

**ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL  
DE 15 DE SETEMBRO DE 2011 (PROC. 7856/11)**

**SUMÁRIO:**

I - O artigo 184º nº 1 al. e) do CCP, atinente à fase de apresentação das candidaturas, não fixa qualquer mecanismo que autorize os candidatos a juntarem novos documentos ou suprirem irregularidades que os mesmos apresentem nas respectivas candidaturas.

II - Tal inerência decorre dos princípios da legalidade, igualdade e intangibilidade das propostas, que não autorizam, na fase de audiência prévia, que os candidatos alterem ou adicionem elementos às suas candidaturas, já que a audiência não se destina a abrir novo prazo para apresentação de documentos ou correção dos mesmos, mas apenas permite que os concorrentes se pronunciem sobre o teor das deliberações relativamente às propostas ou candidaturas apresentadas.

**TEXTO INTEGRAL:**

Acordam, em Conferência , na Secção de Contencioso Administrativo, 2º Juízo , do Tribunal Central Administrativo Sul:

Informática A...SA., com sinais nos autos, inconformada com a sentença do TAC de Lisboa, de 14 de Abril de 2011, que julgou improcedente a acção de contencioso pré - contratual por si intentada tendente à anulação da deliberação, de 25 de Agosto de 2010, do Conselho de Administração da Agência Nacional de Compras EPE (ANCP EPE), que aprovou o relatório final do Júri do *“concurso limitado por prévia qualificação para a celebração de acordo quadro para fornecimento de papel, economato, e consumíveis de impressão”*, bem assim, a condenação da ora Recorrida à prática de acto legalmente devido de qualificação da ora Recorrente no referido concurso, dela recorreu e, em sede de alegações, formulou as seguintes conclusões:

*“ 1º A sentença recorrida, sentença do TAC de Lisboa de 14/4/11, proferida no Processo nº 1965/10.OBELSB, salvo o devido respeito, errou ao decidir que o CCP tinha quebrado o regime anteriormente previsto no DL 197/99 em matéria de admissões condicionais – regularização de documentos no prazo de três dias após a notificação para o efeito nos termos do art. 118º, nº 3, do DL 197/99;*

*2º Com efeito, a douta sentença recorrida ignorou completamente que a alteração feita pelo DL 278/2009, de 2 de Outubro, ao novo CCP, veio possibilitar a supressão de irregularidades nos documentos apresentados;*

*3º O DL 278/2009, alterou os artigos 115º, nº 1, alínea j) , 132º, nº 1, alínea g) e 164º, nº 1, alínea g), do CCP, permitindo, no que diz respeito ao concurso publico e concurso*

*limitado por prévia qualificação, que o PC preveja o prazo a conceder pela entidade adjudicante para supressão de irregularidades detectadas nos documentos apresentados;*

*4º Em face desta alteração do CCP, a doutrina não hesitou em defender que, a mesma acabou por seguir solução idêntica à que constava dos anteriores regimes da contratação pública, onde se admitia a possibilidade da correcção de irregularidades dos documentos de habilitação;*

*5º Assim sendo, com as novas alterações introduzidas aos preceitos referidos na conclusão 3ª, o DL 278/2009, limitou-se a consagrar nos procedimentos adjudicatórios aquilo que já resultava dos Princípios Gerais de Dto. Administrativo aplicáveis à actuação da Administração Pública, a saber, o Princípio da Audiência Prévia, aplicação esta confirmada pelo nosso STA no seu Acórdão de 8/7/10 – Proc. nº 0275/10;*

*6º É pois bom recordar, como o fez o STA no referido Acórdão, que o Princípio da Audiência Prévia permite aos destinatários das prescrições administrativas lesivas pronunciarem-se sobre todos os actos que o possam afectar;*

*7ª Ora, as alterações referidas nas conclusões anteriores, para além de terem consagrado, no CCP, o Princípio da Audiência Prévia em matéria de regularização de documentos apresentados pelos concorrentes, permitindo-lhes, em prazo fixado para o efeito, a regularização de tais documentos, veio também reforçar um importantíssimo Princípio em matéria de contratação pública, o Princípio da Concorrência;*

*8º Com efeito, ao permitir-se a regularização de documentos apresentados, ficou assegurada a existência de um maior numero de propostas a apreciar pela Administração, dando-lhe assim uma maior possibilidade de escolher, num leque amplo de propostas, qual a mais favorável ao interesse público, ou seja, mais e melhores propostas, utilizando a expressão deste TCA no seu Acórdão de 29/4/10;*

*9º Assim sendo, contrariamente ao decidido pela sentença recorrida, face ao artigo 267º, nº 5, da CRP, artigos 2º, nº 6, 8º e 100º, do CPA e artigos 1º, nº 4, 115º, nº 1, alínea j), 132º, nº 2, alínea g) e 164º, nº 1, alínea g), do CCP, está pois consagrado no regime jurídico da contratação pública um direito de audiência prévia dos concorrentes para efeitos de lhes ser dada a possibilidade de, tal como no anterior regime, procederem à correcção de irregularidades dos documentos de habilitação apresentados;*

*10º Face aos preceitos legais referidos na conclusão anterior, o Júri do “ Concurso por Prévia Qualificação para a Celebração de acordo Quadro para o fornecimento de papel, economato e consumíveis de impressão”, , devia ter dado à ora Recorrente a possibilidade de proceder a tal correcção de modo a que os documentos por si apresentados fossem regularizados face ao disposto no respectivo PC;*

*11º Assim, ao decidir que o Júri do dito Concurso tinha aplicado correctamente o artigo 184º, nº 2, alínea e), do CCP, assumindo, erradamente, que o novo CCP tinha quebrado com o regime anterior em matéria de regularização de documentos de habilitação apresentados, violou a dita sentença recorrida, salvo o devido respeito, os Princípios da Audiência Prévia e da Concorrência aplicáveis à contratação pública,*

*12º Violando ainda, deste modo, o artigo 267º, nº 5, da CRP, os artigos 2º, nº 6, 8º e 100º, do CPA e artigos 1º, nº 4, 115º, nº 1 alínea j), 132º, nº 2, alínea g) e 164º, nº 1, alínea g), do CCP, sendo assim ilegal”*

\*

A Recorrida Agência Nacional de Compras EPE contra – alegou pugnando pela manutenção do decidido.

\*

Sem vistos foi o processo submetido à conferência para julgamento.

\*

A matéria de facto pertinente é a constante da sentença recorrida, a qual se dá aqui por reproduzida nos termos e para os efeitos do disposto no art. 713º nº 6 do Cód. Proc. Civil.

\*

Tudo visto cumpre decidir.

Veio o presente recurso jurisdicional interposto da sentença do TAC de Lisboa, que julgou improcedente a acção de contencioso pré – contratual intentada pela Recorrente tendente à anulação da deliberação, de 25 de Agosto de 2010, do Conselho de Administração da Agência Nacional de Compras EPE (ANCP EP), que aprovou o relatório final do Júri do “*curso limitado por prévia qualificação para a celebração de acordo quadro para fornecimento de papel, economato e consumíveis de impressão*”, bem assim, a condenação da ora Recorrida à prática de acto legalmente devido de qualificação da ora Recorrente no referido concurso.

Em síntese, entendeu a sentença em crise que o Júri do concurso aplicou correctamente o artigo 184º nº 2 al. e) do Código dos Contratos Públicos (doravante designado CCP), ao excluir a ora Recorrente por não ter apresentado os documentos exigidos no Programa do Concurso.

Considerou ainda que, face ao citado preceito, não é lícito ao Júri pedir esclarecimentos quando isso implique suprir omissões dos referidos documentos.

Mais considerou que o novo Código dos Contratos Públicos veio quebrar o regime anteriormente previsto no Dec. – Lei nº 197/99, de 8 de Junho, regime este que permitia aos candidatos a possibilidade de completarem a sua candidatura com os documentos em falta, no prazo de três dias após a notificação para o efeito – artigo 118º nº 3 do Dec. – Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

Por último, entendeu a sentença em crise que não houve violação do direito de audiência prévia, visto a ora Recorrente ter exercido esse direito, acrescentando que tal direito não contempla a junção de documentos após a apresentação da candidatura.

Discorda deste entendimento a Recorrente ao alegar que a sentença em crise ignorou completamente que a alteração feita pelo Dec. – Lei nº 278/2009, de 2 de Outubro, ao novo CCP, veio possibilitar a supressão de irregularidades nos documentos apresentados (cfr. artigo 115º nº1 al. j), 132º nº 1 al. g) e 164º nº 1 al. g) do CCP).

Assim sendo, contrariamente ao decidido pela sentença recorrida, face ao artigo 267º n.º 5 do CRP, artigos 2º n.º 6º, 8º e 100º do CPA e artigos 1º n.º 4, 115º n.º 1 al. j), 132º n.º 2 al. g) e 164º n.º 1 al. g) do CCP, está pois consagrado no regime jurídico da contratação pública um direito de audiência prévia dos concorrentes para efeitos de lhes ser dada a possibilidade de tal, como no regime anterior, procederem à correcção de irregularidades dos documentos de habilitação apresentados.

Analisemos a questão.

Desde logo, importa realçar que a Recorrente se conforma com o decidido quanto à circunstância, dada como assente, de que não apresentou todos os documentos exigidos no Programa do Concurso (PC) e destinados à qualificação dos candidatos.

Na verdade, como se alcança da alínea M) da factualidade dada como assente, a ora Recorrente não apresentou *“as declarações de IES( alínea a) do n.º 1 do artigo 10º do PC) nem outro documento oficial equivalente que permitisse aprovar o cumprimento do requisito mínimo obrigatório da capacidade financeira”*, facto que levou à exclusão da sua candidatura.

Ou seja, no entender da sentença em crise a falta de qualquer dos documentos exigidos no referido artigo 10º, n.º 1 do PC constituía causa de exclusão de uma candidatura, socorrendo-se do disposto na al. e) do n.º 2 do artigo 184º do CCP, que comina com a exclusão das candidaturas *“ que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos...”*.

E, quanto a nós, com inteiro acerto.

Com efeito, não tendo a aqui Recorrente exibido todos os elementos mencionados na al. a) do n.º 1 do artigo 10º do PC, como, aliás, confessa, não podia ser outra a solução a tomar na deliberação que não passasse pela exclusão da sua candidatura, em face das normas regulamentares e legais aplicadas supra elencadas.

Pretende, contudo, a Recorrente que com tal procedimento é violador do direito de audiência, fazendo alusão à redacção que o Dec. – Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, conferiu aos artigos 132º n.º 1 al. g) e 164º n.º 1 al. g) , ambos do CCP.

Porém, as disposições legais invocadas pela aqui Recorrente, atinentes à possibilidade de supressão de irregularidades detectadas em documentos apresentados circunscreve-se, nos termos legalmente fixados, à fase de habilitação, não podendo este regime ser extensivo a outras fases do procedimento.

Com efeito, se o legislador tivesse querido que tal possibilidade fosse extensiva a outras fases do procedimento teria introduzido normas nesse sentido.

Aliás, a diferença de regime entre a fase de habilitação e da apresentação das candidaturas explica-se, desde logo, pelo facto de na habilitação do adjudicatário nos depararmos, por regra, apenas perante uma única entidade a quem foi adjudicado determinado bem ou serviço, não estando, por isso, aí em

causa o princípio da intangibilidade das propostas ou das candidaturas, tanto mais que nada mais há a comparar nesses domínios.

E, ainda que a possibilidade de supressão de irregularidades fosse aplicada às situações de exclusão das candidaturas, o certo é que a Recorrente sempre teria de demonstrar que a não apresentação dos documentos não lhe era imputável.

Na verdade, como resulta do seu próprio clausulado, o disposto nos artigos 132º nº 1 al. g) e 164º nº 1 al. g) do CCP aplica – se por referência ao artigo 86º também do CCP, ou seja, tal supressão de irregularidades apenas tem lugar relativamente aos “ *documentos apresentados que possam levar à caducidade da adjudicação nos termos do artigo 86º*”.

Ora, como resulta do nº 3 do artigo 86º do CCP, apenas haverá possibilidade de corrigir situações que tenham levado à caducidade da adjudicação, quando as mesmas resultem de facto não imputável ao adjudicatário.

Por conseguinte, o CCP ao fixar que a deliberação final quanto à admissão, ou não, das candidaturas apresentadas, seja precedida de audiência prévia, está precisamente a dar cumprimento ao artigo 100º do CPA, ou seja, que os interessados num procedimento administrativo sejam ouvidos antes de ser tomada a decisão final.

Porém, face aos princípios da legalidade, igualdade e intangibilidade das candidaturas, não é admissível, na fase de audiência prévia, que os candidatos alterem ou adicionem elementos às suas candidaturas, já que a audiência não se destina a abrir novo prazo para apresentação de documentos ou correcção dos mesmos, mas apenas permite que os concorrentes se pronunciem sobre o teor das deliberações relativamente às propostas ou candidaturas apresentadas. Por conseguinte, no caso em apreço não ocorre a alegada violação do direito de audiência prévia, uma vez que a mesma teve lugar no presente concurso (cfr. alíneas F, G) , H e I) da factualidade dada como assente), sendo de salientar que a aqui Recorrente se pronunciou, por duas vezes, sobre os motivos da exclusão da sua candidatura.

Concluimos assim, face ao disposto no artigo 184º nº 1 al. e) do CCP e artigo 10º do PC , tal como referido na sentença *a quo* “ *não estabelecendo a lei qualquer margem de discricionariedade, o Júri não teria outra alternativa senão excluir a Autora da qualificação*”, invocando a propósito os Acórdãos do STA de 5 de Dezembro de 2002 *in Rec. nº 1130/02*, de 13 de Janeiro de 2000 *in Rec. nº 36585*, de 13 de Maio de 1999 *in Rec. nº 42161e* do Pleno de 20 de Janeiro de 1998 *in Rec. nº 34779*.

Em face do que ficou exposto, improcedem as conclusões da alegação da Recorrente , sendo de negar provimento ao presente recurso jurisdicional e de confirmar na íntegra a sentença recorrida.

\*

Acordam, pois, os juízes que compõem a Secção de Contencioso Administrativo, 2º Juízo, deste TCAS, em negar provimento ao presente recurso jurisdicional e confirmar na íntegra a sentença recorrida.

\*

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 15 de Setembro de 2011

*ANTÓNIO VASCONCELOS*

*PAULO GOUVEIA*

*CRISTINA DOS SANTOS*