC, a «fiscalização do cabimento orçamental dos actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 2 do artigo 2.º é realizada mediante a verificação da existência de declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas, emitida pela entidade fiscalizada»⁷.

O n.º 2 do artigo 144.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (aprova o Orçamento do estado para 2014) veio, por outro lado, determinar o seguinte:

A declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas a que se refere o n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, deve identificar o seu autor, nominal e funcionalmente, e ser aprovada pelos órgãos de tutela.

7. Apesar de, por diversas vezes, ter sido instada a fazê-lo⁸, a MUSAMI não procedeu ao envio da declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas, exigida no n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 144.º da Lei n.º 83-C/2013. Neste sentido, na análise do processo de fiscalização prévia não pôde verificar-se se os encargos decorrentes do contrato «têm cabimento em verba orçamental própria».

As referidas disposições têm natureza financeira.

A violação direta de normas financeiras constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da segunda parte da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

8. Decorre, ainda, da matéria de facto que o contrato:
 - Foi celebrado pelo prazo de 18 meses, com possibilidade de renovação pelo período de um ano (n.ºs 1 e 4 da cláusula 16.ª).
 - Fixa o preço contratual em € 691 249,30 (cláusula 17.ª).

⁷ Redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

⁸ Ofícios n.ºs 80-UAT I, de 26-02-2014, 122-UAT I, de 20-03-2014, e 158-UAT I, de 08-04-2014.



- Prevê a realização de pagamentos («Bonificações») que acrescem ao preço contratual (cláusula 19.^a).
9. Nos termos do n.º 1 do artigo 97.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), o preço contratual corresponde ao preço a pagar pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.

No preço contratual está expressamente incluído o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo (n.º 2 do artigo 97.º do CCP).

Deste modo, o preço contratual abrange todas as parcelas de preço que o adjudicatário pode, potencialmente, receber da entidade adjudicante ao abrigo do contrato celebrado, atento o conteúdo desse contrato.

Em contraditório, a entidade adjudicante confirmou que o preço contratual não abrange a previsão de encargos decorrentes da cláusula 19.^a do contrato («Bonificações»). Neste sentido, a cláusula que fixa o preço contratual é ilegal, por preterição do disposto no n.º 1 do artigo 97.º do CCP.

10. Em conclusão:

- a) A MUSAMI não instruiu o processo com a declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas, exigida no n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 144.º da Lei n.º 83-C/2013;
- b) As referidas disposições têm natureza financeira;
- c) O preço contratual que foi convencionado não abrange a previsão de encargos decorrentes da cláusula 19.^a do contrato, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 97.º do CCP.

11. Nos termos da segunda parte da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, constitui fundamento da recusa do visto a violação direta de normas financeiras.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto ao contrato em referência.

Emolumentos: € 20,60.

Notifique-se.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 06/2014 (Processo n.º 06/2014)

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 2 de Maio de 2014

O JUIZ CONSELHEIRO



(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR



(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR



(João José Cordeiro de Medeiros)

Fui presente por videoconferência
A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(Laura Tavares da Silva)