



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

**CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO  
PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDO QUADRO PARA A  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E  
SEGURANÇA**

EXM.º SENHOR PRESIDENTE DO JÚRI DO CONCURSO

PRESTIBEL – EMPRESA DE SEGURANÇA, S.A., concorrente, mais bem identificada no processo administrativo acima identificado, tendo sido notificada do Relatório Preliminar de análise das propostas para efeitos de audiência prévia dos interessados, vem apresentar a sua

RESPOSTA,

o que faz nos termos do artigo 185.º do Código dos Contratos Públicos, e com os fundamentos seguintes:

§ 1.º

ENQUADRAMENTO E SEQUÊNCIA

1.º

O presente procedimento pré-contratual tem em vista a celebração de um acordo quadro que contemple a prestação de serviços em parte ou em todo o território nacional.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

## 2.º

Para o efeito, foi efetuada uma primeira divisão funcional dos serviços (cfr. artigo 1.º, n.ºs 2, e 3, alínea *a*), do Programa do Concurso) e uma segunda divisão geográfica dos serviços (cfr. artigo 1.º, n.ºs 3, alíneas *b*) a *d*), e 4, do Programa do Concurso) a prestar ao abrigo do acordo quadro a celebrar.

## 3.º

Estando em causa um concurso limitado, o Programa do Concurso definiu os requisitos de capacidade técnica (cfr. artigo 8.º) e financeira (cfr. artigo 9.º) a preencher pelos candidatos.

## 4.º

Do mesmo modo, o Programa do Concurso identificou os documentos destinados à qualificação dos candidatos (cfr. artigo 11.º), assim como os documentos que constituiriam as candidaturas a apresentar (cfr. artigo 12.º),...

## 5.º

...mais indicando que seriam qualificados todos os candidatos que preenchessem os requisitos de capacidade técnica e de capacidade financeira enunciados (cfr. artigo 16.º).

## 6.º

O artigo 6.º do Programa do Concurso indica que todos os documentos carregados na plataforma, incluindo os documentos que constituem as propostas, devem ser assinados eletronicamente mediante a utilização de certificados de assinatura eletrónica qualificada,...

## 7.º

...e que, nos casos em que o certificado não relacione o assinante com a sua função e poder de assinatura, deverá ser apresentado um documento oficial indicando o poder de representação do signatário, que poderá ser a certidão do registo comercial ou uma procuração que confira os poderes necessários para os atos a praticar.

8.º

Analisado o Relatório Preliminar elaborado, verifica-se, em primeiro lugar, que, deveria ter sido proposta a exclusão da proposta apresentada pela Strong - Segurança, S.A. ('STRONG') aos lotes 2 a 9:

- a) De um lado, verdadeiramente, a proposta apresentada pela STRONG a estes lotes não podia ter sido qualificada (*rectius* deverá ser revogada a decisão de qualificação adotada);
- b) De outro lado, a proposta apresentada apresenta preços unitários cujo valor deve implicar a respetiva exclusão.

9.º

Todo o referido é desenvolvido nos parágrafos que se seguem.

§ 2.º

DA QUALIFICAÇÃO DA STRONG AOS LOTES 2 A 6, 8 E 9

10.º

No procedimento vertente adotou-se o modelo de “*qualificação simples*” (cfr. artigo 7.º do Programa do Concurso), através do qual todos (**mas só**) **aqueles que cumpram os requisitos de capacidade técnica são qualificados** e, logo, convidados a apresentar proposta.

11.º

No que ora releva, para cada um dos Lotes regionais, a ESPAP definiu como requisito de aptidão técnica a demonstração de uma experiência na prestação de serviços similares a uma entidade, no ano de 2012, no valor de €100.000,00 (cfr. artigo 8.º, alínea *b*), § 1.º, do Programa do Concurso).

12.º

Já para cada um dos Lotes nacionais o requisito foi mais exigente, solicitando-se a demonstração de uma experiência na prestação de serviços similares a uma entidade, no ano de 2012, no valor de €500.000,00 (cfr. artigo 8.º, alínea *c*), § 1.º, do Programa do Concurso).

## 13.º

Com vista a padronizar os documentos a apresentar pelos candidatos, a ESPAP fez constar do Anexo III ao Programa do Concurso uma minuta de declaração a emitir pelos *clientes* dos candidatos em que desse conta da experiência do candidato no ano de 2012, com o seguinte conteúdo:

*“Declara-se, para efeitos do “Concurso limitado por prévia qualificação para a celebração do Acordo Quadro para a prestação de serviços de vigilância e segurança”, que a empresa [designação social da empresa concorrente], contribuinte n.º [n.º de contribuinte da empresa concorrente], com sede em [sede da empresa concorrente], foi no período compreendido entre [data de início da prestação de serviços] e [data de fim da prestação de serviços] responsável perante esta empresa pelas seguintes prestações de serviço na região [identificação da região, em conformidade com o âmbito geográfico do lote a que concorre]:*

- a) [Discriminar os principais serviços prestados e os respetivos montantes];*
- b) ... (...).”*

## 14.º

Não obstante a STRONG ter sido qualificada nos Lotes 2 a 6, 8 e 9, sabe-se hoje que os documentos de habilitação que apresentou para esses lotes extravasam do conteúdo desses lotes, de resto, como confessado pela própria STRONG.

## 15.º

Como é sabido, a STRONG apresentou os seguintes documentos de qualificação para demonstração da capacidade técnica, na vertente de experiência:

	Entidade Emitente	Região identificada	Descrição do serviço	Valor indicado
Lote 2	ARSN	Norte	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	311.937,48 €
Lote 3	Amorim Turismo	Centro	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	181.186,40 €
Lote 4	Hospital Garcia de Orta	Lisboa e Vale do Tejo	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	454.810,85 €
Lote 5	ARSA	Alentejo	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	172.873,35 €
Lote 6	IEFP	Algarve	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	112.585,31 €
Lote 8	Galp Energia	Madeira	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	636.381,24 €

	Entidade Emitente	Região identificada	Descrição do serviço	Valor indicado
Lote 9	Petrogal	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	1.817.370,90 €
Lote 10	Galpgeste	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação Serviços de ligação à central de recepção e monitorização de Alarmes (...)"	135.443,33 €
Lote 11	Galpgeste	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação Serviços de ligação à central de recepção e monitorização de Alarmes (...)"	135.443,33 €
Lote 12	Galpgeste	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação Serviços de ligação à central de recepção e monitorização de Alarmes (...)"	135.443,33 €
Lote 13	Galpgeste	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação Serviços de ligação à central de recepção e monitorização de Alarmes (...)"	135.443,33 €
Lote 14	Galpgeste	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação Serviços de ligação à central de recepção e monitorização de Alarmes (...)"	135.443,33 €
Lote 18	Casa da Música	Norte	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	216.551,36 €
Lote 19	Amorim Turismo	Centro	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	181.186,40 €
Lote 20	Hospital Garcia de Orta	Lisboa e Vale do Tejo	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	454.810,85 €
Lote 21	ARSA	Alentejo	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	172.873,35 €
Lote 22	IEFP	Algarve	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	112.585,31 €
Lote 24	Galp Energia	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	636.381,24 €
Lote 25	Galp Energia	Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve	"Prestação serviços de vigilância e segurança (...)"	636.381,24 €

16.º

A esta luz, é possível verificar que a STRONG:

- a) Apresentou a mesma declaração para os Lotes 3 e 19;
- b) Apresentou a mesma declaração para os Lotes 4 e 20;
- c) Apresentou a mesma declaração para os Lotes 5 e 21;
- d) Apresentou a mesma declaração para os Lotes 6 e 22;
- e) Apresentou a mesma declaração para os Lotes 8, 24 e 25.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

17.º

Isto, não obstante, em primeiro lugar, **os lotes em causa terem conteúdos funcionais distintos**, *i.e.*, dirigirem-se a prestações contratuais de diferente conteúdo:

- a) Os Lotes 3, 4, 5 e 6, destinados a “*serviços de vigilância e segurança humana*”;
- b) Os Lotes 19, 20, 21, 22, 24 e 25 destinados a “*serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes*”;

18.º

Assim, para os Lotes 2 a 6, 8 e 9, a STRONG apresentou declarações de clientes que afirmaram (a redação é fundamentalmente idêntica em todas): a empresa STRONG - SEGURANÇA S.A. (...) foi no período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e a data atual responsável pelas seguintes prestações de serviços na(s) região(ões) (...): “*a Prestação Serviços de Vigilância e Segurança, tendo faturado no período de 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012 o montante de (...), não incluindo IVA*” (cfr. os documentos de candidatura apresentados pela STRONG, juntos ao processo administrativo).

19.º

Para os lotes 18 a 22, 24 e 25, a STRONG apresentou declarações de clientes que afirmaram (a redação é fundamentalmente idêntica em todas): a empresa STRONG - SEGURANÇA S.A. (...) foi no período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e a data atual responsável pelas seguintes prestações de serviços na(s) região(ões) (...): “*a Prestação Serviços de Vigilância e Segurança, tendo faturado no período de 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012 o montante de (...), não incluindo IVA*” (cfr. os documentos de candidatura apresentados pela STRONG, juntos ao processo administrativo).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

20.º

Ou seja, declarações cujo conteúdo (quanto à definição do objeto do serviço prestado) é exatamente igual àquele das declarações que apresentou para os Lotes cujo objeto era apenas a vigilância e segurança humana (Lotes 2 a 6, 8 e 9).

21.º

Perante todas as declarações apresentadas pela STRONG, a ESPAP interpretou-as como deviam ser interpretadas: as declarações que se referiam a *serviços de vigilância e segurança* (ainda que sem corresponder na totalidade à designação dos Lotes 2 a 9 descrita no Programa do Concurso), respeitavam aos Lotes 2 a 6, 8 e 9.

22.º

Era este o resultado interpretativo que se impunha ao Júri do Concurso e à ESPAP, à luz do disposto no artigo 236.º (atendendo às circunstâncias da declaração - *v.g.* considerando o conteúdo das declarações relativas aos lotes 10 a 17) e no artigo 238.º do Código Civil (os negócios formais não admitem uma interpretação que não tenha no texto um mínimo de correspondência).

23.º

Sucede que a STRONG, nos articulados iniciais que apresentou nos Processos n.º 1107/14.2BESNT e n.º 1107/14.2BESNT-A (impugnação da deliberação de (não) qualificação aos lotes *combinados* e respetiva providência cautelar), afirmou de modo expresse que as declarações então apresentadas, ao referirem "*Prestação Serviços de Segurança e Vigilância*", **afinal incluíam os serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes** (cfr. *e.g.* artigos 170.º e 171.º da petição inicial no Processo n.º 1107/14.2BESNT e artigos 171.º e 172.º do requerimento cautelar no Processo n.º 1107/14.2BESNT-A).

24.º

Isto mesmo é patente na afirmação efetuada pela STRONG naqueles processos segundo a qual "*esclarecer que a expressão «Prestação de Serviços de Vigilância e Segurança» (...) abrange serviços de vigilância humana e os serviços de*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

*ligação a central de recepção e monitorização de alarmes não passa disso mesmo, de esclarecer: esclarecer o sentido dessa expressão já nela contido”* (cfr. a petição inicial e o requerimento cautelar acima identificados).

25.º

Resulta, pois, claro, conforme confessado pela STRONG naqueles autos, que as declarações apresentadas para qualificação e os valores nela indicados, referindo-se à *Prestação de Serviços de Vigilância* (e, como tal, consideradas para efeitos de qualificação nos lotes 2 a 6, 8 e 9) afinal incluíam valores que respeitavam, não à matéria dos lotes referidos, mas às prestações a que se referiam os lotes combinados.

26.º

Sem prejuízo de a *extensão* do conteúdo das declarações não encontrar apoio na letra da declaração, sendo, pois inválida quanto aos lotes 19, 20, 21, 22, 24 e 25 (pelo que sempre foi válido o entendimento do Júri do Concurso e da ESPAP na não qualificação da STRONG nos lotes combinados, *v.g.* à luz das normas de interpretação aplicáveis e à limitação dos esclarecimentos prestados nos termos do artigo 72.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos),...

27.º

...ficou então a saber-se (apenas em fase contenciosa) que **as declarações apresentadas pela STRONG relativamente aos Lotes 2 a 6, 8 e 9, afinal também incluíam os serviços de ligação a central de recepção e monitorização de alarmes.**

28.º

Não é a PRESTIBEL que o afirma: foi a própria STRONG que o confessou naqueles autos, o que é do conhecimento da ESPAP.

29.º

Assim, se à míngua da correspondência no texto entre o objeto dos serviços prestados e o objeto dos Lotes 18 a 22, 24 e 25, a STRONG nunca poderia ter sido qualificada para esses lotes, verifica-se agora que também **não podia ter sido qualificada nos Lotes 2 a 6, 8 e 9**, já que, **induzindo o Júri do Concurso e a ESPAP**





Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

**em erro, incluiu nos documentos de habilitação apresentados a estes últimos Lotes valores que não correspondem ao conteúdo dos Lotes a que se candidatou.**

30 .º

Tal como sucedeu relativamente a outros lotes e outros candidatos que *misturaram* valores de experiência de lotes *combinados* para lotes relativos a serviços em *singelo* (cfr. *e.g.* o entendimento seguido pelo Júri do Concurso quanto à (não) qualificação da maior parte dos candidatos aos lotes referentes aos serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes; cfr. ainda as respostas dadas pelo Júri do Concurso aos esclarecimentos n.ºs 18 e 19),...

31 .º

...também aqui (quanto à STRONG e aos lotes 2 a 6, 8 e 9), ficam o Júri do Concurso, a ESPAP e os demais concorrentes sem saber qual o volume da experiência da STRONG na prestação de serviços de segurança e vigilância humana, tal como era exigido pelo artigo 8.º do Programa do Concurso.

32 .º

Assim, ainda que inicialmente pudesse não se suscitar dúvidas acerca da suficiência das declarações apresentadas pela STRONG para atestar a sua experiência quanto aos lotes 2 a 6, 8 e 9, **está claro na presente data**, à luz da posição expressa que supervenientemente a STRONG adotou em processo judicial, **que essas declarações deixaram de poder ser consideradas válidas para efeitos de qualificação.**

33 .º

Resultando das afirmações supervenientes da STRONG que as declarações de capacidade técnica apresentadas para efeitos de qualificação afinal não eram válidas para esse efeito, deve o Júri do Concurso propor (i) a revogação da decisão de qualificação da STRONG aos lotes 2 a 6, 8 e 9 e a sua substituição por outra que conclua pela não qualificação e, conseqüentemente, (ii) a exclusão das propostas apresentadas a esses lotes, através de fundamentação similar àquela que utilizou na fase de qualificação para excluir candidatos de determinados lotes: o objeto das

declarações apresentadas não é consistente com o objeto daqueles lotes, tal como confessado pela STRONG.

34.º

É esta a atuação que a legalidade aplicável impõe ao Júri do Concurso e à ESPAP.

35.º

Com efeito, é pressuposto da validade da atuação administrativa que a sua atuação seja *esclarecida*, de que resulta que “o ato não será válido se a vontade da Administração tiver sido determinada por qualquer influência indevida, nomeadamente por erro, dolo (...)” (cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.ª Edição, Almedina, 2011, p. 399).

36.º

“Se um órgão administrativo se engana quanto aos factos com base nos quais pratica um ato administrativo e pratica um ato baseado em erro de facto; ou é enganado por um particular que pretende obter um certo ato administrativo, e o ato é viciado por dolo”, “falta um requisito de validade que a lei exige, qual seja o de que a vontade da Administração seja uma vontade esclarecida e livre”, “que deve fundamentar a invalidade do ato” (cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso*, pp. 437-439).

37.º

Independentemente de se poder discutir se num caso em que a Administração erra ou é induzida em erro (como foi o caso) quanto aos pressupostos de facto se está perante um vício autónomo ou um vício de violação de lei (cfr. *e.g.*, MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo geral*, Tomo III, D. Quixote, 2006, pp. 144, 145, 159, 160),...

38.º

...existe unanimidade da doutrina e da jurisprudência em que, seja em situações de atuação discricionária (*rectius* em que ocorra margem de livre apreciação administrativa), seja em situações de atuação vinculada (em que a errada representação da realidade implique a desconformidade da atuação com a

previsão da norma aplicável), **a verificação da ocorrência de um erro sobre os pressupostos de facto gera a invalidade do ato administrativo** (além dos autores citados, cfr. ainda, *e.g.*, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2001pp. 492, 493, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 1980, pp. 582-585, SÉRVULO CORREIA, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Danúbio, pp. 464-468, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et alii*, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2001, p. 656 ou MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, Almedina, 2012, pp. 214-218; cfr. igualmente, *e.g.*, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de dezembro de 2006, processo n.º 0134/06, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)), **determinando a respetiva anulabilidade**.

39.º

Esta invalidade pode (**deve**, em face da sujeição da Administração ao princípio geral da legalidade) ser verificada pela ESPAP nos termos do artigo 141.º do Código do Procedimento Administrativo, através da revogação do ato de qualificação da STRONG aos lotes indicados.

40.º

Não se estando perante um dos tipos de contratos a que se refere o artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (empreitada e concessão de obras públicas, prestação de serviços e fornecimento de bens, neles não se integrando a celebração de um acordo quadro, como é o caso), a revogação do ato de qualificação da STRONG para os lotes 2 a 6, 8 e 9, com fundamento em invalidade, deve ter lugar no prazo de um ano (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et alii*, *Código*, pp. 682-684),...

41.º

...pelo que o Júri do Concurso está em tempo de a propor e a ESPAP está em tempo para assim decidir.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

42.º

Para a decisão de qualificação aos lotes 2 a 6, 8 e 9, a ESPAP considerou que as declarações apresentadas revelavam a experiência concursalmente exigida da STRONG na prestação de serviços similares aos de vigilância e segurança humana.

43.º

E, efetivamente, das declarações apresentadas parecia ser este o respetivo conteúdo.

44.º

Contudo, a STRONG afirmou nos processos acima identificados que assim não era, *i.e.* que o valor de experiência apresentado, afinal, incluía experiência na prestação de serviços de *ligação a central de receção e monitorização de alarmes*.

45.º

Logo, o Júri do Concurso, primeiro, e a ESPAP, depois, representaram uma situação de facto em desconformidade com a realidade.

46.º

O erro cometido resulta, pois, da desconformidade entre o facto real e o facto representado e indicado como motivo do ato de qualificação adotado.

47.º

E independentemente de se considerar estar em causa um ato praticado no âmbito de uma margem de livre apreciação ou no âmbito de poderes vinculados, certo é que **a decisão de qualificação adotada é desconforme com a previsão das normas aplicáveis.**

48.º

Conforme anteriormente indicado, tendo sido adotado o *modelo simples de qualificação*, **apenas são qualificados os candidatos que cumpram as exigências de capacidade técnica (experiência) exigidas.**



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

49.º

Verificando-se supervenientemente que a STRONG não demonstrou o cumprimento destas exigências, conclui-se pela invalidade da decisão de qualificação adotada a propósito daquele concorrente e dos referidos lotes.

50.º

A esta luz, impõe-se a revogação do ato de qualificação assim adotado.

51.º

De resto, a posição da jurisprudência sobre a matéria é lapidar: *“Impende sobre a Administração o dever de revogar um acto (...) inválido, anteriormente praticado com base em erro sobre os pressupostos de facto”* (cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 6 de junho de 2013, processo n.º 05158/09, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

52.º

Mas este dever também se impõe em obediência ao princípio da igualdade, como anteriormente indiciado.

53.º

Com efeito, se sobre tantos candidatos recaiu decisão de não qualificação por apresentarem declarações de experiência relativas a lotes sem discernir o valor da experiência neste ou naquele tipo de serviço (v.g. o caso dos lotes 10 a 17), por identidade de razão deve a ESPAP adotar a mesma solução para o caso da STRONG e dos Lotes 2 a 6, 8 e 9, nos termos indicados.

54.º

O princípio da igualdade, numa formulação clássica, significa que as situações entre si iguais devem ser tratadas de maneira igual e as situações entre si diferentes devem ser tratadas de maneira diferente, na medida da diferença.

55.º

*“A igualdade exige, pois, uma comparação, e esta, por sua vez, exige, pelo menos, três elementos: duas situações ou objectos que se comparam em função de um aspecto que*

*se destaca do todo e que serve de termo de comparação (tertium comparationis)” (cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, Princípio da Igualdade – Fórmula vazia ou “carregada” de sentido?, Separata do BMJ n.º 358, pp. 22, 23).*

56.º

Uma vez apurada a identidade substancial entre várias situações, aquele princípio implica, por um lado, que não se trate desigualmente o que deve ser igual (sentido negativo) e, por outro lado, que se trate de forma igual o que deve ser igual (sentido positivo) (cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral - Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, D. Quixote, 2004, p. 218).

57.º

Assim, se tantos concorrentes, incluindo a PRESTIBEL, foram excluídos dos lotes 10 a 14 e 17 por *a designação do objeto que consta nas várias declarações não ser consistente com o objeto daqueles lotes a que se candidata* (cfr. o relatório final de qualificação e a decisão de qualificação adotadas no procedimento),...

58.º

**...é contrário ao princípio da igualdade – e, logo, inválido - admitir que a STRONG se mantenha qualificada nos lotes 2 a 6, 8 e 9, quando** (conforme confessado nos artigos 170.º e 171.º da petição inicial no Processo n.º 1107/14.2BESNT e artigos 171 e 172.º do requerimento cautelar no Processo n.º 1107/14.2BESNT-A) *o objeto que consta nas várias declarações não é consistente com o objeto dos lotes em causa.*

59.º

Em suma, o Júri do Concurso do concurso deve propor ao órgão competente da ESPAP a revogação da decisão da qualificação da STRONG aos lotes 2 a 6, 8 e 9, e, conseqüentemente, a exclusão das propostas apresentadas a estes lotes, sob pena de invalidade de deliberação contrária.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

### § 3.º

#### DO CONTEÚDO DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELA STRONG AOS LOTES 2 A 6, 8 E 9

#### § 3.1.º

##### RAZÃO DE ORDEM

#### 60.º

Sem prejuízo do anteriormente referido, certo é que as propostas apresentadas pela STRONG aos lotes 2 a 6, 8 e 9 são intrinsecamente inválidas, em face do respetivo conteúdo, devendo ser excluídas.

#### 61.º

Se é verdade que a ESPAP não está, por si mesma, a adquirir serviços, nem por isso pode demitir-se da verificação do conteúdo das propostas, designadamente quanto à respetiva conformidade legal.

#### 62.º

É que, estando a celebrar um contrato que se destina a “*disciplinar relações contratuais futuras*” (cfr. artigo 251.º do Código dos Contratos Públicos) e que obriga as entidades adjudicantes vinculadas ou que a ele adiram a convidar todos os cocontratantes do acordo quadro a apresentar propostas (cfr. artigo 259.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos), a ESPAP não pode admitir a celebração do acordo quadro com uma entidade que, logo na proposta apresentada nesse âmbito, revela invalidades que serão repetidas ao longo de toda a vigência do acordo quadro.

#### 63.º

A assim suceder, de um lado induz-se ou, pelo menos de alguma forma, legitima-se as entidades adjudicantes a celebrar contratos inválidos, com base numa suposta validade do acordo quadro.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

64.º

De outro lado, aumenta-se exponencialmente a litigiosidade nos procedimentos abertos ao abrigo do acordo quadro: quer nos casos em que a STRONG seja a adjudicatária; quer nos casos em que a sua proposta seja excluída.

65.º

Certo é que, enquanto entidade adjudicante do acordo quadro, impendem sobre a ESPAP deveres legalmente impostos às administrações contratantes, designadamente de respeito dos princípios da concorrência e da imparcialidade, e de respeito pelas normas que dirigem a tramitação pré-contratual (cfr. o artigo 253.º, n.º 1, e a remissão aí operada *v.g.* para os artigos 70.º e 146.º do Código dos Contratos Públicos).

66.º

A verificação da (in)validade das propostas apresentadas é, pois, uma tarefa a que não se pode escapar a ESPAP.

67.º

Nos termos do disposto na alínea *a*) do artigo 5.º do Caderno de Encargos do acordo quadro **constitui obrigação dos cocontratantes** *“apresentar proposta a todos os convites lançados ao abrigo do presente acordo quadro, desde que estejam em condições de executar os serviços com os requisitos, especificações e níveis de serviços exigidos”*.

68.º

Desta forma, é inequívoco que os preços unitários que permitirão aos concorrentes constituírem-se como cocontratantes do acordo quadro lhes deverão consentir apresentar proposta a todos os convites que sejam lançados ao abrigo desse mesmo acordo quadro.

69.º

Naturalmente que este dever de apresentação de propostas só pode referir-se à apresentação de propostas válidas.





Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

70.º

Mas, do mesmo modo, não constitui um dever absoluto.

71.º

Importa, pois, verificar em que circunstâncias este dever de apresentação de propostas válidas pode deixar de ser seguido.

72.º

Estas circunstâncias resultam do disposto no artigo 5.º, alíneas *a)* e *b)*, do Caderno de Encargos do acordo quadro: constitui obrigação dos cocontratantes prestar os serviços conforme as condições definidas no acordo quadro e demais documentos contratuais, desde que estejam em condições de executar os serviços com os requisitos, especificações e níveis de serviço exigidos.

73.º

Assim, por exemplo, se num procedimento aberto ao abrigo do acordo quadro a celebrar for fixado um preço base inferior ao preço proposto por um determinado cocontratante do acordo quadro, não pode exigir-se que este cocontratante apresente uma proposta válida naquele procedimento.

74.º

Isto mesmo resulta do facto de os preços propostos para o acordo quadro constituírem preços máximos a que os cocontratantes se vinculam, sem que deles possa inferir-se qual o preço mínimo que um cocontratante está disponível para praticar em cada contrato a celebrar ao abrigo do acordo quadro.

75.º

A situação já será distinta na hipótese que ora releva: **a de o preço proposto para as prestações não ser suficiente para cobrir os custos** em que o cocontratante terá que incorrer para executar essas mesmas prestações num contrato celebrado ao abrigo do acordo quadro.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

76.º

Nesta circunstância o cocontratante já não estará em condições de apresentar uma proposta válida, não por o preço base previsto no *call-of* ser demasiado baixo para um determinado cocontratante, mas porque o cocontratante apresentou no acordo quadro preços tão baixos, que serão insuficientes para cobrir os respetivos custos,...

77.º

...do que resulta que a sua proposta no *call-of* será sempre inválida,...

78.º

...em violação da obrigação contratual prevista no artigo 5.º, alínea *a*), do Caderno de Encargos, de apresentação de propostas válidas nos *call-of*.

79.º

E tanto é assim, que, questionado pela PRESTIBEL sobre a possibilidade de um cocontratante poder “*deixar de apresentar proposta com base no argumento de que os preços unitários com base nos quais se constituiu cocontratante são insuficientes para custear um qualquer serviço*”, o Júri do Concurso esclareceu que “*nenhum cocontratante pode deixar de apresentar proposta com base neste argumento*”,...

80.º

...esclarecimento que, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea *b*), fará parte do acordo quadro a celebrar, constituindo, assim, parâmetro de verificação da validade das propostas apresentadas neste âmbito.

81.º

Dito isto, importa verificar de que modo se verifica a invalidade da proposta apresentada pela STRONG aos referidos lotes 2 a 6, 8 e 9.

82.º

Para o efeito procede-se em seguida *(i)* à demonstração dos custos mínimos diretos do trabalho em que incorre qualquer empresa prestadora deste tipo de serviços (também a STRONG), *(ii)* à demonstração dos custos em que a STRONG



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

incorrerá em função da proposta apresentada e das vinculações pecuniárias inscritas no Caderno de Encargos do procedimento vertente e (iii) à demonstração dos outros custos relacionados com o trabalho em que a STRONG incorre.

83 .º

No caso das propostas apresentadas pela STRONG aos lotes 2 a 6, 8 e 9, essa invalidade verifica-se quanto aos preços unitários apresentados para a prestação dos serviços aí previstos (cfr. Anexo V da proposta apresentada pela STRONG).

84 .º

Com efeito, todos os preços aí indicados para as prestações a realizar por vigilantes chefes são inferiores aos custos que a STRONG terá sempre que suportar em qualquer serviço que fosse chamada a prestar no âmbito de contrato celebrado ao abrigo do acordo quadro vertente.

85 .º

E mesmo que isto não se verifique relativamente a todos os preços de todas as prestações a realizar por vigilantes, mas apenas relativamente a alguns deles, essa circunstância já é suficiente para determinar a invalidade da proposta apresentada neste âmbito.

86 .º

Na medida em que cada uma das propostas apresentadas pela STRONG a cada um dos lotes não é divisível dentro de cada lote, a invalidade do preço proposto para uma das prestações previstas nesse lote contamina o demais conteúdo.

87 .º

Com efeito, um dos objetivos que a celebração do acordo quadro pretende alcançar é a maior concorrência possível (dentro dos parâmetros mínimos fixados, *v.g.* de qualificação) para as entidades adjudicantes no âmbito dos *call-of*.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

88.º

De tal modo que a ESPAP limitou ao mínimo no Caderno de Encargos do acordo quadro a configuração dos serviços a adquirir subsequentemente, surgindo essa *limitação* apenas da divisão em lotes geográficos e funcionais.

89.º

Correspetivamente, as entidades adquirentes ao abrigo do acordo quadro gozam de ampla margem de conformação das prestações a adquirir.

90.º

Um dos aspetos em que as entidades adquirentes têm efetivamente exercido essa liberdade de conformação prende-se com a definição dos sujeitos que devem prestar os serviços, *v.g.*, determinando que as prestações a executar devem ser realizadas por vigilantes chefes<sup>1</sup>.

91.º

A esta luz, esperar-se-ia que os preços propostos no presente procedimento fossem suficientes para abranger todas as possibilidades de conformação das prestações a adquirir, incluindo esta, de que as prestações sejam realizadas por vigilantes chefes.

92.º

Ora, nos casos em que assim não suceda, o cocontratante do acordo quadro fica impedido de apresentar uma proposta válida ao *call-of*.

---

<sup>1</sup> Cfr., *e.g.*, os procedimentos abertos: (i) pelo Ministério da Economia (referência n.º 21/UMC/2013); (ii) pela Taguspark (referência TAG/DOP/VS/02/2014); (iii) pelo Centro Hospitalar do Oeste (referência n.º 680020/2014); (iv) pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (referência n.º 409/1068/12); (v) pela Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano (referência n.º 08000211); e (vi) pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (referência 31/UC/2013).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

93.º

Não porque o preço base fixado pela entidade adquirente é superior ao preço proposto no acordo quadro, mas porque o preço proposto no acordo quadro não é suficiente para cobrir os custos das obrigações assim delineadas.

94.º

Um cocontratante nessa circunstância, ou não pode apresentar propostas a todos os *call-of* ou apresenta propostas (inválidas) que não são suficientes para cobrir os respetivos custos.

95.º

No caso da STRONG é patente que os preços que apresentou para as prestações a realizar por vigilantes chefes é inferior ao respetivo custo.

96.º

Logo, em todos os procedimentos abertos para a celebração de contratos ao abrigo de acordo quadro (por comodidade, adiante designados de '*call-of*') em que a entidade adquirente pretenda que as prestações sejam realizadas, precisamente, por vigilantes chefes, a STRONG, ou não apresenta proposta por o preço proposto no acordo quadro não ser suficiente para custear o serviço (hipótese que o Júri do Concurso rejeitou como admissível), ou ficará vinculada a apresentar uma proposta que é, ela própria, inválida.

97.º

Mas mesmo que não esteja em causa a realização de prestações por vigilantes chefes, mas apenas por vigilantes, a proposta da STRONG revela que há prestações para as quais o preço proposto no presente âmbito também não é suficiente para cobrir os respetivos custos.

98.º

Nos casos em que o preço dessas prestações possa ser compensada pela realização de outras prestações cujo preço seja bastante para cobrir o custo do serviço globalmente considerado, dir-se-á que o problema não se coloca.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

99.º

Mas em todos os casos em que a entidade adquirente, no âmbito da sua largueza de conformação dos serviços a adquirir, pretenda apenas aquelas prestações cujos preços propostos pela STRONG no acordo quadro são insuficientes para cobrir o respetivo custo, volta-se à dicotomia anterior: ou a STRONG não apresenta proposta ou apresenta uma proposta inválida.

100.º

Em qualquer dos casos, cai-se na circunstância violação da obrigação prevista no artigo 5.º, alínea *a*), do Caderno de Encargos, nos termos em que a interpretou o Júri do Concurso.

101.º

A esta luz, impõe-se à ESPAP verificar o conteúdo da proposta da STRONG e excluí-la nos termos que seguidamente se demonstram.

§ 3.2.º

#### PARÂMETROS DE CUSTO DOS SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA HUMANA

##### 1. COMPONENTES DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS

102.º

De acordo com as disposições legais e regulamentares vigentes, o custo base de um serviço de vigilância e segurança humana integra, pelo menos, as seguintes parcelas:

1. Custo da hora de trabalho normal;
2. Custo de substituição do pessoal, por motivo de férias e de formação;
3. Acréscimo de custo por trabalho noturno;
4. Acréscimo de custo por trabalho em feriado;
5. Acréscimo de custo por trabalho suplementar;
6. Custo dos subsídios de férias e de natal;
7. Contribuição para a segurança social;
8. Contribuição para os fundos de compensação do trabalho;



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

9. Custo do absentismo remunerado;
10. Custo dos seguros;
11. Custo do recrutamento e da formação;
12. Custo dos serviços de segurança e saúde no trabalho;
13. Custo do fardamento;
14. Custo da central de contacto permanente; e
15. Custo das cauções a prestar, nos casos aplicáveis.

103.º

Para que o preço proposto para a prestação de um serviço desta natureza ao abrigo do acordo quadro a celebrar permita cobrir os custos a incorrer pelo adjudicatário, esse preço terá ainda que ser suficiente para cobrir os gastos adicionais determinados pelas disposições do Caderno de Encargos do acordo quadro, quanto a:

16. Ações de supervisão; e
17. Remuneração a pagar à ESPAP.

104.º

Todos os custos antes referenciados constituem gastos operacionais e encerram natureza variável (custos variáveis ou custos marginais), distinguindo-se, no entanto, pela circunstância:

- a) De uns terem a sua ocorrência e os seus concretos valores (pelo menos mínimos) previstos na legislação e regulamentação vigentes (parcelas indicadas nos parágrafos 1 a 8 supra) ou no acordo quadro a celebrar (parcelas 16 e 17); e
- b) De outros, apesar de também terem a sua ocorrência fixada em normas imperativas, não terem os seus concretos valores “tabelados”, *i.e.* são custos obrigatórios, mas cujo valor concreto não está normativamente pré-fixado.

105.º

Para além dos custos variáveis assinalados, os prestadores dos serviços de vigilância humana incorrem ainda em custos de natureza fixa, que têm igualmente

de ser refletidos nos preços, sob pena de as suas receitas não serem suficientes para cobrir a totalidade dos custos operacionais que suportam.

#### 106.º

Com efeito, nenhuma empresa de segurança privada pode operar sem, por exemplo:

- i) Deter os alvarás que a habilitem a exercer a atividade;
- ii) Deter os órgãos de gestão e de fiscalização preceituados na legislação;
- iii) Recorrer à utilização de instalações e de equipamentos; e
- iv) O capital humano necessário ao desenvolvimento de tarefas comerciais, administrativas, jurídicas, de gestão de pessoal e de reporte contabilístico.

#### 107.º

A margem comercial tem por objetivo permitir às empresas remunerar adequadamente os capitais nelas investidos e, por consequência, assegurar a continuidade das suas operações: uma sociedade que não gere resultados operacionais positivos não terá capacidade para fazer face ao serviço da dívida e, por maioria de razão, para criar valor para os seus sócios; neste caso, como é natural, essa sociedade entra em insolvência e ver-se-á obrigada a descontinuar as suas operações.

## 2. O CONTRATO COLETIVO DE TRABALHO

#### 108.º

O contrato coletivo de trabalho (CCT) do sector da segurança privada<sup>2</sup> prevê, nomeadamente na cláusula 4.<sup>a</sup> e no Anexo I, que os serviços de vigilância e segurança humana possam ser diretamente prestados por:

---

<sup>2</sup> Cujo texto consolidado foi publicado no Boletim do Trabalho e Emprego, 1.<sup>a</sup> Série, n.º 17, de 8 de maio de 2011, tendo sido objeto de extensão “às relações de trabalho entre empregadores não filiados nas associações empregadoras outorgantes que se dediquem à prestação de serviços de segurança



- **Vigilantes:** “trabalhador que presta serviços de vigilância, prevenção e segurança em instalações industriais, comerciais e outras, públicas ou particulares, para as proteger contra incêndios, inundações, roubos e outras anomalias, faz rondas periódicas para inspecionar as áreas sujeitas à sua vigilância e regista a sua passagem nos postos de controlo, para provar que fez as rondas nas horas prescritas, controla e anota o movimento de pessoas, veículos ou mercadorias, de acordo com as instruções recebidas”;
- **Vigilantes chefes de grupo:** “em cada grupo de cinco vigilantes, por turno e local de trabalho, a um deles serão atribuídas funções de chefe de grupo, com direito, durante o desempenho dessas funções, à retribuição de chefe de grupo, auferindo o subsídio consignado no anexo II deste CCT”; e
- **Vigilante chefe:** trabalhador que “poderá desempenhar serviços de estática”.

109.º

Nos termos da cláusula 22.ª e, mais concretamente, do Anexo II do CCT:

- Aos vigilantes chefes é devida uma retribuição mínima mensal de €775,90;
- Aos vigilantes é devida uma retribuição mínima mensal de €641,93;
  - o No caso de os vigilantes serem graduados em chefes de grupo, é acrescida de um subsídio mensal de função de €47,99.

110.º

Estes são os valores de base de que se deve partir para a análise subsequente.

### § 3.3.º

#### CUSTOS MÍNIMOS DIRETOS DO TRABALHO

##### 1. DURAÇÃO DO TRABALHO

###### 1.1. NÚMERO ANUAL POTENCIAL DE HORAS DE TRABALHO

###### 111.º

De acordo com o n.º 1 da cláusula 16.<sup>a</sup> do CCT, “o período normal de trabalho é de 40 horas em média, por semana”.

###### 112.º

Desta forma, os trabalhadores da segurança privada poderiam prestar um número máximo anual de 2.080 horas de trabalho (40 horas semanais x 52 semanas anuais).

###### 1.2. PERÍODO DE FÉRIAS

###### 113.º

O n.º 1 da cláusula 20.<sup>a</sup> do CCT estabelece que “Os trabalhadores abrangidos por este CCT têm direito a gozar, em cada ano civil, um período de férias retribuídas de 22 dias úteis” e o n.º 6 da mesma cláusula preceitua que “A duração do período de férias é aumentada no caso de o trabalhador não ter faltado, ou ter apenas faltas justificadas, no ano a que as férias se reportam, nos seguintes termos: a) Três dias de férias até ao máximo de uma falta ou dois meios dias; b) Dois dias de férias até ao máximo de duas faltas ou quatro meios dias; c) Um dia de férias até ao máximo de três faltas ou seis meios dias”.

###### 114.º

Tem-se, assim, que o CCT atribui aos trabalhadores a faculdade de gozarem até 25 dias de férias e que as entidades empregadoras não têm meios para impedirem que os trabalhadores exerçam a opção conferida pelo n.º 6 da cláusula 20.<sup>a</sup> daquela convenção.

115.º

Nestes termos, qualquer concorrente que calcule a carga de trabalho do pessoal da segurança privada com base num período de 22 dias úteis de férias e não de 25 dias úteis de férias estará:

- a) A apresentar uma proposta que não é firme (por depender de circunstâncias futuras, imprevisíveis), na medida em que não pode garantir que os trabalhadores não exercerão a faculdade que lhes é atribuída pelo n.º 6 da cláusula 20.ª do CCT; ou
- b) A revelar que o contrato a celebrar implicaria a violação daquela norma, na medida em que estaria, na realidade, a declarar que iria obrigar os seus trabalhadores a não exercerem os direitos que aquela convenção lhes atribui.

116.º

Com efeito, os trabalhadores apenas terão direito a gozar 22 dias úteis de férias se derem faltas e não justificarem essas faltas ou se incorrem em mais de três faltas justificadas, dois casos particulares, cuja verificação não depende da vontade das entidades empregadoras mas sim da dos trabalhadores.

117.º

Nestes termos, as propostas dos concorrentes que revelem que o cálculo das cargas de trabalho do pessoal foi efetuado com base em apenas 22 dias úteis de férias devem ser excluídas.

118.º

É que, “*não são sérias portanto as propostas (...) baseadas em pressupostos aleatórios, de realização futura e incerta, sem cuja verificação o concorrente não poderá honrar os compromissos nela assumidos (...)*” (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 577).



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

#### 119.º

Desta forma, há que deduzir 200 horas de trabalho remunerado mas não prestado (25 dias úteis de férias x 8 horas diárias) ao número anual potencial de horas de trabalho.

### 1.3. PERÍODO DE FORMAÇÃO CONTÍNUA

#### 120.º

Estabelece o n.º 2 do artigo 131.º do Código do Trabalho que *“O trabalhador tem direito, em cada ano, a um número mínimo de trinta e cinco horas de formação contínua”*.

#### 121.º

Desta forma, e sem prejuízo dos fatores de flexibilização introduzidos pelos n.º 5 e 6 do mesmo artigo, a verdade é que os trabalhadores adquirem, em cada ano, o direito a beneficiar de 35 horas de formação contínua, razão pela qual essas horas têm de ser deduzidas aos seus períodos de trabalho.

#### 122.º

A antecipação ou o diferimento destas horas de formação podem alterar o momento em que a despesa é realizada mas os custos das ações de formação, tal como os custos das férias e dos subsídios de férias, têm de ser periodizados e reconhecidos no ano em que os direitos são adquiridos.

### 1.4. PERÍODO EFETIVO DE TRABALHO

#### 123.º

A esta luz, resulta da conjugação do disposto no CCT e no Código do Trabalho que **o período máximo anual de trabalho do pessoal da segurança privada é de 1.845 horas** (2.080 horas de trabalho potencial – 200 horas de férias – 35 horas de formação contínua).



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

## 2. RETRIBUIÇÃO BASE DO TRABALHO

### 2.1. RETRIBUIÇÕES MÍNIMAS DEVIDAS AOS VIGILANTES CHEFES

#### 124.º

De acordo com o disposto no n.º 1 da cláusula 22.<sup>a</sup> do CCT, “As tabelas de retribuição mínima dos trabalhadores abrangidos pelo presente CCT são as constantes do Anexo II”.

#### 125.º

Observando o Anexo II do CCT, constata-se que os vigilantes chefes (nível VII) têm direito a uma retribuição mínima mensal de €775,90 e a um subsídio de alimentação, por cada turno de 8 horas de trabalho prestado, de €5,69.

### 2.2. VALOR DA HORA NORMAL DE TRABALHO

#### 126.º

Nos termos do n.º 3 da cláusula 22.<sup>a</sup> do CCT, o valor da hora de trabalho normal é apurado da seguinte forma:

$$\text{Valor da hora de trabalho normal} = \frac{\text{Retribuição mensal} \times 12 \text{ meses}}{2.080 \text{ horas de trabalho anual potencial}}$$

#### 127.º

Desta forma, o **valor da hora** de trabalho normal prestado por vigilantes chefes é de **€4,48** (€775,90 mensais x 12 meses / 2.080 horas de trabalho potencial).

### 2.3. CUSTO EFETIVO DA HORA NORMAL DE TRABALHO

#### 128.º

O valor da hora do trabalho normal é determinado com base no número de horas de trabalho anual potencial (2.080 horas), o qual é superior em 235 horas ao número máximo efetivo de horas de trabalho do pessoal (1.845 horas), por via dos períodos anuais de férias e de formação contínua a que os trabalhadores têm direito.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

129.º

Assim, o custo efetivo da hora de trabalho normal é determinado com base na seguinte expressão:

$$\text{Custo efetivo da hora de trabalho normal} = \frac{\text{Retribuição mensal} \times 12 \text{ meses}}{1.845 \text{ horas de trabalho máximo efetivo}}$$

130.º

Nestes termos, **o custo efetivo da hora de trabalho normal prestado pelos vigilantes chefes é de €5,05** (€775,90 mensais x 12 meses / 1.845 horas de trabalho efetivo).

131.º

A diferença entre o custo efetivo da hora de trabalho normal (€5,05) e o valor da hora de trabalho normal (€4,48) corresponde ao custo médio horário de substituição do pessoal em gozo de férias e de formação.

### 3. RETRIBUIÇÃO DO TRABALHO NOTURNO

132.º

Nos termos do n.º 1 da cláusula 24.<sup>a</sup> do CCT, “*Considera-se período de trabalho noturno, para efeitos de novas admissões, o que medeia entre as 21 horas de um dia e as 6 horas do dia seguinte*” e o n.º 2 da mesma norma estabelece que “*A prestação de trabalho noturno dá direito a retribuição especial, que será igual a 25% do valor base hora de trabalho equivalente prestado durante o período diurno*”.

133.º

Desta forma, **cada hora de trabalho noturno** prestado pelos vigilantes chefes confere-lhes o direito a um **acréscimo remuneratório de €1,12** (€4,48 de valor da hora de trabalho normal x 25% de acréscimo).

#### 4. RETRIBUIÇÃO DO TRABALHO EM DIA FERIADO

##### 134.º

Nos termos do n.º 2 da cláusula 26.<sup>a</sup> do CCT, o *“Trabalho prestado em dia feriado (...) confere aos trabalhadores o direito a um descanso compensatório remunerado, correspondente a 25% (...)”*.

##### 135.º

Adicionalmente, o n.º 4 da cláusula 26.<sup>a</sup> do CCT determina que *“O trabalhador que realiza a prestação em empresa legalmente dispensada de suspender o trabalho em dia feriado obrigatório tem direito a um descanso compensatório de igual duração ou ao acréscimo de 100% da retribuição pelo trabalho prestado nesse dia, cabendo a escolha ao empregador”*.

##### 136.º

Desta forma, a regulamentação vigente determina que **o trabalho prestado em dia feriado implica** que as entidades empregadoras suportem **um acréscimo** total de custo (pelo menos - cfr. cláusula 26.<sup>a</sup>, n.º 5, do CCT - de que resultaria um acréscimo bastante superior) equivalente a 125% do valor da hora de trabalho normal prestado, o que, no caso dos vigilantes chefes, **corresponde a €5,60** (€4,48 de valor da hora de trabalho normal x 125% de acréscimo).

#### 5. SUBSÍDIOS DE FÉRIAS E DE NATAL

##### 137.º

Os montantes de subsídios de férias e de natal devidos ao pessoal da segurança privada encontram-se regulados pelas cláusulas 31.<sup>a</sup> e 32.<sup>a</sup> do CCT e, em conjunto, estes subsídios correspondem a  **$\frac{2}{12}$  de todas as remunerações mensais devidas ao pessoal, com exceção do subsídio de alimentação e das remunerações auferidas pela prestação de trabalho suplementar.**

## 6. SUBSÍDIO DE ALIMENTAÇÃO

138.º

O subsídio de alimentação devido ao pessoal da vigilância encontra-se fixado na cláusula 28.<sup>a</sup> do CCT, elevando-se a €5,69 por cada turno de 8 horas de trabalho, montante a que **corresponde um valor por hora de trabalho de cerca de €0,71 euros** (€5,69 / 8 horas).

## 7. RETRIBUIÇÃO DO TRABALHO SUPLEMENTAR

139.º

O n.º 2 da cláusula 23.<sup>a</sup> do CCT, determina que *“O trabalho suplementar dá direito a remuneração especial, que será a retribuição normal acrescida das seguintes percentagens: a) Se for diurno – 50% na 1.<sup>a</sup> hora e 75% nas horas ou frações subsequentes; b) Se for noturno – 100%”*.

140.º

Adicionalmente, nos termos do n.º 2 da cláusula 26.<sup>a</sup> do CCT, o trabalho suplementar confere também o direito *“a um descanso compensatório remunerado, correspondente a 25% das horas de trabalho suplementar realizado”*.

141.º

Assim, em termos agregados, a prestação de trabalho suplementar confere ao pessoal da vigilância privada o direito a um acréscimo remuneratório tendencial de 100% nas horas diurnas e de 125% nas horas noturnas.

142.º

Desta forma, a regulamentação vigente determina que o **trabalho suplementar** prestado por vigilantes chefes **implique um acréscimo de custo** para as entidades empregadoras **de €4,48** (€4,48 x 100%), no caso de ser executado em horário diurno, e de €5,60, caso seja executado em horário noturno (€4,80 x 125%).





Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

## 8. CONTRIBUIÇÃO PARA A SEGURANÇA SOCIAL

### 143.º

A taxa normal contributiva para a Segurança Social, de responsabilidade das entidades empregadoras com fins lucrativos, é de 23,75% (conforme artigo 53.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social) e tem por base de incidência a remuneração ilíquida dos trabalhadores.

### 144.º

Nos termos da Lei do Orçamento de Estado, o subsídio de alimentação não concorre para a base de incidência da contribuição para a Segurança Social, até ao limite: (i) de 4,27 euros, se for pago em dinheiro; ou (ii) de 6,83 euros, se for pago em títulos de refeição.

### 145.º

Como a generalidade das empresas optam por pagar os subsídios de alimentação em títulos de refeição, esta componente das remunerações do pessoal não tende a concorrer para a base de incidência da contribuição para a Segurança Social.

## 9. FUNDOS DE COMPENSAÇÃO DO TRABALHO

### 146.º

Os regimes jurídicos do fundo de compensação do trabalho (FCT) e do fundo de garantia de compensação do trabalho (FGCT) foram estabelecidos pela Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, estabelecendo que se tratam de instrumentos que têm por objetivo *“assegurar o direito dos trabalhadores ao recebimento efetivo de metade do valor da compensação devida por cessação do contrato de trabalho, calculada nos termos do artigo 366.º do Código do Trabalho”*.

### 147.º

Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, *“O FCT e o FGCT são fundos de adesão individual e obrigatória, pelo empregador (...)”*.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

148.º

De acordo com o artigo 12.º desta lei, “O valor das entregas da responsabilidade do empregador para o FCT corresponde a 0,925% da retribuição base e diuturnidades devidas a cada trabalhador abrangido” e “O valor das entregas da responsabilidade do empregador para o FGCT corresponde a 0,075% da retribuição base e diuturnidades devidas a cada trabalhador abrangido pelo FCT”.

149.º

Aplicando-se a Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, aos contratos de trabalho celebrados após a sua entrada em vigor (1 de Outubro de 2013), as entidades empregadoras encontram-se obrigadas a contribuir mensalmente para estes fundos com um montante equivalente a 1,0% das retribuições base e diuturnidades devidas a cada trabalhador.

150.º

As entregas a realizar para o fundo de garantia do trabalho (0,925% das retribuições base e diuturnidades devidas a cada trabalhador) constituem uma aplicação financeira restrita, na medida em que poderão ser recuperadas pelas empresas, em sequência da cessação dos contratos de trabalho.

151.º

As entregas a realizar para o fundo de garantia de compensação do trabalho (0,075% das retribuições base e diuturnidades devidas a cada trabalhador), por seu turno, não são recuperáveis pelas entidades empregadoras, razão pela qual constituem um custo.

152.º

No caso vertente, as contribuições a realizar para os fundos de compensação do trabalho são equivalentes a um **pouco menos de €0,004 por hora de trabalho dos vigilantes chefes** (€5,05 de custo efetivo da hora de trabalho normal x 0,075%).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

## 10. SÍNTESE DOS CUSTOS MÍNIMOS DIRETOS DO TRABALHO

153.º

Face às vinculações legais e regulamentares aplicáveis à atividade de vigilância e segurança privada, os **custos mínimos diretos por hora de trabalho prestado pelos vigilantes chefes são os que se retratam no Quadro I** (cf. p. seguinte), levando também em linha de consideração a remuneração de 1,0% que sempre será devida à ESPAP, nos termos dispostos no n.º 1 do artigo 20.º do Caderno de Encargos do acordo quadro.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Quadro I: Custos Mínicos Directos do Trabalho Prestado pelos Vigilantes Chefes (Eur / hora)

Descritivo	PHNd	PHNn	PHNdf	PHNnf	PHEd	PHEn	PHEdf	PHEnf
Custo efectivo da hora normal de trabalho	5,047	5,047	5,047	5,047	5,047	5,047	5,047	5,047
(+) Acréscimo por trabalho nocturno	n.a.	1,119	n.a.	1,119	n.a.	1,119	n.a.	1,119
(+) Acréscimo por trabalho em feriado	n.a.	n.a.	5,595	5,595	n.a.	n.a.	5,595	5,595
(+) Subsídios de férias e de natal	0,841	1,028	1,774	1,960	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
(+) Acréscimo por trabalho extra	0,000	0,000	0,000	0,000	4,476	5,595	4,476	5,595
(+) Contribuição para a segurança social	1,398	1,708	2,949	3,259	2,262	2,793	3,591	4,122
(+) Subsídio de alimentação	0,711	0,711	0,711	0,711	0,711	0,711	0,711	0,711
(+) Fundo de garantia	0,004	0,004	0,004	0,004	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
(=) Custos Mínicos Directos do Trabalho	8,001	9,617	16,079	17,695	12,496	15,266	19,420	22,190
(+) Remuneração da eSPap	0,081	0,097	0,162	0,179	0,126	0,154	0,196	0,224
(=) Custos Mínicos Directos do Trabalho Ajustados	8,082	9,714	16,242	17,874	12,622	15,420	19,616	22,414

154 .º

Os custos **mínicos** diretos do trabalho: (i) são idênticos para todos os prestadores de serviços de vigilância e segurança privada, já que se tratam de custos com ocorrência e valores previstos na legislação e regulamentação vigentes; e (ii) não são evitáveis, porquanto a legislação e regulamentação vigentes não preveem mecanismos que permitam reduzir estes custos.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

### 155.º

Desta forma, mesmo que não existissem outros custos (e existem), nenhuma empresa, que pretenda respeitar a legislação e regulamentação vigentes, bem como o caderno de encargos do acordo quadro poderia propor preços inferiores aos que se indicam no Quadro I *supra*.

### § 3.4.º

#### OUTROS CUSTOS RELACIONADOS COM O TRABALHO

#### 1. CUSTOS COM O ABSENTISMO REMUNERADO

##### 1.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

### 156.º

De acordo com as cláusulas 34.<sup>a</sup> a 37.<sup>a</sup> do CCT, são consideradas faltas justificadas, sem perda de retribuição, as dadas:

1. Durante 15 dias seguidos, por altura do casamento;
2. Durante cinco dias consecutivos por falecimento do cônjuge não separado de pessoas e bens, pais e filhos, sogros, enteados, genros e noras, ou de pessoa que viva em união de facto/economia comum com o trabalhador;
3. Durante dois dias consecutivos, por falecimento de avós, netos, irmãos, tios e cunhados;
4. Por prestação de provas em estabelecimento de ensino, nos termos da legislação especial;
5. Pelo cumprimento de obrigações legais;
6. Pela necessidade de prestação de assistência inadiável e imprescindível a membros do seu agregado familiar, nos termos previstos no Código do Trabalho e em legislação especial;
7. Por períodos não superiores a quatro horas, e só pelo tempo estritamente necessário, justificadas pelo responsável de educação de



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- menor, uma vez por trimestre, para deslocação à escola tendo em vista inteirar -se da situação educativa do filho menor;
8. Pelos trabalhadores eleitos para as estruturas de representação coletiva;
  9. Por candidatos a eleições para cargos públicos, durante o período legal da campanha eleitoral;
  10. Por doação de sangue, durante o dia da doação;
  11. Por mudança de residência, durante um dia; e
  12. Por a lei as qualificar como tal, desde que por um prazo inferior a 30 dias.

157.º

Nestas situações, as entidades empregadoras não podem deixar de remunerar os trabalhadores que faltam e têm ainda de remunerar o trabalho do pessoal que os substituem na prestação dos serviços a que se encontram afetos.

## 1.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

158.º

Analisado o Balanço Social da STRONG, relativo ao exercício de 2012 (cfr. DOC. 1), é possível verificar:

1. Que o número potencial máximo de horas trabalháveis durante aquele ano se elevou a 1.979.670 horas;
2. Que o número de horas de ausência remuneradas ascendeu a 168.596 horas; e
3. Por consequência, que **a taxa de absentismo remunerado suportada por aquele concorrente foi de 8,52%** (168.596 / 1.979.670).

159.º

Esta taxa de absentismo remunerado não se afasta consideravelmente das suportadas pela STRONG em 2010 e 2011, traduzindo, por isso, um valor de natureza recorrente e não é explicável, como aquele concorrente tem vindo a procurar defender noutros procedimentos, pelas horas de férias do pessoal, uma vez que estas horas não se encontram integradas no conceito de absentismo.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

## 160.º

Tem-se, desta forma, que o custo que a STRONG suporta com o absentismo remunerado é equivalente a cerca de 8,52% dos custos mínimos diretos do trabalho.

## 2. CUSTOS COM SEGUROS

### 2.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

## 161.º

Nos termos do artigo 283.º do Código do Trabalho, “o trabalhador e os seus familiares têm direito à reparação de danos emergentes de acidente de trabalho ou doença profissional”, sendo “o empregador obrigado a transferir a responsabilidade pela reparação prevista para entidades legalmente autorizadas a realizar este seguro”.

## 162.º

Por outro lado, o artigo 47.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, estabelece como requisito para a emissão de alvará que as empresas de segurança privadas detenham “seguro de responsabilidade civil de capital mínimo de € 500 000”.

### 2.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

## 163.º

Analisada a Informação Empresarial Simplificada (IES) da STRONG, de 2012 (cfr. DOC. 2), é possível constatar que esta empresa suportou, em 2012, um custo de €133.766,52 com o seguro de acidentes de trabalho e um custo de €49.119,22 com os restantes seguros que não pode deixar de contratar, tendo incorrido num **custo total com as apólices de seguros de €182.885,74**.

## 164.º

Comparando os custos com seguros suportados pela STRONG com as remunerações pagas ao pessoal (€11.508.854,23, segundo a IES de 2012), conclui-se que aqueles custos foram equivalentes a cerca de **1,59% das remunerações devidas ao pessoal** (€182.885,74 / €11.508.854,23).

### 3. CUSTOS COM RECRUTAMENTO E FORMAÇÃO

#### 3.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

##### 165.º

As obrigações legais que determinam que as empresas de segurança privada incorram em custos com o recrutamento e formação do pessoal constam da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, com particular destaque para o disposto nos artigos 22.º a 25.º daquele diploma.

#### 3.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

##### 166.º

Analisada a IES de 2012 (cfr. DOC. 2), verifica-se que a STRONG suportou €11.891,87 de custos com formação do seu pessoal.

##### 167.º

O montante em causa equivale a **€0,006 por hora de trabalho efetivamente prestado** (€11.891,87 / 1.940.001 horas de serviço prestado).

### 4. CUSTOS COM FARDAMENTO

#### 4.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

##### 168.º

De acordo com a cláusula 33.<sup>a</sup> do CCT: “1 – Os trabalhadores de segurança privada, quando em serviço, usarão fardamento de acordo com as determinações internas da empresa. 2 – O fardamento é fornecido pela entidade empregadora a título gratuito. 3 – A escolha do tecido e corte do fardamento deverá ter em conta as condições climáticas do local de trabalho as funções a desempenhar por quem enverga o fardamento e o período do ano”.





Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

169.º

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 34.º da Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto “*consideram-se artigos e peças de uniforme de uso obrigatório as calças ou saias, camisas ou polos, casacos, blusões ou anorak e calçado*”.

#### 4.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

170.º

A STRONG declarou na sua IES de 2012 (cfr. DOC. 2) não ter incorrido em qualquer custo com o fardamento do seu pessoal.

171.º

Não obstante não poder acreditar-se nessa declaração, à luz do determinado pela legislação e regulamentação vigentes, para o presente efeito admite-se que a STRONG não suporta custos com o fardamento do seu pessoal, pelo que não são considerados quaisquer custos a este título.

172.º

Sem prejuízo, sempre se dirá que, ainda que se admitisse em tese que a STRONG em 2012 não suportou qualquer custo com fardamento, tal situação, já de si inusitada, não se poderia nunca manter eternamente, pelo que é evidente a existência de um custo a este título, que só por ausência de elementos adicionais não se pode contabilizar nesta sede.

#### 5. CUSTOS COM OS SERVIÇOS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

##### 5.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

173.º

O regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho (SST) encontra-se definido na Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro.

174.º

No que respeita à componente de segurança no trabalho, a Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, dispõe (n.º 2 do artigo 101.º) que: “*A afetação dos técnicos*



Sérulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

*superiores ou técnicos às atividades de segurança no trabalho, por empresa, é estabelecida nos seguintes termos: a) Em estabelecimento industrial – até 50 trabalhadores, um técnico, e, acima de 50, dois técnicos, por cada 1.500 trabalhadores abrangidos ou fração, sendo pelo menos um deles técnico superior; b) Nos restantes estabelecimentos – até 50 trabalhadores, um técnico, e, acima de 50 trabalhadores, dois técnicos, por cada 3.000 trabalhadores abrangidos ou fração, sendo pelo menos um deles técnico superior”.*

#### 175.º

No que concerne à componente de saúde no trabalho, a Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, dispõe, no seu artigo 105.º: “1 – O médico do trabalho deve prestar atividade durante o número de horas necessário à realização dos atos médicos, de rotina ou de emergência e outros trabalhos que deva coordenar. 2 – O médico do trabalho deve conhecer os componentes materiais do trabalho com influência sobre a saúde dos trabalhadores, desenvolvendo para este efeito a atividade no estabelecimento nos seguintes termos: a) Em estabelecimento industrial ou estabelecimento de outra natureza com risco elevado, pelo menos uma hora por mês por cada grupo de 10 trabalhadores ou fração; b) Nos restantes estabelecimentos, pelo menos uma hora por mês por cada grupo de 20 trabalhadores ou fração. 3 – Ao médico do trabalho é proibido assegurar a vigilância da saúde de um número de trabalhadores a que correspondam mais de 150 horas de atividade por mês”.

#### 176.º

Adicionalmente, o artigo 104.º do mesmo diploma estabelece que “Em empresa com mais de 250 trabalhadores, o médico do trabalho deve ser coadjuvado por um enfermeiro com experiência adequada”.

## 5.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

#### 177.º

De acordo com o seu Balanço Social de 2012 (cfr. DOC. 1), a STRONG suportou um custo de €30.571,00 com a oferta de serviços de segurança e saúde no trabalho ao seu pessoal.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

178.º

Dividindo-se aquele montante pelas 1.940.001 horas de serviço prestado pela STRONG em 2012 (cfr. DOC. 2), apura-se um valor de **€0,016 por hora de serviço prestado**.

## 6. CUSTOS COM A CENTRAL DE CONTACTO PERMANENTE

### 6.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

179.º

Nos termos do artigo 30.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, “1 – As entidades titulares de alvará asseguram a presença permanente nas suas instalações de pessoal que garanta o contacto, a todo o tempo, através de rádio ou outro meio de comunicação idóneo, com o pessoal de vigilância, os utilizadores dos serviços e as forças de segurança. 2 – Para efeitos do disposto no número anterior e desde que possua mais de uma instalação operacional, a entidade titular do alvará deve indicar em qual ou quais delas funciona o contacto permanente. 3 – O contacto permanente é obrigatoriamente assegurado por pessoal de segurança privada”.

180.º

Está, pois, em causa um custo em que todas as empresas de segurança privada incorrem.

### 6.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

181.º

O custo induzido pelas centrais de contacto permanente compreende duas parcelas, relativas (i) aos gastos com o pessoal que asseguram a sua operacionalização e (ii) às despesas com as comunicações.

182.º

Não havendo informação fidedigna sobre os níveis de custos que a STRONG suporta com a operacionalização destes equipamentos, não se imputa, para o

presente efeito, qualquer custo adveniente desta atividade, não obstante a certeza da sua existência.

## 7. CUSTOS DE SUPERVISÃO

### 7.1. DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

#### 183.º

De acordo com o determinado pelo artigo 26.º do Caderno de Encargos do acordo quadro, os cocontratantes ficarão vinculados a cumprir a “*periodicidade da frequência das visitas de inspeção às instalações do cliente para supervisão da prestação de serviços (...), a qual nunca poderá ser inferior a uma visita por cada período de 14 dias*”.

### 7.2. PARÂMETROS DE CÁLCULO

#### 184.º

O primeiro parâmetro de cálculo dos custos de supervisão dos serviços consiste na determinação do índice de visitas de supervisão que a STRONG se vinculou a respeitar na sua proposta:

$$\text{Índice de visitas de supervisão} = \frac{7 \text{ de visitas por cada } 14 \text{ dias}}{14 \text{ dias}}$$

#### 185.º

Em segundo lugar, calculou-se o índice de duração das visitas, admitindo-se, numa perspectiva minimalista, que num serviço de 24 horas diárias se despenderia apenas ½ hora de supervisão:

$$\text{Índice de duração das visitas de supervisão} = \frac{1/2 \text{ hora de supervisão}}{24 \text{ horas de serviço}}$$

#### 186.º

Em terceiro lugar, determinou-se o **rácio de supervisão** através da multiplicação dos dois índices anteriores, apurando-se um valor **de 1,04%** (50% x 2,08%).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

187.º

Finalmente, apuraram-se os custos dos serviços de supervisão multiplicando-se o rácio de supervisão pelo somatório de todos os custos unitários do trabalho (diretos e relacionados com o trabalho) acima referenciados, **uma vez que estas ações terão de ser executadas por vigilantes chefes ou por supervisores** (que auferem remunerações superiores às devidas aos vigilantes chefes).

188.º

Esta metodologia de cálculo dos custos de supervisão subavalia claramente os gastos que a STRONG incorrerá, se respeitar as obrigações a que se vinculou.

189.º

Em primeiro lugar, porque em rigor uma visita de supervisão não é executada em apenas ½ hora; em segundo lugar, porque se estão a desconsiderar outras despesas, como à relativa aos transportes a que os graduados terão de recorrer para realizar este tipo de serviços.

190.º

De qualquer modo, subavaliando-se estes custos (como se subavaliaram a generalidade dos restantes gastos relacionados com o trabalho) e atingindo-se a conclusão de que os preços propostos pela STRONG são insuficientes para cobrir os custos dos serviços, fica demonstrado, por maioria de razão, que esses preços são inferiores aos custos que terá que suportar para prestar os serviços que lhe venham a ser contratados.

## 8. SÍNTESE DOS OUTROS CUSTOS RELACIONADOS COM O TRABALHO

191.º

No Quadro II apresenta-se uma estimativa minimalista dos outros custos relacionados com o trabalho em que a STRONG incorrerá, sempre que tiver de recorrer ao trabalho dos seus vigilantes chefes, sem e com a inclusão da remuneração devida à ESPAP:



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Quadro II: Estimativa Minimalista dos Outros Custos Relacionados com o Trabalho Prestado pelos Vigilantes Chefes (Eur / hora)

Descritivo	PHNd	PHNn	PHNdf	PHNnf	PHEd	PHEn	PHEdf	PHEnf
Absentismo remunerado	0,68	0,82	1,37	1,51	1,06	1,30	1,65	1,89
(+) Seguro de acidentes de trabalho	0,08	0,09	0,15	0,17	0,12	0,14	0,18	0,21
(+) Seguro de responsabilidade civil	0,03	0,03	0,06	0,06	0,04	0,05	0,07	0,08
(+) Formação	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
(+) Fardamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) Saúde e segurança no trabalho	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
(+) Central de contacto permanente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) Supervisão	0,09	0,11	0,18	0,20	0,14	0,17	0,22	0,25
(=) Custos Relacionados com o Trabalho	0,90	1,08	1,78	1,96	1,39	1,70	2,15	2,45
(+) Remuneração da eSPap	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02
(=) Custos Relacionados com o Trabalho Ajustados	0,91	1,09	1,80	1,98	1,41	1,71	2,17	2,48

192 .º

Conforme se procurou demonstrar todos os gastos que se classificaram como “*Outros Custos Relacionados com o Trabalho*” têm a sua origem prevista na legislação e regulamentação vigentes ou no caderno de encargos do acordo quadro, razão pela qual também são custos legalmente ou regulamentarmente obrigatórios para a STRONG.

## § 3.5.º

## CUSTOS TOTAIS ENVOLVIDOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

## 1. CUSTOS DESCONSIDERADOS

## 193.º

Para além dos custos induzidos pelas cauções a prestar, os gastos anteriormente apurados **não levam em linha de consideração**: (i) as remunerações dos órgãos sociais; (ii) as indemnizações devidas ao pessoal, em caso de se ter de rescindir contratos de trabalho; (iii) os fornecimentos e serviços externos adquiridos pela STRONG, com exceção dos seguros de responsabilidade civil; (iv) as depreciações dos ativos fixos que a STRONG detém para prestar os serviços; e (v) os encargos financeiros determinados pelos capitais alheios utilizados pela STRONG.

## 194.º

Este conjunto de custos não assume uma materialidade despreciable, como se poderá verificar a partir da análise da informação apresentada no quadro seguinte, assumindo um peso equivalente a mais de 19% dos gastos quantificados (cfr. DOC. 2):

Quadro III: Peso dos Custos Desconsiderados	
Descritivo	Eur
Custos totais com pessoal	16.285.819
(+) Remunerações dos órgãos sociais	-352.009
(+) Indemnizações	-228.703
(+) Seguros de responsabilidade civil	49.119
(=) Parcela dos Custos considerados (A)	15.754.226
Remuneração dos órgãos sociais	352.009
(+) Indemnizações	228.703
(+) Fornecimentos e serviços externos	2.137.631
(+) Seguros de responsabilidade civil	-49.119
(+) Depreciações	211.740
(+) Juros líquidos	122.606
(=) Parcela dos Custos desconsiderados (B)	3.003.570
<b>Peso dos custos desconsiderados (C) = (B) / (A)</b>	<b>19,10%</b>



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

195.º

Apesar do peso que as tipologias de gastos desconsideradas assumem na estrutura de custos da STRONG, não se irá ajustar os valores anteriormente apurados, aumentando-se, desta forma, a “margem de segurança” com que se pretende dotar a presente análise.

196.º

Fica, no entanto, evidente que os custos que a STRONG incorre são materialmente superiores aos que é possível apurar para o presente efeito.

197.º

A este título, de resto, sempre se imporia – como adiante se demonstrará – que a ESPAP solicitasse esclarecimentos à STRONG acerca dos preços propostos.

## 2. CUSTOS CONSIDERADOS

198.º

Dito isto, é possível concluir que os custos considerados na presente análise correspondem a uma **estimativa minimalista** dos custos totais do trabalho em que a STRONG incorrerá com a prestação de serviços nos contratos a celebrar ao abrigo do acordo quadro,...

199.º

...estando excluídos desta análise, portanto, quaisquer custos de estrutura, de serviços, custos financeiros ou os custos em que terá de incorrer com a prestação de cauções.

200.º

Esses custos totais do trabalho são os que se apresentam no Quadro IV, não só para os serviços em que aquela empresa tivesse de recorrer ao trabalho de vigilantes chefes mas também para os serviços em que recorresse exclusivamente ao trabalho de vigilantes, cuja remuneração mínima mensal é atualmente de €641,93.





Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Quadro IV: Estimativa Minimalista dos Custos do Trabalho (Eur / hora)

Descritivo	PHNd	PHNn	PHNdf	PHNnf	PHEd	PHEn	PHEdf	PHEnf
<b>Vigilantes Chefes</b>								
Custos Mínicos Directos do Trabalho	8,08	9,71	16,24	17,87	12,62	15,42	19,62	22,41
(+) Custos Relacionados com o Trabalho	0,91	1,09	1,80	1,98	1,41	1,71	2,17	2,48
(=) Custos Totais do Trabalho	8,99	10,80	18,04	19,85	14,03	17,13	21,79	24,89
<b>Vigilantes</b>								
Custos Mínicos Directos do Trabalho	6,81	8,16	13,56	14,91	10,57	12,88	16,35	18,67
(+) Custos Relacionados com o Trabalho	0,78	0,94	1,54	1,69	1,20	1,46	1,85	2,11
(=) Custos Totais do Trabalho	7,59	9,10	15,10	16,60	11,77	14,34	18,21	20,78

201.º

Faz-se notar, mais uma vez, que os custos totais do trabalho têm todos a sua ocorrência prevista na legislação e regulamentação vigentes e no Caderno de Encargos do acordo quadro, razão pela qual nenhuma empresa os poderá evitar.

202.º

No caso dos custos mínimos diretos do trabalho, os seus valores encontram-se também fixados na legislação e regulamentação vigentes, pelo que são idênticos para todas as empresas.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

203 .º

Finalmente, no caso dos *Outros Custos Relacionados com o Trabalho*, os valores apurados encontram todos a sua fundamentação na informação que a STRONG divulgou em relação ao exercício de 2012 (cfr. DOCS. 1 e 2).

§ 3.6.

COMPARAÇÃO ENTRE OS CUSTOS APURADOS E OS PREÇOS  
CONSTANTES DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELA STRONG AOS LOTES 2 A 6, 8 E 9

1. PREÇOS PROPOSTOS E CUSTOS TOTAIS DO TRABALHO

204 .º

No Quadro V comparam-se os preços propostos pela STRONG com os custos do trabalho em que não poderia deixar de incorrer para os prestar:

Quadro V: Preços, Custos do Trabalho e Margens (Eur / hora)

Serviços	Preços	Custos Totais do Trabalho		Margens	
		V. Chefe	Vigilante	V. Chefe	Vigilante
PHNd	7,96	8,99	7,59	-1,03	0,37
PHNn	9,52	10,80	9,10	-1,28	0,42
PHNdf	11,06	18,04	15,10	-6,98	-4,04
PHNnf	12,62	19,85	16,60	-7,23	-3,98
PHEd	10,40	14,03	11,77	-3,63	-1,37
PHEn	13,00	17,13	14,34	-4,13	-1,34
PHEdf	16,65	21,79	18,21	-5,14	-1,56
PHEnf	20,81	24,89	20,78	-4,08	0,03

205 .º

Conforme se pode observar, **os preços** propostos pela STRONG para os serviços de segurança e vigilância humana **são inferiores aos custos** que a sua execução determina:

- a) Para todas as tipologias de serviços normais e de serviços extras não programados, no caso de serem prestados por vigilantes chefes; e
- b) Para os serviços normais a prestar em dias feriados e para os serviços extras não programados a prestar em todos os horários, com exceção do noturno em dias feriados, no caso de serem prestados exclusivamente por vigilantes.

206.º

E caso fosse necessário proceder à análise da proposta apresentada pela STRONG relativamente aos lotes de serviços combinados, verificar-se-ia que, aí, não obstante o aumento das prestações, os preços propostos para cada prestação são ainda mais baixos(!).

## 2. PREÇOS PROPOSTOS E CUSTOS DIRETOS DO TRABALHO

207.º

Os preços propostos pela STRONG não são apenas inferiores aos custos totais do trabalho como são também **insuficientes para fazer face aos custos diretos do trabalho prestado pelos vigilantes chefes.**

Quadro VI: Preços, Custos Directos do Trabalho e Margens (Eur / hora)

Serviços	Preços	Custos Directos do Trabalho		Margens	
		V. Chefe	Vigilante	V. Chefe	Vigilante
PHNd	7,96	8,08	6,81	-0,12	1,15
PHNn	9,52	9,71	8,16	-0,19	1,36
PHNdf	11,06	16,24	13,56	-5,18	-2,50
PHNnf	12,62	17,87	14,91	-5,25	-2,29
PHEd	10,40	12,62	10,57	-2,22	-0,17
PHEn	13,00	15,42	12,88	-2,42	0,12
PHEdf	16,65	19,62	16,35	-2,97	0,30
PHEnf	20,81	22,41	18,67	-1,60	2,14



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

208.º

Mas mais esdrúxula ainda é a circunstância de **os preços propostos para os serviços normais a prestar em dias feriados e para os serviços extraordinários a prestar em horário diurno de dias não feriados serem inferiores aos custos mínimos diretos que a sua execução por vigilantes determina.**

209.º

Como já se indicou, os custos diretos do trabalho não só têm a sua ocorrência prevista na legislação e regulamentação vigentes **como têm também os seus concretos valores fixados nesses diplomas e regulamentos**, razão pela qual nenhuma dúvida pode existir sobre a circunstância de todos os prestadores de serviços de vigilância privada os terem de suportar.

210.º

Como se indicou igualmente, o cálculo apurado deixa de fora determinados custos em que qualquer empresa – e também a STRONG – incorre, mas que, à míngua de informação fidedigna, não foram considerados nesta análise.

211.º

Demonstrando-se acima *pari passu*, para os vigilantes chefes, os custos mínimos diretos do trabalho previstos legal e regulamentarmente e os *outros custos relacionados com o trabalho* que a STRONG suporta, importa apenas mais referir que, para o caso dos vigilantes, a metodologia adotada foi a mesma, tendo por base, naturalmente, os custos mínimos diretos do trabalho que são aplicáveis a essa categoria de trabalhadores.

212.º

Dito isto, bem se vê que os preços propostos pela STRONG aos lotes 2 a 6, 8 e 9, não são suficientes para cobrir os custos em que terá que incorrer na prestação de todo e qualquer serviço que venha a ser adquirido no âmbito de futuros *call-of* lançados pelas entidades adjudicantes.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

#### § 4.º

### ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA QUESTÃO

#### § 4.1.º

DOS MOTIVOS DE EXCLUSÃO DA PROPOSTA APRESENTADA PELA STRONG

- SEQUÊNCIA -

#### 213.º

Nos termos do artigo 70.º, n.º 2, alíneas *b)*, *e)* e *f)*, do Código dos Contratos Públicos, são excluídas as propostas cuja análise revele:

- A apresentação de termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar não submetidos à concorrência;
- A apresentação de um preço anormalmente baixo;
- Que o contrato a celebrar implicaria a violação de normas legais ou regulamentares aplicáveis.

#### § 4.2.º

DO ARTIGO 70.º, N.º 2, ALÍNEA *B)*, DO CCP

#### 214.º

Quanto ao disposto no artigo 70.º, n.º 2, alínea *b)*, do Código dos Contratos Públicos, a demonstração da sua verificação no caso concreto já resulta de todo o anteriormente referido.

#### 215.º

Nos termos do artigo 5.º, alínea *a)*, do Caderno de Encargos do acordo quadro, todos os cocontratantes do acordo quadro ficam vinculados a apresentar propostas válidas aos *call-of* lançados pelas entidades adquirentes, não podendo nenhum cocontratante deixar de apresentar proposta com base no argumento de que os preços unitários com base nos quais se constituiu cocontratante são insuficientes para custear um qualquer serviço.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

216.º

Por outro lado, nos termos dos artigos 5.º, alínea g), e 20.º do Caderno de Encargos do acordo quadro, constitui obrigação dos cocontratantes remunerar a ESPAP nos termos ali previstos.

217.º

Ora, conforme demonstrado, são vários os casos em que a STRONG apresentou preços que são insuficientes para prestar os serviços, *i.e.*, para cobrir os respetivos custos,...

218.º

...incluindo para cobrir o custo decorrente da remuneração devida à ESPAP, nos termos previstos no Caderno de Encargos.

219.º

Em primeiro lugar, o preço proposto para a realização de prestações por vigilantes chefes não é suficiente para cobrir os custos totais do trabalho (cfr. Quadro V *supra* e a proposta apresentada pela STRONG).

220.º

Em segundo lugar, e mais relevante, **o preço proposto para a realização de prestações por vigilantes chefes não é suficiente, sequer, para cobrir os respetivos custos mínimos diretos do trabalho** (cfr. Quadro VI *supra* e a proposta apresentada pela STRONG).

221.º

Assim, nos casos em que as entidades adjudicantes, nos respetivos *call-of*, determinem que as prestações devem ser realizadas por vigilantes chefes, a STRONG, desde logo, (i) ou não apresenta proposta, violando o disposto no artigo 5.º, alínea a), do Caderno de Encargos do acordo quadro – do que resulta o dever de exclusão da proposta ao abrigo do artigo 70.º, n.º 2, alínea b), do Código dos Contratos Públicos,...

222.º

...(ii) ou apresenta uma proposta cujo preço não é suficiente para cobrir os respetivos custos – aspeto a que se voltará adiante (cfr. § 4.3.º *infra*).

223.º

Mesmo que esteja em causa a prestação de serviços por parte de vigilantes, verificou-se que a STRONG apresentou preços inferiores aos custos totais do trabalho em que incorrerá relativamente às seguintes prestações (cfr. Quadro V *supra* e a proposta apresentada pela STRONG):

- Serviço normal diurno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNdf);
- Serviço normal noturno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNnf);
- Serviço extra diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) (cfr. PHEd);
- Serviço extra noturno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) (cfr. PHEn);
- Serviço extra diurno de vigilância em dias feriados (cfr. PHEdf).

224.º

Mais relevante, há prestações para as quais **o preço proposto não é suficiente, sequer, para cobrir os respetivos custos mínimos diretos do trabalho** (cfr. Quadro VI *supra* e a proposta apresentada pela STRONG):

- Serviço normal diurno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNdf);
- Serviço normal noturno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNnf);
- Serviço extra diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) (cfr. PHEd).

225.º

Assim, nos casos em que as entidades adjudicantes, nos respetivos *call-of*, pretendam apenas contratar as prestações acima identificadas, a STRONG, desde logo, (i) ou não apresenta proposta, violando o disposto no artigo 5.º, alínea a), do Caderno de Encargos do acordo quadro – do que resulta o dever de exclusão da proposta ao abrigo do artigo 70.º, n.º 2, alínea b), do Código dos Contratos Públicos,...



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

226 .º

...(ii) ou apresenta uma proposta cujo preço não é suficiente para cobrir os respectivos custos – aspeto a que se voltará adiante (cfr. § 4.3.º *infra*).

227 .º

Acresce que, não sendo os preços indicados suficientes para cobrir os custos do trabalho, menos serão para cobrir a obrigação de pagamento devido à ESPAP, nos termos dos artigos 5.º, alínea g), e 20.º do Caderno de Encargos,...

228 .º

...do que resulta claro incumprimento pela STRONG da obrigação aí prevista.

229 .º

Cabendo à ESPAP controlar a validade das propostas apresentadas face às obrigações contidas no Caderno de Encargos do acordo quadro (cfr. a remissão operada pelo artigo 253.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos), impõe-se a exclusão da proposta apresentada pela STRONG, por não ser apta a permitir a apresentação de propostas em todos os *call-of* que as entidades adquirentes venham a lançar e para remunerar a ESPAP, nos termos contratualmente exigidos.

§ 4.3.º

DO ARTIGO 70.º, N.º 2, ALÍNEA F), DO CCP

230 .º

Quando assim não se entendesse, então a ESPAP estaria a legitimar a contratação de propostas que violam normas legais e regulamentares aplicáveis, em desrespeito do disposto no artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do Código dos Contratos Públicos.

231 .º

Com efeito, verificando-se que existem prestações para as quais os preços unitários propostos pela STRONG são insuficientes para dar cobertura (i) aos custos totais do trabalho e (ii) aos custos mínimos direitos do trabalho, a celebração do acordo quadro com esta entidade sedimentará a possibilidade de a STRONG



apresentar a jusante, nos *call-of*, propostas que violem as normas legais e regulamentares aplicáveis à remuneração dos respetivos trabalhadores e às obrigações sociais que impendem sobre a STRONG.

232.º

Na situação em apreço, novamente, não estando a ESPAP a adquirir serviços de vigilância e segurança humana, a questão não se coloca diretamente a propósito do acordo quadro, conquanto não deixe de colocar-se indiretamente.

233.º

Trata-se, pois, de norma que exige a respetiva aplicação *com as necessárias adaptações, i.e.*, considerando o efeito que resulta da celebração do acordo quadro com a STRONG para efeitos dos *call-of* posteriores.

234.º

Com efeito, “O CCP prevê ainda, no art. 70.º/2, alínea f), como causa de exclusão das propostas, o facto de o contrato a celebrar com base na proposta em causa implicar a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis.

*E bem, pois – apesar de se tratar de conclusão que decorre do próprio conceito de invalidade dos atos jurídicos praticados em violação de normas legais ou regulamentares – é melhor que fique claro que os atributos e termos e condições das propostas, e estas mesmas, além de conformes (ou compatíveis) com as exigências das peças do procedimento, devem também ser compatíveis com os preceitos imperativos da lei ou regulamento respeitantes às atividades a desenvolver ao abrigo do contrato em causa ou ao próprio regime legal dessa espécie ou género contratual. (...)*

O que significa ter de excluir-se, num procedimento para aquisição de serviços de segurança, a proposta que apresente valores relativos a encargos sociais obrigatórios inferiores aos valores mínimos previstos na convenção coletiva de trabalho aplicável (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos*, p. 939).

235.º

Na medida em que no caso em apreço se concluiu já que a STRONG, perante *call-of* relativos às prestações cujos preços propostos não são suficientes para cobrir os custos laborais (sejam os custos totais, sejam os custos mínimos diretos do trabalho – cfr. os Quadros V e VI *supra* e a proposta apresentada em conformidade com o Anexo V-B do Programa do Concurso), se está a preparar para celebrar um acordo quadro que lhe permitirá apresentar a jusante propostas que são inválidas, forçoso é concluir que tais propostas sempre deverão ser excluídas também com este fundamento.

236.º

A esta luz, a própria celebração do acordo quadro é posta em crise, através da aplicação da norma em epígrafe, com as necessárias adaptações exigidas pelo artigo 253.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos.

237.º

É que quer os custos mínimos diretos do trabalho quer os outros custos relacionados com o trabalho encontram-se previstos em normas legais e regulamentares.

238.º

São dois os tipos de situações que relevam desta problemática:

- a) As situações em que é a própria lei ou o instrumento de regulamentação coletiva do trabalho aplicável que impõem um determinado valor para um determinado custo, seja em termos absolutos, seja fixando o método de cálculo para apuramento desse custo (custos mínimos diretos com o trabalho);
- b) As situações em que a mesma lei ou instrumento de regulamentação coletiva do trabalho se *limitam* a impor o custo, sem se ater ao respetivo valor (*e.g.* custos relacionados com (i) o recrutamento, formação e estágio, (ii) o seguro de acidentes de trabalho, (iii) o seguro de responsabilidade civil, (iv) a coordenação, controlo operacional e



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

inspeção, (v) o absentismo remunerado, (vi) a medicina no trabalho e (vi) a central de controlo).

239.º

No primeiro caso, ficaram demonstrados *supra* os custos mínimos diretos do trabalho que resultarão para qualquer empresa de segurança na prestação de serviços de vigilância e segurança humana.

240.º

No segundo caso, ficaram demonstrados *supra* os outros custos relacionados com o trabalho que, de acordo com a informação disponibilizada pela própria STRONG (cfr. DOCS. 1 e 2), são aqueles em que incorre.

241.º

E isto mesmo desconsiderando todo um conjunto de custos cuja ocorrência forçosamente se verifica, mas cujo valor se desconhece (cfr. § 3.5.º *supra*).

242.º

É, pois, evidente que, quando nos *call-of* esteja em causa a aquisição das prestações para as quais a STRONG apresentou preços insuficientes para cobrir os respetivos custos, a STRONG irá incumprir as normas legais e regulamentares que lhe impõem determinados custos pré-fixados, ou determinados custos, ainda que sem estarem pré-fixados.

243.º

Encontrando-se a ESPAP a celebrar um contrato que disponibilizará às entidades adquirentes (e que fará parte integrante dos contratos a celebrar no âmbito dos *call-of*), cabe-lhe garantir a validade das propostas apresentadas e excluir aquelas que não sejam válidas.

244.º

Na medida em que as propostas apresentadas pela STRONG lhe permitirá a jusante violar normas legais e regulamentares aplicáveis à definição dos custos do trabalho (sejam os custos com remunerações, sejam os custos com o cumprimento



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

de obrigações para com a Segurança Social), devem essas propostas ser excluídas nos termos do artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do Código dos Contratos Públicos, aplicável nos termos previstos no respetivo artigo 253.º, n.º 1.

245.º

Como refere JORGE ANDRADE DA SILVA, “*não faria sentido que fosse admitida uma proposta que tivesse atributos ilegais ou irregulamentares, o que, em caso de adjudicação, seria repercutido no contrato, o que implicaria que a entidade adjudicante ficasse em coautoria com essa ilegalidade*” (cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2013, p. 242).

246.º

**É forçoso, para assegurar os predicados da *seriedade e firmeza* que devem caracterizar as propostas, que os concorrentes tenham computado o valor desses custos no momento de formação do preço proposto.**

247.º

Estas são “*exigências conaturais aos procedimentos públicos, fruto da sua estreita ligação à prossecução de interesses públicos — avessos, portanto, à liberdade, leviandade, precipitação ou ‘cambões’ que muitas vezes afetam a pré-contratação (e não só) entre particulares —, dados os graves danos que daí resultariam para a realização programada das necessidades coletivas, de relevo social e económico muito superior àquele que subjaz às relações inter privus*” (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos*, p. 577).

248.º

Importa, pois, excluir as propostas que não se conformem com as normas legais e regulamentares aplicáveis, nos termos indicados.

249.º

É, aliás, este um dos sentidos que se retira do Considerando n.º 40 da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004 (transposta pelo Código dos Contratos Públicos): “(40) **O controlo da observância destas disposições ambientais, sociais e laborais deverá ser efetuado**

*nas fases pertinentes do procedimento de contratação, ou seja, ao aplicar os princípios gerais que regem a escolha dos participantes e a adjudicação de contratos, ao aplicar os critérios de exclusão e ao aplicar as disposições relativas às propostas anormalmente baixas. A verificação necessária para este efeito deverá ser conduzida em conformidade com as disposições pertinentes da presente diretiva, e em especial com as disposições aplicáveis aos meios de prova e às declarações sob compromisso de honra”.*

250 .º

Quando assim não se entenda (o que apenas academicamente se admite, sem conceder), sempre se deverá concluir que as propostas apresentadas para as prestações acima identificadas contêm preços anormalmente baixos, nos termos que seguidamente se demonstram.

§ 4.4.º

DO ARTIGO 70.º, N.º 2, ALÍNEA E), DO CCP

1. DA APLICABILIDADE DA NORMA EM CAUSA

251 .º

Como indicado anteriormente, o artigo 253.º do Código dos Contratos Públicos determina a aplicação aos procedimentos de celebração de acordos quadro, entre o mais, das normas contidas nos capítulos II a XIII do Título II da Parte II do Código (em que se inclui o respetivo artigo 70.º), *com as necessárias adaptações*.

252 .º

Por seu turno, nos termos do artigo 70.º, n.º 2, alínea e), são excluídas as propostas que apresentem um preço total anormalmente baixo.

253 .º

No presente caso, naturalmente que irreleva o *preço total*.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

254.º

Essa irrelevância resulta de duas circunstâncias: em primeiro lugar, não foi solicitada a apresentação de um preço total para um qualquer serviço pré-formatado, *i.e.* pré-determinado.

255.º

Como anteriormente referido, a ESPAP deixou ampla liberdade às entidades adquirentes para conformarem ou definirem os serviços a adquirir, ficando aquelas apenas limitadas pela divisão em lotes geográficos e funcionais.

256.º

Em segundo lugar, e decorrente da primeira razão expressa, apenas foi solicitada a indicação do preço unitário proposto para cada tipo de prestação pré-definida.

257.º

Assim, para a aferição de que um preço é anormalmente baixo relevam unicamente os preços propostos para cada uma das prestações identificadas no Anexo V-B ao Programa do Concurso.

258.º

É este o único sentido que resulta da determinação contida no artigo 253.º, n.º 1, de aplicação das normas contidas no artigo 70.º *com as necessárias adaptações*.

259.º

De outro modo, o que resultaria era precisamente a desaplicação do disposto no artigo 70.º, n.º 2, alínea *e*), do Código dos Contratos Públicos, resultado que, à luz do disposto no artigo 253.º, n.º 1, foi expressamente afastado pelo legislador.

260.º

Ora, como verificado, há prestações para as quais os preços propostos pela STRONG em cada um dos lotes não são suficientes para cobrir os custos totais do



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

trabalho ou mesmo os custos mínimos diretos do trabalho (cfr. Quadros V e VI *supra* e a proposta apresentada pela STRONG),...

261.º

...o que é o bastante para que se verifique que os preços propostos para tais prestações são anormalmente baixos, para efeitos do artigo 70.º, n.º 2, alínea e), do Código dos Contratos Públicos.

## 2. DO CONTEÚDO DA NORMA EM CAUSA

262.º

É sabido que, no âmbito da contratação pública, assumem primacial relevo os princípios em que se baseia a legislação comunitária aplicável nesse domínio, entre os quais os princípios da concorrência, da igualdade ou da imparcialidade.

263.º

É igualmente sabido que “a existência desse corpo de princípios comunitários da contratação pública” tem como consequência que “a densificação e aplicação dos princípios dos procedimentos de adjudicação pelas entidades (administrativas e judiciais) nacionais não deve limitar-se a uma leitura interna, segundo a lei, a doutrina e a jurisprudência «domésticas», digamos assim, devendo tomar-se também em consideração o sentido e alcance que os princípios correspondentes têm recebido na jurisprudência comunitária – seja pelo primado do direito comunitário seja porque é nesses termos que o Tribunal de Justiça decidirá a questão controvertida, se a mesma lhe for reenviada prejudicialmente” (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos*, p. 181).

264.º

Finalmente, não se ignora uma segunda consequência da existência desse corpo de princípios comunitários, derivada da anterior, que “é a da permanente importância e relevo jurídico dos princípios comunitários, os quais – apesar da transposição das diretivas através das leis nacionais, como sucedeu com o CCP – funcionam eles próprios como parâmetros de validade das leis internas e das suas opções em

*matéria de contratação pública” (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Concursos, pp. 181, 182).*

265.º

Em face da sua configuração, os princípios comunitários assumem diferentes projeções, distinguindo-se “*metodicamente recorrendo às ideias de «função positiva» e de «função negativa»*. No primeiro caso, o princípio contribui para positivamente para a regulação de uma qualquer hipótese da vida, para a elaboração da «norma-do-caso», seja em concurso com uma regra escrita, seja autonomamente. No segundo caso, o princípio contribui negativamente, é dizer, o seu efeito é o de afastar a aplicação de uma determinada regra escrita que lhe esteja infra-ordenada e que com ele seja desconforme ou incompatível” (cfr. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios gerais da contratação pública*, in *Estudos da Contratação Pública*, I, 2008, p. 52).

266.º

Mesmo na função positiva, e perante uma conduta vinculada, “*os princípios constituem[-se] como fator de interpretação das regras constantes das diretivas comunitárias ou das leis internas, como tópico de determinação do seu sentido e alcance das normas escritas, impondo, por exemplo, uma interpretação mais extensiva ou mais restritiva ou vedando uma coisa e outra. / Esta função dos princípios é aliás expressamente reconhecida na Diretiva 2004/18/Caderno de Encargos, no seu 2.º Considerando, quando – depois de afirmar, primeiro, que «a adjudicação de contratos ... deve respeitar os princípios do Tratado nomeadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, assim como os princípios deles resultantes, tais como os princípios da igualdade de tratamento, da não-discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência» e, segundo, que, « no que se refere aos contratos públicos que ultrapassem um determinado valor, é aconselhável estabelecer disposições que instituem uma coordenação comunitária dos procedimentos nacionais para a adjudicação dos contratos públicos que se baseiem nesses princípios por forma a garantir os seus efeitos e a abertura à concorrência dos contratos públicos» – se diz aí que «tais disposições de coordenação devem ser interpretados em conformidade com as*



regras e princípios atrás referidos, bem como as restantes regras do Tratado” (cfr. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios*, p. 53).

267.º

Tendo as funções descritas, o princípio da concorrência, designado com “princípio «tronco» do sistema da contratação pública”, “não é de sentido único, podendo apontar, a um tempo, para a maior concorrência possível, mas a outro, para uma concorrência efetiva e sã. Ali, o princípio é um obstáculo à instituição de barreiras de acesso, aqui, ele pode ser o seu fundamento” (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos*, p. 195).

268.º

Tendo presente o que se transcreveu, importa verificar em que termos se configura a questão das propostas de *preço anormalmente baixo*:

*“Trata-se de uma disposição de origem comunitária (ver art. 57.º da Diretiva 2004/17 e o art. 55.º da Diretiva 2004/18), que reflete também uma prática que vem do regime anterior ao Código e se funda da **necessidade de normalização dos mercados públicos, gravemente distorcidos e abalados pelo aparecimento de concorrentes que, por alguma razão** (em regra, para fazer face às crises endémicas das respetivas empresas conjugadas com as resultantes do aumento da concorrência e da diminuição da procura), **apresentavam propostas com preços imbatíveis** (os chamados «preços predatórios»), **que dificilmente eram compatíveis com os custos mínimos associados às prestações a realizar.***

*A celebração de contratos nesses termos era causa, depois, de frequentes situações de abandono ou de grave desleixo na execução dos mesmos e de um mercado acréscimo de conflitualidade”, pelo que “as propostas de preço anormalmente baixo, a que a Administração, noutros tempos, aspirava, tornaram-se um pesadelo para si, exigindo uma intervenção legislativa no sentido de poderem as mesmas serem excluídas, para não terem que ser avaliadas e ordenadas favoravelmente, em função do preço que delas objetivamente constava.*

*É nesse contexto, para prevenir o interesse da entidade adjudicante em não contratar com «aventureiros» e para assegurar uma concorrência leal entre*

*todos os operadores económicos, que se instituiu o regime do art. 70.º/2 do Código dos Contratos Públicos, fundado na ideia de que a proposta de melhor preço nem sempre é uma boa proposta ou uma proposta séria” (cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Concursos, p. 936, não realçado no original).*

269.º

*É, pois, sabido que as propostas de preço excessivamente baixo “são o produto natural de uma exasperada concorrência entre empresas, devida não apenas ao aumento dos sujeitos que operam num determinado setor económico, mas também, e sobretudo em tempos de recessão económica, à diminuição ou escassez dos contratos públicos submetidos à concorrência de mercado; por outro lado, a política comercial de muitas empresas de seduzir as entidades adjudicantes, pela atração dos preços baixos, com o intuito de conquistar novos mercados e setores e neles granjear visibilidade; e até a necessidade, para as empresas, de se tornarem adjudicatárias, a qualquer preço, do maior número possível de contratos, já que o volume de negócios é quase sempre um indicador de qualificação em futuros procedimentos pré-contratuais (...).*

*Mas é fácil perceber que nem sempre as propostas que oferecem os preços mais baixos são as mais convenientes para as entidades adjudicantes, já que, por detrás dessa aparente vantagem que é a vinculação a um preço muito inferior ao do mercado, poderão estar afinal nefastas consequências para a execução do contrato.*

*A consagração de um regime sobre propostas de preço anormalmente baixo é pois imposta pela necessidade de conciliar o interesse da Administração em adjudicar ao mais baixo preço possível e, ao mesmo tempo, em afastar o perigo de uma adjudicação feita a um preço demasiado baixo expor essa mesma Administração ao sério risco de uma execução do contrato imperfeita ou mesmo incompleta, com o consequente aumento de custos resultantes dessa situação. Com efeito (...), no caso de esse preço ser manifestamente inferior aos custos que o adjudicatário tem de suportar para executar as prestações contratuais a que se vinculou, só aparentemente é que o melhor preço (...) se pode considerar o mais conveniente, pois por força desse aviltamento do preço pode ficar seriamente comprometida a qualidade dos (...) serviços (...) a realizar.*

*A execução da prestação que constitui o objeto do contrato a celebrar deve pois ser confiada a quem, tendo apresentado uma proposta que cumpre todas as exigências e condições impostas pelo caderno de encargos, **apresente um preço adequado a remunerar o conjunto dos custos, riscos e ónus que essa execução comporta, bem como a margem de lucro que o co-contratante necessariamente deve receber** [não realçado no original].*

***Proposta de preço anormalmente baixo** pode pois definir-se como sendo aquela que, apesar de satisfazer o interesse da entidade adjudicante em que a adjudicação seja feita ao preço mais baixo possível, provoca todavia um juízo de suspeita sobre se está ou não em condições de garantir a satisfação correta e integral das prestações a cargo do adjudicatário, no tempo e no modo estabelecido no caderno de encargos (...). Trata-se de uma proposta que se revela afinal ser portadora, do ponto de vista económico-financeiro, de uma anomalia que a pode impedir de ser considerada séria ou congruente. Trata-se, em suma, de uma proposta anómala" (cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA, *As propostas de preço anormalmente baixo*, in *Estudos de Contratação Pública*, III, Coimbra, 2010, pp. 87-89, não sublinhado no original).*

270.º

*"De algum modo, o preço anormalmente baixo está associado a práticas anti-concorrenciais: esse preço surge como suspeita de que o concorrente que o apresenta está a fazer algo de completamente diferente dos seus competidores, sendo que a suspeita (baseada nas regras da experiência comum) vai no sentido de que o que ele está a fazer de diferente é contrário à sã concorrência: está a beneficiar de mão de obra à qual não paga condignamente, (...) e por aí adiante" (cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A formação de contratos públicos. Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL, 2013, pp. 1132, 1133).*

271.º

*As propostas de preço anormalmente baixo estão, assim, no centro do conflito entre a proposta de preço mais baixo e "o interesse público em que a execução do contrato seja afastada do risco do seu incumprimento ou do seu cumprimento defeituoso ou irregular por força da adjudicação de uma proposta de preço excessivamente baixo que,*

*por isso mesmo, não garante ao proponente a adequada cobertura dos custos e a obtenção da sua margem de lucro e, por outro lado ainda, a tutela do mercado e da livre concorrência, garantindo aos operadores económicos que nele atuam a possibilidade de apresentarem propostas que, apesar de serem extramente competitivas, ainda lhes permitem retirar uma adequada margem de lucro” (cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA, As propostas, p. 90, não realçado no original).*

272.º

Identificado o problema, importa aferir como é que o legislador comunitário procurou solucioná-lo na legislação ainda em aplicação.

273.º

A este título, o artigo 55.º, n.º 1, da Diretiva n.º 2004/18/CE dispôs apenas o seguinte: *“Se, para um determinado contrato, houver propostas que se revelem anormalmente baixas em relação à prestação em causa, antes de as poder rejeitar, a entidade adjudicante solicitará por escrito os esclarecimentos que considere oportunos sobre os elementos constitutivos da proposta”.*

274.º

Entre os esclarecimentos a prestar pelos concorrentes, o legislador manifestou expressamente a sua preocupação com as condições de trabalho, **identificando como um dos tópicos (não exaustivos) dos esclarecimentos o “respeito das condições relativas à proteção e às condições de trabalho em vigor no local de execução das prestações”** (cfr. artigo 55.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva n.º 2004/18/CE).

275.º

Esta disposição comunitária está, de resto, em linha com a fundamentação aduzida para a aprovação da Diretiva.

276.º

Com efeito, logo no preâmbulo da Diretiva n.º 2004/18/CE o legislador europeu refere que *“(37) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos ambientais, sociais e laborais nos procedimentos de contratação pública, é particularmente*

*importante que os Estados-Membros e as autoridades adjudicantes tomem as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de direito ambiental, social e laboral aplicáveis no local onde as obras são executadas ou os serviços prestados, obrigações essas que decorrem de leis, regulamentos, decretos e decisões tanto a nível nacional como da União, bem como de convenções coletivas”; concretizado, o legislador comunitário referiu neste contexto, que “(40) O controlo da observância destas disposições ambientais, sociais e laborais deverá ser efetuado nas fases pertinentes do procedimento de contratação, ou seja, ao aplicar os princípios gerais que regem a escolha dos participantes e a adjudicação de contratos, ao aplicar os critérios de exclusão e ao aplicar as disposições relativas às propostas anormalmente baixas. A verificação necessária para este efeito deverá ser conduzida em conformidade com as disposições pertinentes da presente diretiva, e em especial com as disposições aplicáveis aos meios de prova e às declarações sob compromisso de honra”.*

277.º

Fica assim absolutamente clara a *ratio* que subjaz aos artigos 70.º, n.º 2, alínea e), e 71.º, n.os 2 e 4, do Código dos Contratos Públicos, e a **pertinência da verificação concreta por parte da entidade adjudicante de que a proposta reflete efetivamente todos os custos salariais e sociais obrigatórios.**

278.º

E o legislador comunitário, na linha do que vem sendo afirmado, vai ainda mais longe: **deixa expresso que a entidade adjudicante deve fazer este controlo através do mecanismo do preço anormalmente baixo e da exigência de meios de prova quanto ao preço apresentado.**

279.º

Neste enquadramento, o artigo 55.º da Diretiva n.º 2004/18/CE **remete para a entidade adjudicante a conclusão inicial de que está perante uma proposta de *preço anormalmente baixo*.**

280 .º

E compreende-se que assim tenha previsto, já que, bem melhor do que o legislador, é quem contrata que conhece o mercado a que se destina o procedimento pré-contratual.

281 .º

E se, perante o conhecimento de que dispõe do mercado, a entidade contratante verifica que uma proposta apresenta um preço que suscita dúvidas quanto à respetiva seriedade (*e.g.* se é insuficiente para cobrir os custos e permitir uma, ainda que mínima, margem de lucro), é, no entender do legislador comunitário, à entidade adjudicante que cabe decidir que está perante uma *proposta anómala*, procurando os esclarecimentos necessários a aferir se, afinal, tal proposta é válida, séria e congruente.

282 .º

A preocupação expressa do legislador comunitário com a apresentação de propostas cujo preço para o cumprimento das prestações contratualmente previstas seja suficiente para cobrir, pelo menos, os custos laborais e sociais, não só se mantém, como é reforçada na novíssima Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que revoga a Diretiva n.º 2004/18/CE com efeitos a partir de 18 de abril de 2016 (termo do prazo para a respetiva transposição).

283 .º

Ao contrário do que sucede na Diretiva 2004/18/CE, a nova diretiva contém um considerando (n.º 103) dirigido exclusivamente à questão das propostas de *preço anormalmente baixo* (importando, todavia, confrontar este considerando com os considerandos n.ºs 37 e 40 da Diretiva n.º 2004/18/CE, os quais, apesar de se referirem ao *preço anormalmente baixo*, limitavam essa referência a uma das manifestações dos princípios aplicáveis em matéria de contratação pública, de que relevava igualmente o controlo pré-adjudicatório das disposições sociais e laborais vigentes em cada Estado-membro).

284.º

Aí se refere: “(103) *As propostas que se revelem anormalmente baixas em relação à prestação em causa podem ser baseadas em pressupostos ou práticas incorretos do ponto de vista técnico, económico ou jurídico. Se o proponente não conseguir dar uma explicação válida, a autoridade adjudicante deverá ter o direito de excluir a proposta. Essa exclusão deverá ser obrigatória nos casos em que a autoridade adjudicante tenha determinado que o preço ou custos propostos anormalmente baixos resultam do incumprimento do Direito da União, ou direito nacional compatível com ela, nos domínios do direito social, laboral ou ambiental, ou de disposições internacionais em matéria de direito do trabalho*”.

285.º

Sinteticamente, **uma proposta cujo preço resulte da violação de deveres do concorrente nos domínios do direito social e laboral deverá ser obrigatoriamente excluída.**

286.º

Isto é patente a partir do disposto nos artigos 18.º, n.º 2, e 69.º, n.º 3, da nova Diretiva:

- De acordo com o primeiro daqueles preceitos, “*Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental, social e laboral constantes do Anexo X*” (ou seja, o legislador comunitário trouxe para os preceitos da Diretiva a preocupação que já havia manifestado nos considerandos n.ºs 37 e 40 da Diretiva n.º 2004/18/CE);
- A segunda disposição enunciada é expressa em afirmar que “*As autoridades adjudicantes excluem a proposta caso determinem que esta é anormalmente baixa por não cumprir as obrigações aplicáveis a que se refere o artigo 18.º, n.º 2*”.

287.º

É, pois, **este o estágio atual de interpretação do princípio da concorrência, na sua leitura comunitária e vertente de *concorrência sã*.**

288.º

Assim determinado o conteúdo do princípio em causa, é a esta luz que devem ser analisadas as propostas apresentadas num procedimento pré-contratual, em conformidade com o **princípio da *interpretação conforme*.**

289.º

Trata-se de um princípio recebido há muito na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e plenamente reconhecido pela jurisprudência nacional, com especial destaque para o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 3/2004, de 25 de Março de 2004, que a ele se refere como o *“princípio estruturante do direito comunitário de interpretação conforme, definido pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, órgão máximo da interpretação do direito comunitário, princípio que deriva do primado do direito comunitário sobre a ordem jurídica estatal, que significa, para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a obrigação de os juízes nacionais interpretarem o seu direito nacional de modo a harmonizá-lo com o direito originário e derivado de origem comunitária, na medida do possível”* (Acórdão publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 112, de 13 de maio de 2004, não realçado no original).

290.º

Pese embora a sua extensão, uma síntese da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre esta matéria resulta do Acórdão *Adeneler*, proferido pela Grande Secção do Tribunal de Justiça, a 4 de Julho de 2006 (proc. C-212/04); dessa decisão decorre o seguinte: *“(...) há que recordar que, ao aplicar o direito interno, o órgão jurisdicional nacional deve interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir assim o artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE [atual artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia] (v., nomeadamente, acórdão de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 113, e*



*jurisprudência aí referida). Essa obrigação de interpretação conforme respeita a todas as disposições de direito nacional, tanto anteriores como posteriores à diretiva em causa (v., nomeadamente, acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Marleasing, C-106/89, Colect., p. I-4135, n.º 8, e Pfeiffer e o, já referido, n.º 115)”; prosseguindo, o Tribunal de Justiça recorda que “(...) a exigência de uma interpretação conforme do direito nacional é inerente ao sistema do Tratado, na medida em que permite aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito comunitário quando decidem do litígio que lhes é apresentado (v., nomeadamente, acórdão Pfeiffer e o., já referido, n.º 114)” (n.º 109).*

291 .º

*Assim, “segundo jurisprudência assente, [é] obrigação dos Estados-Membros, decorrente de uma directiva, de atingirem o resultado nela previsto, bem como o dever de (...) tomarem todas as medidas gerais ou especiais adequadas a assegurar o cumprimento dessa obrigação se impõem a todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, às autoridades jurisdicionais (v., designadamente, acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Marleasing, C-106/89, Colect., p. I-4135, n.º 8; de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 40; e de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 110)” .*

292 .º

**Não restam, pois, dúvidas de que o conteúdo do princípio comunitário da concorrência aplicado neste âmbito operou uma redução da discricionariedade das entidades adjudicantes na verificação do que seja uma proposta de preço anormalmente baixo:**

- a) Uma proposta cujo preço não seja suficiente para dar cobertura aos custos sociais e laborais, é uma proposta de preço anormalmente baixo;**
- b) Se a fundamentação aduzida pelo concorrente for insuficiente para demonstrar que os custos sociais e laborais são cobertos pelo preço proposto na situação em apreço, a proposta deve ser excluída.**

## 293.º

Dito isto, o legislador comunitário não instituiu nenhum “*sistema*” relativo à verificação de quando uma proposta tem um preço anormalmente baixo, antes permitindo aos Estados que definissem o regime que considerassem mais adequado à identificação de propostas com estas características, desde que, naturalmente, fosse respeitado o conteúdo da norma em causa e os princípios comunitários nesta matéria.

## 294.º

Numa interpretação literal do disposto no artigo 71.º, o legislador nacional adotou um sistema misto: (i) a entidade adjudicante pode prever nas peças do procedimento, seja por recurso a uma percentagem do preço base que fixe, seja por recurso a um valor pré-fixado, o valor abaixo do qual considera que a proposta tem um *preço anormalmente baixo*; (ii) sendo fixado um preço base nas peças do procedimento, mas não sendo fixado um *preço anormalmente baixo*, o artigo 71.º, n.º 1, estabelece o valor supletivamente aplicável para essa determinação; (iii) não contendo as peças do procedimento um preço base ou a definição do que seja um *preço anormalmente baixo*, caberá ao *órgão competente para a decisão de contratar* considerar, fundamentadamente, que determinada proposta tem um *preço anormalmente baixo*.

## 3. DA APLICAÇÃO AO CASO CONCRETO

## 295.º

No caso em apreço, a ESPAP não definiu nenhum preço máximo para qualquer das prestações identificadas no Anexo V-B do Programa do Concurso, estando-se, pois, perante a situação definida no artigo 71.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, *i.e.*, **cabe ao órgão competente para a decisão de contratar verificar que se está perante preços anormalmente baixos e fundamentar essa verificação.**

296 .º

Por outro lado, como resultou acima demonstrado (cfr. Quadros V e VI e a proposta apresentada pela STRONG, em conformidade com o Anexo V-B do Programa do Concurso):

- a) A STRONG apresentou propostas de preço para as prestações a realizar por vigilantes chefes que não são suficientes:
  - i) Para cobrir os custos totais do trabalho;
  - ii) Para cobrir os **custos mínimos diretos do trabalho**;
- b) A STRONG apresentou propostas de preço para as prestações a realizar por vigilantes que não são suficientes:
  - i) Para cobrir os custos totais do trabalho nas seguintes prestações:
    - i. Serviço normal diurno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNdf);
    - ii. Serviço normal noturno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNnf);
    - iii. Serviço extra diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) (cfr. PHEd);
    - iv. Serviço extra noturno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) (cfr. PHEn);
    - v. Serviço extra diurno de vigilância em dias feriados (cfr. PHEdf).
  - ii) Para cobrir os **custos mínimos diretos do trabalho** nas seguintes prestações:
    - i. Serviço normal diurno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNdf);
    - ii. Serviço normal noturno de vigilância em dias feriados (cfr. PHNnf);
    - iii. Serviço extra diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) (cfr. PHEd).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

297 .º

Dito isto, à luz de todo o anteriormente referido, deve o Júri do Concurso e o *órgão competente para a decisão de contratar*, verificar que **os preços** pela STRONG apresentados para todas as prestações acima identificadas **são anormalmente baixos** e solicitar à STRONG a prestação dos esclarecimentos devidos, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 70.º, n.º 2, alínea e), e 71.º, n.ºs 2 a 4, do Código dos Contratos Públicos,...

298 .º

...designadamente os documentos correspondentes aos DOCS. 1 e 2 devidamente atualizados e os valores cuja contabilização foi desconsiderada no presente documento (cfr. § 3.5.º *supra*).

299 .º

Apenas desse modo se poderá verificar se os preços propostos permitem, efetivamente, dar cobertura aos custos sociais e laborais em que a STRONG terá que incorrer para o cumprimento das prestações cujo preço é anormalmente baixo, ou se, na inversa (ou na impossibilidade de demonstração de suficiência do preço), a proposta apresentada no procedimento vertente deve ser excluída.



Nestes termos e nos demais de Direito, sempre com o duto suprimento do Júri do Concurso, deve a proposta de decisão contida no Relatório Preliminar ser alterada e em consequência ser elaborado novo Relatório Preliminar em que se proponha:

- a) A revogação da decisão de qualificação da STRONG para os lotes 2 a 6, 8 e 9, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 141.º do Código do Procedimento Administrativo, excluindo-se, conseqüentemente, as propostas apresentadas aos referidos lotes;
- b) A exclusão das propostas apresentadas pela STRONG para os lotes 2 a 6, 8 e 9, por violação do disposto nos artigos 5.º, alíneas a) e g), e 20.º do Caderno de Encargos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 70.º, n.º 2, alínea b), aplicável *ex vi* artigo 253.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos;
- c) A exclusão das propostas apresentadas pela STRONG para os lotes 2 a 6, 8 e 9, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 70.º, n.º 2, alínea f), aplicável *ex vi* artigo 253.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos; quando assim não se entenda;
- d) A consideração de que as propostas apresentadas pela STRONG para as prestações previstas no Anexo V-B do Programa do Concurso relativamente aos lotes 2 a 6, 8 e 9, contêm preços anormalmente baixos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 71.º, n.ºs 2 a 4, aplicável *ex vi* artigo 253.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, mais devendo ser excluídas no caso de os esclarecimentos que vierem a ser prestados não serem suficientes para demonstrar que os preços propostos são suficientes para, em qualquer circunstância, cobrir os custos laborais e sociais legal e regulamentarmente previstos.

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

JUNTA: 2 (dois) documentos e procuração.

#### OS ADVOGADOS

---

**RUI MEDEIROS**

ADVOGADO  
Rua Garrett, n.º 64  
1200-204 Lisboa  
e-mail: rm@servulo.com  
Tel. 21 093 30 00 Fax 21 093 30 01  
Cont. n.º 136 068 995 Céd. Prof. n.º 8.468L

---

**DUARTE RODRIGUES SILVA**

ADVOGADO  
Rua Garrett, n.º 64  
1200-204 Lisboa  
e-mail: drs@servulo.com  
Tel. 21 093 30 00 Fax 21 093 30 01  
Cont. n.º 205 073 905 Céd. Prof. n.º 18.346L



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

## ÍNDICE

§ 1.º	Enquadramento e sequência .....	1
§ 2.º	Da qualificação da Strong aos lotes 2 a 6, 8 e 9 .....	3
§ 3.º	Do conteúdo das propostas apresentadas pela Strong aos lotes 2 a 6, 8 e 9 .....	15
§ 3.1.º	Razão de ordem .....	15
§ 3.2.º	Parâmetros de custo dos serviços de vigilância e segurança humana .....	22
1.	Componentes dos custos dos serviços .....	22
2.	O contrato coletivo de trabalho .....	24
§ 3.3.º	Custos mínimos diretos do trabalho .....	26
1.	Duração do trabalho .....	26
1.1.	Número anual potencial de horas de trabalho .....	26
1.2.	Período de férias .....	26
1.3.	Período de formação contínua .....	28
1.4.	Período efetivo de trabalho .....	28
2.	Retribuição base do trabalho .....	29
2.1.	Retribuições mínimas devidas aos vigilantes chefes .....	29
2.2.	Valor da Hora Normal de Trabalho .....	29
2.3.	Custo efetivo da Hora Normal de Trabalho .....	29
3.	Retribuição do Trabalho Noturno .....	30
4.	Retribuição do Trabalho em Dia Feriado .....	31
5.	Subsídios de Férias e de Natal .....	31
6.	Subsídio de alimentação .....	32
7.	Retribuição do Trabalho Suplementar .....	32
8.	Contribuição para a Segurança Social .....	33
9.	Fundos de Compensação do Trabalho .....	33
10.	Síntese dos Custos Mínimos Diretos do Trabalho .....	35
§ 3.4.º	Outros custos relacionados com o trabalho .....	37
1.	Custos com o absentismo remunerado .....	37
1.1.	Disposições Aplicáveis .....	37



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

1.2. Parâmetros de cálculo .....	38
2. Custos com seguros .....	39
2.1. Disposições aplicáveis.....	39
2.2. Parâmetros de cálculo .....	39
3. Custos com Recrutamento e Formação.....	40
3.1. Disposições aplicáveis.....	40
3.2. Parâmetros de cálculo .....	40
4. Custos com Fardamento .....	40
4.1. Disposições aplicáveis.....	40
4.2. Parâmetros de cálculo .....	41
5. Custos com os Serviços de Segurança e Saúde no Trabalho.....	41
5.1. Disposições aplicáveis.....	41
5.2. Parâmetros de cálculo .....	42
6. Custos com a Central de Contacto Permanente .....	43
6.1. Disposições aplicáveis.....	43
6.2. Parâmetros de cálculo .....	43
7. Custos de supervisão.....	44
7.1. Disposições aplicáveis.....	44
7.2. Parâmetros de cálculo .....	44
8. Síntese dos Outros Custos Relacionados com o Trabalho .....	45
§ 3.5.º Custos totais envolvidos na prestação de serviços .....	47
1. Custos desconsiderados.....	47
2. Custos considerados.....	48
§ 3.6. Comparação entre os custos apurados e os preços constantes das propostas apresentadas pela Strong aos lotes 2 a 6, 8 e 9.....	50
1. Preços propostos e Custos Totais do Trabalho .....	50
2. Preços propostos e Custos Diretos do Trabalho.....	51
§ 4.º Enquadramento jurídico da questão .....	53
§ 4.1.º Dos motivos de exclusão da proposta apresentada pela Strong - Sequência.....	53
§ 4.2.º Do artigo 70.º, n.º 2, alínea b), do CCP.....	53





Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 4.3.º Do artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do CCP.....	56
§ 4.4.º Do artigo 70.º, n.º 2, alínea e), do CCP .....	61
1. Da aplicabilidade da norma em causa .....	61
2. Do conteúdo da norma em causa .....	63
3. Da aplicação ao caso concreto .....	74