

Acórdãos STA

Processo:	01255/15
Data do Acordão:	29-10-2015
Tribunal:	1 SECÇÃO
Relator:	ALBERTO AUGUSTO OLIVEIRA
Descritores:	PREÇO PROPOSTA CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS APRECIAÇÃO PRELIMINAR REVISTA
Sumário:	É de admitir revista estando em discussão problemática sobre os limites da formação do preço apresentado pelos concorrentes nos procedimentos concursais.
Nº Convencional:	JSTA000P19620
Nº do Documento:	SA12015102901255
Data de Entrada:	07-10-2015
Recorrente:	C... SA E OUTRA
Recorrido 1:	MECON E OUTROS
Votação:	UNANIMIDADE
Aditamento:	

▼ Texto Integral**Texto Integral:**

Acordam na Formação de Apreciação Preliminar da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

- 1.1.** A..... S.A., intentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, acção administrativa de contencioso pré-contratual contra o Ministério da Economia e contra B....., S.A. e C....., S.A., como contra-interessadas, peticionando:
- «a) Ser anulada a decisão de exclusão da proposta da A..... para os lotes 1, 8, 11, 12 e 15 objecto do procedimento para “aquisição de serviços de vigilância e segurança ao abrigo do Acordo Quadro ANCP n.º AQ 13/VS/2010” (Região Norte);
 - b) Ser anulada a decisão de adjudicação à B....., S.A. dos lotes 1, 12 e 15 e à C....., S.A., dos lotes 8 e 11 objecto do identificado procedimento;
 - c) Serem anulados os contratos celebrados com a B....., S.A. quanto aos lotes 1, 12 e 15 e com a C....., S.A., quanto aos lotes 8 e 11 objecto do identificado procedimento;
 - d) Ser o Ministério da Economia condenado a admitir a proposta da A..... para os lotes 1, 8, 11, 12 e 15, a ordená-la em primeiro lugar e a adjudicar à A..... os serviços correspondentes a esses lotes objecto do identificado procedimento;
 - e) Ser o Ministro da Economia condenado a celebrar com a

A..... os contratos respeitantes aos lotes 1, 8, 11, 12 e 15, objecto do identificado procedimento.».

1.2. O TAF de Sintra, por sentença de 30/09/2014 (fls. 1198/1226), julgou totalmente improcedente a acção.

1.3. Houve reclamação para a conferência que, por acórdão de 25/11/2014 (fls.1414), julgou improcedente a reclamação e confirmou a sentença.

1.4. Interposto recurso, o Tribunal Central Administrativo Sul, por acórdão de 23/07/2015 (fls. 1737/1750), decidiu «conceder provimento ao presente recurso jurisdicional no que se reporta à exclusão das propostas apresentadas pela recorrente aos lotes 1, 11, 12 e 15 acima referidos e em revogar nessa parte o acórdão recorrido, que se mantém na restante parte, e em convidar as partes a acordarem a indemnização referida no artº 45º/1 do CPTA».

1.5. É desse acórdão que o Ministério da Economia e a contra interessada C..... vêm, ao abrigo do artigo 150.º do CPTA, interpor recursos de revista.

Aquela última submete à apreciação deste Tribunal as seguintes questões:

- «i. Atenta a definição de proposta (constante do artigo 56.º do CCP) e as causas de exclusão das mesmas (previstas no artigo 70.º, do CCP), os concorrentes podem fixar livremente os preços, apresentando preços abaixo dos custos inerentes à prestação de serviços que se pretende contratar?
- ii. Deve considerar-se um preço anormalmente baixo, nos termos e para os efeitos do artigo 71.º, n.º 2, e do artigo 70.º, n.º 2, al. e), ambos do CCP, aquele que não permite ao adjudicatário suportar os custos mínimos inerentes à prestação do serviço?
- iii. Deve considerar-se a adjudicação de uma proposta cujo preço não permite ao adjudicatário suportar os custos mínimos inerentes à prestação do serviço como evidência de que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares, nos termos e para os efeitos do artigo 70.º, n.º 2, al. f) do CCP?
- iv. Um concorrente, cuja proposta de preço apresentada seja inferior ao custo mínimo inerente à prestação de serviços que se pretende contratar, pode, atenta a definição de proposta (constante do artigo 56.º do CCP) e as causas de exclusão das mesmas (previstas no artigo 70.º, do CCP), apresentar como justificação do preço apresentado o benefício de Medidas de Apoio à Contratação cuja

concessão, para os profissionais a afectar ao serviço em causa, ainda não estejam aprovadas?».

Advoga que cada uma das questões, autonomamente considerada, é relevante tanto numa perspectiva jurídica como social.

Concretiza, alegando que as questões colocadas, numa perspectiva jurídica, são relevantes, para saber «(i) se um determinado concorrente pode apresentar o preço que entender mesmo que isso impossibilite que o preço assim cobrado não seja suficiente para cobrir os custos com a prestação de serviços objecto do procedimento; e (ii) se a distorção da concorrência daí resultante é compatível com as normas que regem a contratação pública.» (conclusão B). Numa perspectiva social justifica a admissão da revista, por as questões suscitadas poderem vir a colocar-se num indeterminado número de casos no âmbito da contratação pública.

O recorrente Ministério da Economia sustenta também a relevância da problemática em causa, salientando a possibilidade de reiteração da litigiosidade inerente.

1.6. A Autora pugna, também, pela admissão da revista, pretendendo a ampliação do recurso à seguinte questão: «Existindo critério previamente fixado nas peças concursais para a apreciação de propostas que devam ser tidas como propostas que apresentam preço anormalmente baixo (por fixação do preço base que permite a aplicação do critério legal estabelecido no artigo 71.º n.º 1 do CCP) pode ser solicitado ao concorrente que apresentou preço que, nos termos de tal limiar, não é considerado anormalmente baixo, que justifique o preço apresentado, demonstrando quais os custos que foram considerados na formação desse preço?».

Cumpre apreciar e decidir.

2.1. Tem-se em atenção a matéria de facto considerada no acórdão recorrido.

2.2. O artigo 150.º, n.º 1, do CPTA prevê que das decisões proferidas em 2^a instância pelo Tribunal Central Administrativo possa haver, «excepcionalmente», recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo «quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental» ou «quando a admissão do recurso seja

claramente necessária para uma melhor aplicação do direito».

A jurisprudência deste STA, interpretando o comando legal, tem reiteradamente sublinhado, como as partes reconhecem, a excepcionalidade deste recurso, referindo que o mesmo só pode ser admitido nos estritos limites fixados neste preceito. Trata-se, efectivamente, não de um recurso ordinário de revista, mas antes, como de resto o legislador cuidou de sublinhar na Exposição de Motivos das Propostas de Lei nºs 92/VIII e 93/VIII, de uma «válvula de segurança do sistema» que apenas deve ser accionada naqueles precisos termos.

2.3. Recorda-se as questões que alegadamente justificam a admissão da revista, na óptica dos recorrentes:

- «i. Atenta a definição de proposta (constante do artigo 56.º do CCP) e as causas de exclusão das mesmas (previstas no artigo 70.º, do CCP), os concorrentes podem fixar livremente os preços, apresentando preços abaixo dos custos inerentes à prestação de serviços que se pretende contratar?
- ii. Deve considerar-se um preço anormalmente baixo, nos termos e para os efeitos do artigo 71.º, n.º 2, e do artigo 70.º, n.º 2, al. e), ambos do CCP, aquele que não permite ao adjudicatário suportar os custos mínimos inerentes à prestação do serviço?
- iii. Deve considerar-se a adjudicação de uma proposta cujo preço não permite ao adjudicatário suportar os custos mínimos inerentes à prestação do serviço como evidência de que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares, nos termos e para os efeitos do artigo 70.º, n.º 2, al. f) do CCP?
- iv. Quando um concorrente se encontre legalmente dispensado de suportar determinados custos, encontra-se o mesmo obrigado, atenta a definição de proposta (constante do artigo 56.º do CCP) e as causas de exclusão das mesmas (previstas no artigo 70.º, do CCP), a demonstrá-lo perante o Júri do procedimento quando apresenta uma proposta?
- v. Um concorrente, cuja proposta de preço apresentada seja inferior ao custo mínimo inerente à prestação de serviços que se pretende contratar, pode, atenta a definição de proposta (constante do artigo 56.º do CCP) e as causas de exclusão das mesmas (previstas no artigo 70.º, do CCP), apresentar como justificação do preço apresentado o benefício de Medidas de Apoio à Contratação cuja concessão, para os profissionais a afectar ao serviço em causa, ainda não estejam aprovadas?».

E, como se viu, também a recorrida sustenta a admissão, para outra questão.

No caso presente, a recorrida concorreu ao concurso acima identificado tendo apresentado propostas de preço, relativamente aos diferentes lotes, tomando em consideração medidas de apoio à contratação, ainda não aprovadas.

Na base do litígio está a problemática respeitante à formação do preço apresentado pelos concorrentes, avultando o que refere à consideração das medidas de apoio à contratação previstas no Decreto-Lei n.º 89/95, de 06/05 e na Portaria n.º 106/2013, de 14/03 (revogada pela portaria n.º 149-A/2014, de 24/06).

Muito próximo desta mesma problemática esteve o caso submetido a esta Formação no processo n.º 657/15, em cujo acórdão, de 16/06/2015, se ponderou que «independentemente de se saber se as questões que a recorrente pretende ver apreciadas podem ser autonomizadas nos termos indicados, e se as mesmas são cognoscíveis com o alcance pretendido, o certo é que a problemática suscitada é relevante por estar em causa os limites da formação do preço apresentado pelos concorrentes nos procedimentos concursais».

Também no processo n.º 01021/15, pelo acórdão de 09/09/2015, se admitiu revista, estando em discussão, entre o mais, apresentação de proposta de preço, tomando em consideração medidas de apoio à contratação, ainda não aprovadas.

Trata-se de problemática que se apresenta, enquanto tal, como muito complexa, assumindo forte importância jurídica e social, havendo, como os casos indicados atestam, possibilidade de reiteração. Essa problemática justifica, por si só, a admissão da revista, estando a ela coligadas as demais questões suscitadas.

3. Pelo exposto, admite-se a revista.

Lisboa, 29 de Outubro de 2015. – *Alberto Augusto Oliveira*
(relator) – *Vítor Gomes* – São Pedro.