



Transitado em julgado em 12-09-2016

ACÓRDÃO N.º 13/2016 – 14.JUL-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 07/2015-R

(Processo de fiscalização prévia n.º 94/2015)

Relatora: Helena Abreu Lopes

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 07/2015-09.JUN-1.ªS/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de aquisição da prestação de serviços de seguros para o ano de 2015, outorgado em 31 de Dezembro de 2014, entre a **Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE, (AICEP)**, e a empresa **Luso-Atlântica, Corretor de Seguros, SA**, pelo preço contratual de até €562.506,21.
2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) ¹, tendo por fundamento a violação do disposto:
 - No artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do Código dos Contratos Públicos (CCP)², em virtude de a adjudicação do contrato não observar os pressupostos aí previstos para o ajuste direto;

¹Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 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, e 20/2015, de 9 de Março, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.

² Anexo ao **Decreto-Lei n.º 18/2008**, de 29 de Janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de Setembro, e 278/2009, de 2 de Outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de



Tribunal de Contas

- No artigo 73.º, n.ºs 1 e 9, da Lei do Orçamento do Estado para 2014³, por não ter sido respeitada a redução remuneratória aí estipulada.
- 3.** Inconformada com o acórdão, a AICEP veio dele interpor recurso. Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 8 dos autos, considerando que o acórdão recorrido deve ser revogado e substituído por outro que conceda o visto, eventualmente com recomendações. Os argumentos essenciais do recurso são os seguintes:
- O concurso público internacional aberto em Julho de 2014, pelo preço base de €485 000,00, ficou deserto, em virtude de 6 dos concorrentes apresentarem declarações justificativas de ausência de proposta, que o júri considerou prenderem-se com um preço base insuficiente face ao risco a segurar, e o único concorrente ter apresentado proposta de montante superior ao preço base;
 - O prestador de 2013 e 2014 refere que a atual carteira de seguros da AICEP devia ter o preço de € 595.000,00;
 - No procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, com o preço base de € 600.000,00, e com convite a 10 entidades, cumpriram-se os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, porque se convidou, não uma entidade, mas dez entidades envolvidas em procedimentos anteriores;
 - O procedimento concorrencial anteriormente lançado ficou deserto por razões que demonstram não estar o mercado recetivo a uma diminuição dos preços nos termos inicialmente propostos e a lei admite que sejam convidadas empresas desde que os pressupostos da concorrência fixados no procedimento anterior sejam respeitados;
 - Pese embora ter havido uma alteração do caderno de encargos num dos seus parâmetros base, não pode considerar-se que tal alteração viole a lei, na medida em que tal alteração é feita, precisamente, para melhor respeito do princípio da concorrência;

14 de Dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

³ Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, e respetivas alterações.



Tribunal de Contas

- O ajuste direto era a única via procedimental a adotar, uma vez que a AICEP tinha de ter um contrato de seguro obrigatório no dia 1 de Janeiro de 2015;
 - A AICEP poderia convidar quem entendesse porque se está perante um procedimento autónomo relativamente ao anterior;
 - As condições estabelecidas no artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013 foram cumpridas, pois com a celebração de dois contratos foi conseguida uma redução de cerca de 10%;
 - Não há vícios geradores de nulidade;
 - O contrato deve ser visado, eventualmente com recomendações nos termos do n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC.
4. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso e da confirmação do acórdão recorrido, tanto mais que as alegações de recurso são mera repetição dos argumentos apresentados na fase de instrução do processo de fiscalização prévia, os quais não foram acolhidos pelo Tribunal “a quo”.
5. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

FACTOS

10. A factualidade fixada na parte II do acórdão recorrido não foi objecto de impugnação, pelo que se dá aqui por confirmada e reproduzida, nos termos previstos no artigo 663.º, n.º 6, do Código de Processo Civil. Os aspectos mais relevantes para a decisão são retomados nos pontos seguintes.



ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Da formação do contrato por ajuste direto

11. O disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP admite que um contrato possa ser adjudicado por ajuste direto quando em anterior concurso todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas.
12. No caso, foi realizado um concurso público com publicitação internacional, em que apenas foi apresentada uma proposta, a qual veio a ser excluída por ter sido de valor superior ao preço base desse concurso.
13. O disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP poderia, pois, ser acionado.
14. No entanto, para assim ser, são legalmente estabelecidas algumas condições.
15. Uma dessas condições, referida na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º, determina que o ajuste direto só pode ser adotado se o caderno de encargos não for substancialmente alterado em relação ao do concurso. O n.º 8 do mesmo artigo refere que a modificação dos parâmetros base do caderno de encargos corresponde a uma alteração substancial para aquele efeito.
16. Nos termos do artigo 42.º do CCP, os parâmetros base traduzem-se em limites mínimos ou máximos fixados no caderno de encargos para aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência, que podem respeitar designadamente ao preço a pagar.
17. De acordo com o disposto no artigo 47.º do mesmo Código, o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, correspondendo ao valor fixado no caderno de encargos como parâmetro base do preço contratual, se outro valor não for imposto pelo procedimento escolhido ou pela competência para autorização da despesa.
18. O preço base é, portanto, um parâmetro base.
19. O preço base do concurso que ficou deserto era de € 485.000,00. O preço base do procedimento por ajuste direto foi de € 600.000,00.



Tribunal de Contas

20. Independentemente das razões que possam ter justificado essa alteração no preço base, o que é claríssimo é que essa alteração constituiu, nos termos do n.º 8 do artigo 24.º do CCP, a modificação de um parâmetro base e, conseqüentemente, uma alteração substancial do caderno de encargos.
21. Desse modo, não se verificou uma das condições legais fixadas pelo artigo 24.º, para adoção do procedimento por ajuste direto, nos termos que foram invocados como permissivos.
22. Assim, a adoção do ajuste direto com esse fundamento foi ilegal, por violar um dos pressupostos legalmente fixados.
23. A recorrente reconhece que foi modificado um parâmetro base, mas invoca que, assim, a concorrência foi melhor salvaguardada. Independentemente dos méritos que a recorrente possa assacar à decisão, a lei é claríssima no sentido de que o ajuste direto só pode ser adotado se não houver modificação nos parâmetros base. E é também claríssimo que, nos termos do artigo 9.º do Código Civil, não pode considerar-se uma interpretação legal que se afaste da letra da lei.
24. Tanto basta para que consideremos a adoção do ajuste direto que precedeu o contrato em apreço como ilegal, por violação do estabelecido no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP.

Da observância do disposto na Lei do Orçamento do Estado em matéria de reduções remuneratórias

25. A Lei do Orçamento do Estado para 2014 impôs, no seu artigo 73.º, que os valores pagos por contratos de aquisição de serviços renovados ou celebrados com idêntico objeto de contrato vigente no ano anterior fossem sujeitos a uma redução remuneratória, que, para o valor em causa, era de 10%.
26. O mesmo artigo, no seu n.º 9, admitiu que a redução a efetuar em 2014 não seria aplicável se já tivesse ocorrido nos anos anteriores, mas desde que a quantidade a contratar e o valor a pagar não fossem superiores aos de 2013.
27. O contrato de seguros celebrado pela AICEP para o ano de 2013 foi outorgado pelo valor de €567.739,68 e o contrato para o ano de 2014 foi outorgado pelo valor de



Tribunal de Contas

€507.621,57. Como invoca a recorrente, foi efetuada uma redução remuneratória nessa ocasião.

28. O contrato em apreço foi celebrado pelo valor de €562.506,2, próximo, portanto, do montante do primeiro contrato.

29. No entanto, tendo o contrato para 2015 sido outorgado em 31 de Dezembro de 2014, com sujeição ao regime da lei orçamental desse ano, deve considerar-se que a exigência de que o valor não poderia exceder o de 2013 deve reportar-se ao último valor contratual anual, já objeto de redução, e obviamente não ao valor inicial não reduzido. Efetivamente, como se afirmou em 1.^a instância, o que a lei pretendeu foi dispensar uma nova redução do montante, caso ela já tivesse sido feita anteriormente, e nunca ignorar a redução já feita voltando aos valores iniciais.

30. Confirma-se, pois, a violação do disposto nos n.ºs 1 e 9 do artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013, nos termos descritos no acórdão recorrido.

Das ilegalidades verificadas

31. Face ao que acima se referiu, concluímos, na linha do considerado em 1.^a instância, que:

- i. Os contratos em apreço foram adjudicados em violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP;
- ii. O valor contratado desrespeita o estabelecido nos n.ºs 1 e 9 do artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013.
- iii. O n.º 18 do referido artigo 73.º sanciona com nulidade os contratos celebrados em violação do disposto no mesmo artigo.

32. Estas ilegalidades são fundamento de recusa de visto nos mesmos termos em que a 1.^a instância as qualificou:

- A referida em i., nos termos das alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, por implicar a violação de norma financeira e ilegalidade que pode ter alterado o resultado financeiro do procedimento;



Tribunal de Contas

- A referida em ii., nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, por implicar nulidade, violação de norma financeira e ilegalidade que alterou o resultado financeiro do procedimento.

33. Estando em causa ilegalidades que configuram nulidade e violação de norma financeira, não há lugar à aplicação do disposto no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC. De facto, a possibilidade de o Tribunal substituir a recusa do visto por uma decisão de visto com recomendações só existe para ilegalidades previstas na alínea c) do n.º 3.

III. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto aos contratos.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 14 de Julho de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Aveiro Pereira)

(Helena Ferreira Lopes)



Tribunal de Contas

O Procurador-Geral Adjunto