



Oliveira do Bairro câmara municipal

Adjudicou.

17/12/14

RELATÓRIO FINAL

1 - Aos quinze dias do mês de Dezembro de dois mil e catorze, no edifício dos Paços do Concelho, para cumprimento do artigo 148.º do CCP – Código dos Contratos Públicos publicado em Anexo ao Decreto-lei 18/2008 d 29 de Janeiro, na sua actual redacção, reuniu o Júri do Procedimento constituído pelos seguintes elementos Jhony Ferreira Martins, Fernão Marques de Queiroz e Miguel Duarte, a fim de proceder à elaboração do **Relatório Final** tendo em vista a proposta de adjudicação, após não ter havido reclamações ao **Projecto de Relatório Final** que analisou e indeferiu a Pronúncia apresentada pela concorrente CIL-Centro de Informática, S.A. em sede de audiência prévia.

2 - Compareceram e estiveram presentes, todos os elementos do Júri do procedimento de Ajuste Directo para a Aquisição de 8 Computadores para os serviços de contabilidade do Município de Oliveira do Bairro, procedimento este autorizado após prévio cabimento, por Despacho do Senhor Presidente da Câmara de 23/09/2014.

3 – Assim, concorreram as seguintes Entidades:

- **Versão Integral, Lda** com uma proposta de preço de **5.030,72 €**, não incluído o imposto sobre o valor acrescentado
- **CIL – Centro de Informática, S.A.** com uma proposta de preço de **5.040,00 €**, não incluído o imposto sobre o valor acrescentado

4 - Em sede de audiência prévia sobre o RELATÓRIO PRELIMINAR datado de 14/11/2014, pronunciou-se em 27/11/2014 a concorrente CIL – Centro de Informática, S.A., sobre a intenção do Júri de propor a adjudicação pelo preço de 5.030,72 € acrescido de IVA à taxa legal em vigor, à concorrente Versão Integral, Lda, alegando que proposta desta concorrente não indica o valor expresso do IVA (imposto sobre o valor acrescentado) nem indica que ao preço apresentado acresce o IVA, pelo que solicita que o Júri reanalise e consequentemente reclassifique as duas propostas concorrentes.

5 - A pronúncia apresentada não teve em consideração o travejamento jurídico que enforma o Código dos Contratos Públicos, tendo-se baseado num alegado incumprimento do ponto 11.4 do Convite, incumprimento este que mesmo a verificar-se não releva, por não essencial, para uma eventual exclusão da proposta.

6 - Mas analisemos materialmente a questão pronunciada:

Reg. Ext: 2884

16/12/2014

8638/2014

Resulta claro que, a proposta a apresentar, deve ser elaborada e redigida de acordo com o **ANEXO A – Modelo de Proposta** que como o nome indica servirá de modelo à proposta a apresentar pelos concorrentes.

Ora, comparando as propostas entregues por ambas as concorrentes, as duas estão *ipsi verbis* de acordo com aquele modelo anexo, excepto, naturalmente, no preço, isto é, cada proposta está devidamente preenchida de acordo com o Anexo A ao CONVITE, **senão vejamos:**

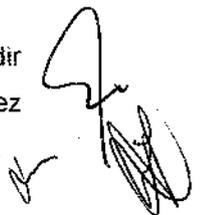
- **Extrato da proposta constante do Anexo A ao CONVITE:**
«... pelo preço contratual de€ (.....euros) nos termos do disposto nos art. 60º e 97º do código dos contratos públicos, o qual não inclui o imposto sobre o valor acrescentado.»;
- **Extrato da proposta constante do Anexo A entregue pela empresa Versão Integral, Lda:**
«... pelo preço contratual de 5.030,72 € (cinco mil e trinta euros e setenta e dois cêntimos de euro) nos termos do disposto nos art. 60º e 97º do código dos contratos públicos, o qual não inclui o imposto sobre o valor acrescentado.»;
- **Extrato da proposta constante do Anexo A entregue pela empresa CIL – Centro de Informática, S.A.:**
«... pelo preço contratual de 5.040,00 € (cinco mil e quarenta euros) nos termos do disposto nos art. 60º e 97º do código dos contratos públicos, o qual não inclui o imposto sobre o valor acrescentado.».

Constata-se assim que, **ambas as concorrentes apresentaram as suas propostas de forma inequivocamente igual** e integralmente de acordo com o Anexo A ao Convite, apenas diferendo como se disse, no preço.

Das causas de exclusão de propostas elencadas quer no nº 2 do art. 70º quer no nº 2 e nº 3 do art. 146º (na redacção que lhe foi dado pelo Decreto-lei 149/2012 de 12 de Julho) do CCP – Código dos Contratos Públicos publicado em Anexo ao Decreto-lei 18/2008 d 29 de Janeiro, na sua actual redacção, não se encontra previsto como causa de exclusão os motivos invocados pela pronunciante, determinando o nº 1 do seu art. 60º do CCP - se dúvidas houvesse - que os preços apresentados não incluem o IVA.

Não surgiu qualquer dúvida ao Júri, em qualquer momento da análise das propostas, que a proposta de preço de 5.030,72 € apresentada pela concorrente **Versão Integral, Lda** não incluía o respectivo IVA à taxa legal em vigor e que a proposta de preço de 5.040,00 € apresentada pela concorrente **CIL – Centro de Informática, S.A.** também não incluía o respectivo IVA à taxa legal em vigor, até porque as respectivas Propostas, foram apresentadas de acordo com o texto do Anexo A ao Convite, onde expressamente declaram que o preço apresentado não inclui o imposto sobre o valor acrescentado.

E se algumas dúvidas tivessem surgido, sempre poderia ter tido o Júri a possibilidade de pedir esclarecimentos sobre elas, nos termos e ao abrigo do nº 1 do art. 72º do CCP, o que não fez porque dúvidas inexistiram quanto ao preço líquido e bruto apresentado por cada concorrente.



Sem beliscar a natureza jurídica do **CONVITE**, o que está em causa nos autos e foi questionado pela pronunciante CIL - Centro de Informática, S.A. é o valor "absoluto" da formalidade determinada no clausulado **11.4 do CONVITE**: "*A proposta deve mencionar expressamente que ao preço total acresce o IVA, indicando o respectivo valor e a taxa legal aplicável, que o preço apresentado não inclui aquele imposto*".

Neste particular e, desde logo em termos de princípios da contratação pública: não é por se ter estipulado uma regra no Convite, que ela consubstancia uma formalidade essencial: é necessário aquilatar, face à situação de facto ocorrida, se ela era em concreto essencial ou não essencial...

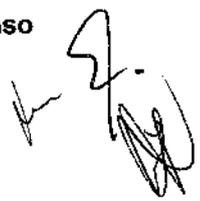
E nesse esforço interpretativo, **as primeiras "regras" a ter bem presentes** são as advindas dos **princípios gerais da contratação pública**, desde logo os **princípios comunitários**, que têm como pano de fundo o **interesse na maior concorrência possível**. Daí que estes princípios sejam um corredor fundamental para a livre e sã concorrência que se pretende (como resultado) e que é instrumento da melhor decisão "pública". Desta forma, importa realçar que a concorrência entre as empresas, em sede de contratação pública, é um resultado que se visa alcançar, a par de outros (como a melhor gestão dos dinheiros públicos), e não a base ou fundamento do regime jurídico.

Assim, é por demais evidente que, em sede de contratação pública, o fim visado passa, desde logo, por admitir o maior número de concorrentes, para conseguir o melhor resultado final possível, o que, face aos condicionalismos económico-financeiros vividos actualmente, implica conseguir o maior número de concorrentes e de propostas com igual ou equivalente qualidade aos preços mais baixos, como se refere no Acórdão do TCA do Sul de 29-4-2010.

Por conseguinte, a "interpretação" das regras regulamentares do concurso e a sua aplicação devem ter em devida nota estes princípios, designadamente o princípio da concorrência e da melhor prossecução do interesse público.

Se o júri interpretasse as normas do clausulado em geral do **CONVITE** e especialmente o seu ponto **11.4** como "absolutas" e as suas formalidades como "essenciais", no caso em apreço e na análise da Proposta da aqui recorrente, tendo presente que o critério de adjudicação definido é o **Mais Baixo Preço** nos termos da **alínea a)** do **ponto 13 do CONVITE**, jamais se poderia concluir, tout court, que daquela estipulação do ponto 11.4 decorre a imprescindibilidade da indicação do: "*...IVA, indicando o respectivo valor e a taxa legal aplicável, que o preço apresentado não inclui aquele imposto*".

Na verdade, atendendo ao interesse em ter o maior número possível de concorrentes, aquela imprescindibilidade só poderia ocorrer se tivesse havido **disparidade de preços na proposta em avaliação**, caso em que actuaria a **regra regulamentar** de que os **preços por extenso** prevalecem sobre os **indicados em algarismos**.



Não acontecendo assim, aquela norma do ponto 11.4 do CONVITE não pode ser entendida como "formalidade essencial", isto é, como imprescindível, pois todos os atributos da proposta estão lá, permitindo ao Júri avaliar e comparar as propostas para, de entre elas, decidir a adjudicação.

Excluir por isso a proposta da concorrente **Versão Integral, Ld^a** violaria claramente o princípio da concorrência, em detrimento inclusive do interesse público, **pois excluiria a melhor proposta** por uma mera formalidade não essencial e confirmaria uma adjudicação à pronunciante **CIL – Centro de Informática, S.A.** pelo valor de **5.040,00 €** quando a proposta Versão Integral, Ld^a posta em crise é de apenas **5.030,72 €**.

Na verdade, a Proposta Versão Integral, Ld^a contém todos os atributos necessários e suficientes para a avaliação e comparação com Proposta da CIL – Centro de Informática, S.A., pelo que careceria de fundamento a sua exclusão ao abrigo **do art. 70º, nº 2 alínea c) do CCP**.

O que aqui se analisa, é simplesmente o (in)cumprimento de uma mera formalidade que passava por não só apresentar o preço em algarismos mas também indicar: **"o respectivo valor do IVA e a taxa legal aplicável"** acrescentando que **"o preço apresentado não inclui aquele imposto"**.

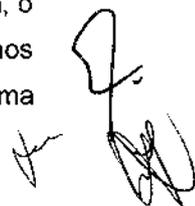
Excluir a Proposta seria fazê-lo, não por omissão ou erro de qualquer atributo da proposta, mas sim por incumprimento daquela formalidade de indicar: **"o respectivo valor do IVA e a taxa legal aplicável e que o preço apresentado não inclui aquele imposto"**.

Ora, como se pode constatar da análise da proposta colocada em crise pela pronunciante, não se vislumbra como a entidade adjudicante fica impedida ou impossibilitada de avaliar e comparar esta Proposta com a Proposta da Pronunciante. Não se vislumbra, nem o demonstra a pronunciante.

Efectivamente, a Proposta sub judice está devidamente instruída, contendo todos os elementos solicitados e, sobretudo, tendo a indicação de todos os preços, unitários, parciais e totais, sem que entre eles haja qualquer divergência, pelo que o Júri conhece todos os atributos da Proposta, inclusive os respectivos preços unitários.

Assim, o Júri não só pode, como o fez, comparar as duas únicas propostas concorrentes. Os preços unitários apresentados, todos somados e tendo em conta a quantidade de cada produto solicitada, condiz com o respectivo preço global da proposta, o que significa que, no caso concreto, não havendo divergência, a indicação do: **"respectivo valor do IVA e a taxa legal aplicável e que o preço apresentado não inclui aquele imposto"** torna-se dispensável, ou se se quiser, não essencial.

É que conhecendo-se todos os preços unitários e global, sem que haja qualquer divergência, o Júri conhece os atributos da proposta, podendo compará-la com as demais e decidi-la nos termos do critério de adjudicação definido do mais baixo preço, mesmo que alguma formalidade (não essencial) tenha sido omitida.



Na verdade, a forma como a concorrente apresentou a Proposta, designadamente os respectivos atributos, não tange minimamente com a possibilidade da sua avaliação e comparação com a proposta da pronunciante.

Assim, não pode a Proposta sub judice ser excluída, com base na alínea c) do número 2 do artigo 70º do CCP, pois não se vislumbra qualquer impossibilidade de avaliação da Proposta e da sua comparação com a Proposta da Pronunciante

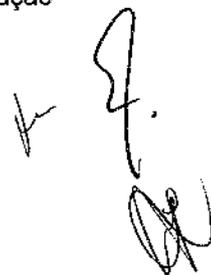
Desta forma, repete-se, sendo o único atributo o preço, nos termos da alínea a) do ponto 13 do CONVITE, e tendo a concorrente apresentado todos os preços unitários por algarismo e o preço global também em algarismo e por extenso, sem qualquer divergência, teremos forçosamente de concluir que aquela formalidade exigida no 11.4 do CONVITE não pode ser considerada essencial quanto aos atributos da proposta da Versão Integral, Ldª, que estão todos correcta e completamente identificados e coerentes entre si, ao ponto de possibilitar, sem mais, a sua avaliação e comparação com a proposta da Pronunciante.

E no caso sub judice, este entendimento da "formalidade não essencial" até defende melhor o interesse público, pois **admitindo mais concorrentes, tinha a possibilidade de adjudicar mais barato**, o que não pode ser despiciendo sobretudo em períodos como o que se atravessa, de necessidade de **enorme contenção de despesa pública, maior racionalização dos gastos públicos e de controlo do défice público**.

De facto, a "omissão" em causa não tem qualquer relevância, pois os preços da Proposta da estão todos correctamente indicados e identificados, sem discrepâncias, pelo que o Júri sabe e conhece perfeitamente todos os preços, atributo da Proposta em causa, pelo que forçoso é concluir, que a proposta foi bem admitida e, portanto, objecto da análise material consequente.

A formalidade **é ou não essencial**, não por estar insita nas peças procedimentais, pois este facto torna-a "apenas" uma regra. Esta "regra" é que pode ser considerada essencial ou não essencial, o que implica a sua análise no caso concreto e aqui, como se demonstrou, ela aparece claramente como não essencial.

Neste sentido se tem pronunciado a Jurisprudência portuguesa e também o Tribunal de Contas, que, sobre a distinção entre as **formalidades essenciais e as formalidades não essenciais**, explica, no Acórdão nº 1/2010 (Recurso extraordinário nº 2/09 de uniformização de jurisprudência), emitido já na vigência do CCP, que a preterição de uma formalidade na apresentação das propostas não deve determinar a respectiva exclusão, mas apenas um convite para aperfeiçoamento, quando estejam respeitados os princípios da contratação pública.



Critério de adjudicação do mais baixo preço:

O critério de adjudicação do presente procedimento concursal é o do mais baixo preço ao abrigo da alínea b) do nº 1 do art 74º CCP, o que significa que nestas circunstâncias o caderno de encargos deve definir todos os restantes aspectos da execução do contrato a celebrar, submetendo apenas à concorrência o preço a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações que constituem o objecto daquele." – nº 2 do art 74º CCP.

E, do outro lado da relação jurídica procedimental, significa que os concorrentes não carecem de desenvolver nenhuma actividade concretizadora de aspectos essenciais do caderno de encargos, na exacta medida em que são chamados simplesmente a aderir ao projecto contratual que o respectivo clausulado configura, com a única excepção do factor **preço a pagar** pela entidade adjudicante na aquisição dos oito computadores para os serviços de contabilidade Município de Oliveira do Bairro.

O mesmo é dizer que tanto o conteúdo dos aspectos de execução submetidos à concorrência - os **atributos**, nº 2 do art 56º CCP - se mostra reduzido à sua expressão mínima, como é total a definição dos restantes aspectos não submetidos à concorrência - os **parâmetros base**, nºs. 3, 4 e 5 do art. 42º do CCP -, dado que o único aspecto submetido à concorrência e, nessa medida, aberto à apresentação de propostas por parte dos concorrentes, é o **preço**.

De modo que, dos três conceitos de preço que o CCP apresenta – **valor do contrato**, artº 17º, **preço-base**, artº 47º e **preço contratual**, artº 97º - nos procedimentos em que o critério de adjudicação é o do mais baixo preço apenas importa o preço contratual, nº 1 do art 97º CCP, "o preço a pagar pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, **pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato**", que não pode ultrapassar o limite fixado pela entidade adjudicante, alínea a) do nº 1 do art. 47º CCP – no presente procedimento por ajuste directo, o **preço-base de 5.200,00 € sem IVA incluído - porque, acima deste, o preço contratual proposto será factor de exclusão da proposta**, alínea d) do nº 1 do art 70º CCP, e se o preço proposto for inferior ao preço base em 50% ou mais, configurar-se-á uma apresentação de **preço anormalmente baixo**, alínea b) do nº 1 do art. 71º CCP. Todavia, nenhuma destas hipóteses se aplica ao preço da proposta contra a qual a outra concorrente se pronuncia.

Em suma, cumpre saber se a falta da indicação do "*respectivo valor do IVA*" bole com o **princípio da concorrência**, na vertente da **comparabilidade das propostas** porque, como é doutrina assente, sem possibilidade de confronto entre as propostas, isto é, sem possibilidade de fazer funcionar a concorrência nos termos em que esta foi suscitada fica prejudicada a própria finalidade ou função do concurso. Do que se trata, afinal, para que haja uma concorrência real e efectiva é assegurar que todos os concorrentes respondam aos mesmos quesitos e requisitos do procedimento por ajuste directo (ou a um núcleo básico dele) de modo a possibilitar a plena comparação das propostas, a possibilidade de confrontá-las enquanto propostas contratuais a quesitos idênticos, para saber, objectiva e imparcialmente, a final, qual a melhor proposta que o mercado ofereceu.

O **princípio da comparabilidade** comunga, ao contrário do que poderia parecer, tanto de elementos objectivos como elementos subjectivos:

- Elementos objectivos, porque exige que a proposta-base (ou de qualquer outra espécie admitida) responda clara e precisamente aos requisitos que, nos documentos do concurso, se pedia fossem concretizados ou quantificados pelos concorrentes.

- Elementos Subjectivos, mas também se integram aí elementos subjectivos, pois a determinação daquilo que num concurso é comparável é o estabelecido pela entidade adjudicante de acordo com a sua vontade adjudicatória, expressa in casu no CONVITE e no CADERNO DE ENCARGOS.

Os requisitos, os modelos, os projectos, as especificações (quantitativas e qualitativas) do bem ou utilidades pretendidos pela entidade adjudicante constituem, pois, em princípio, um ponto de referência obrigatória para todos os concorrentes, a fim de tornar comparáveis entre si (e com o padrão do procedimento) as respectivas propostas. Isto porque, as propostas para serem comparáveis, analisadas, avaliadas e classificadas racionalmente, devem responder a um padrão comum.

Há várias manifestações da exigência da comparabilidade das propostas no CCP, nomeadamente, o CCP estabelece também o dever de exclusão das propostas cuja impossibilidade de avaliação decorra da forma de apresentação de algum dos respectivos atributos (alínea c) do nº 2 do art. 70º), designadamente, por equivocidade ou falta de clareza, admitindo-se que, por regra, essa impossibilidade de avaliação apenas deva ser afirmada depois de o júri solicitar um esclarecimento ao concorrente (e desde que, no caso, a admissibilidade do esclarecimento não contrarie o regime do nº 2 do art. 72º do CCP).

Não é de acompanhar o entendimento que as situações previstas no nº 2 do art. 70º do CCP dizem essencialmente respeito ao conteúdo da proposta e não a razões formais, daqui deriva que a falta de discriminação por extenso dos preços unitários em algarismos não é passível de subsunção na hipótese normativa da alínea c) do nº 2 do art. 70º do CCP em consequência de a realidade dos factos in casu, desmentir a impossibilidade de avaliação exigida na referida norma.

Desde logo, a pronunciada na sua proposta discriminou em algarismos os preços unitários e o preço global da proposta, o que **significa, com toda a clareza, a possibilidade de avaliação da proposta pronunciada** para efeitos de aplicação do critério do **mais baixo preço**, único atributo submetido à concorrência limitado ao máximo do preço base fixado.

No tocante às razões de ordem material, reveste **carácter taxativo o elenco** das situações previstas no nº 2 do art 70º do CCP como **causas de exclusão das propostas**, aplicável a todos os procedimentos e no nº 2 do art. 146º do CCP.

O que, atenta a natureza regulamentar do CONVITE do procedimento e de harmonia com o **princípio da conformidade das normas** (obrigação de não contradição por preeminência da lei – **art. 112º CRP – Constituição da Republica Portuguesa**), nos leva a interpretar o ponto 11.4 do CONVITE no respeito pelo regime da alínea **c) do nº 2 art. do 70º do CCP** atendendo ao princípio da comparabilidade das propostas na vertente da avaliação, ou seja, no sentido do dever de exclusão da proposta **cuja equivocidade ou falta de clareza evidenciada no segmento do texto dos preços indicados revele impossibilidade de apreciação do seu conteúdo.**

Equívocidade ou falta de clareza que não existe, o que significa que o fundamento de exclusão da proposta ora pronunciada não teria amparo legal na medida em que o concreto circunstancialismo da falha apontada pela pronunciante **não ser subsumível no conceito de “impossibilidade de avaliação”** definido na **c) do nº 2 art. do 70º do CCP**, inquinando qualquer decisão no sentido da exclusão de vício de violação de lei por erro sobre os **pressupostos de direito**, o que implica a **anulação de tal decisão**, ex vi art. 135º do CPA – Código do Procedimento Administrativo.

O critério de adjudicação do **mais baixo preço** adoptado no procedimento, ponderado ainda que, por um lado, pela **Pronunciante CIL – Centro de Informática, S.A.** nada foi trazido à colação que demonstrasse a **desadequação da proposta** apresentada pela **Pronunciada Versão Integral, Lda** com o **interesse público prosseguido** e, por outro lado, não se apresentam espaços próprios de **discricionariedade administrativa** ou de **marginem de livre apreciação sobre as qualidades da proposta** na exacta medida do critério de adjudicação escolhido pela entidade adjudicante, cabe concluir no sentido do **dever de adjudicação do contrato à pronunciada Versão Integral, Lda** no âmbito do procedimento adjudicatório de **ajuste directo de oito computadores para os serviços de contabilidade do Município de Oliveira do Bairro** pelo preço proposto de **5.030,72 €** acrescido de IVA à taxa legal em vigor à data do pagamento.

Destarte, falecem assim as razões e os motivos invocados pela pronunciante CIL – Centro de Informática, S.A., para que seja feita a **reanálise e conseqüentemente a reclassificação das duas propostas concorrentes,**

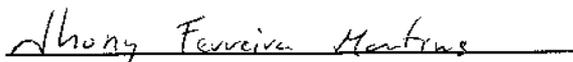
A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized initial 'F' followed by a surname, located in the bottom right corner of the page.

7 - Assim, o Júri, tudo analisado e ponderado, nos termos que antecedem, delibera **por unanimidade:**

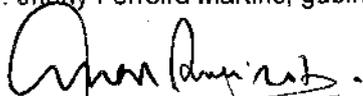
Propor a adjudicação à empresa **Versão Integral, Lda** o fornecimento de oito computadores, com as características melhor identificadas e descritas no respectivo procedimento, pelo valor de **5.030,72 €** acrescido do IVA à taxa legal em vigor na data do respectivo pagamento;

Paços do Município de Oliveira do Bairro, aos 15 dias de Dezembro de 2014.

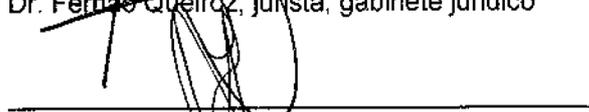
O Júri do Procedimento



Dr. Jhony Ferreira Martins, gabinete de informática



Dr. Fernando Queiroz, jurista, gabinete jurídico



Dr. Miguel Duarte, coordenador técnico