



## Acórdão nº 147 /06-9.Mai.-1ªS/SS

Proc. nº 352/06

1. O Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR) remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato da empreitada de “**Recuperação da Igreja e Espaços Anexos do Mosteiro de Santa Maria Do Bouro**” celebrado com a empresa **Augusto de Oliveira Ferreira, Lda.**, pelo preço de **437 500,00 €**, acrescido de IVA.
  
2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:
  - Por anúncio publicado no Diário da República, III série, de 16 de Setembro de 2004, o IPPAR lançou a concurso público a realização da empreitada acima descrita;
  - No ponto II.1.6. do Anúncio vem assim caracterizado o objecto da empreitada: “*A empreitada consiste nas obras de recuperação da igreja e dos espaços anexos nomeadamente a antiga residência paroquial e parte da ala nascente do Mosteiro*”;
  - A empreitada, com o preço base de 500.000,00 €, é por série de preços e tem o prazo de execução fixado em 270 dias;
  - De acordo com o ponto IV.2, B do Anúncio, a adjudicação seria feita à “*proposta economicamente mais vantajosa tendo em conta os factores*” e ponderações seguintes:
    - Preço – **70 %**
    - Valia técnica da proposta – **30 %**
  - Por sua vez, o nº 1.22.1 do Programa do Concurso estipula que o critério de apreciação das propostas será o seguinte:
    - **Preço (P): 70%**



# Tribunal de Contas

---

O preço será avaliado tendo em conta a ponderação dos preços unitários que lhe deram origem, sendo de valorizar particularmente os preços contidos nos capítulos 2 (Obra de Betão Armado), 4 (Obra de Trolha / Igreja), 6 (Carpintarias Residência Paroquial) e Valor estimado para a Revisão de Preços.

Os factores de ponderação de cada um dos sub-critérios serão:

- |   |     |
|---|-----|
| a) preço global                                       | 80% |
| b) preços unitários:                                  |     |
| b.1) Capítulo 2 (Obra de Trolha / Igreja)             | 5%  |
| b.2) Capítulo 4 (Cantarias / Residência Paroquial)    | 5%  |
| b.3) Capítulo 6 (Carpintarias / Residência Paroquial) | 5%  |
| c) Revisão de Preços                                  | 5%  |

• **Valia Técnica da Proposta (Vt): 30%**

A valia técnica da proposta será avaliada em função dos elementos constantes de Memória Descritiva e dos demais documentos referentes à garantia, definidos no ponto 1.17.1 do Programa de Concurso. A Memória deverá ser desenvolvida rigorosamente de acordo com o índice, definido na alínea 1) do ponto 1.17.1.

Os factores de ponderação de cada um dos sub-critérios são:

- |                        |      |
|------------------------|------|
| a) metodologia         | 60%  |
| b) planeamento da obra | 30%  |
| c) estaleiro           | 10 % |

- Apresentaram-se ao concurso 11 concorrentes com propostas cujos preços variavam entre 414.952,78 € e 623.335,77 €, todos admitidos;
- Em sede de apreciação do mérito das propostas e consoante consta do respectivo relatório (sem numero e sem data) a Comissão de Análise, com o fundamento de *que o número de concorrentes admitidos a concurso é superior a 6*, utilizou na avaliação de preços a seguinte expressão numérica:



# Tribunal de Contas

---

$$VC1a = \frac{\text{Preço Base} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{Propostas}}{n}}{2}$$

em que:

- $\text{Proposta} / VC1a < 0.80$  ou  $> 1.30$  Nota 1a=0
  - $0.80 \leq \text{Proposta} / VC1a \leq 0.90$  Nota 1a =  $100 * (\text{Proposta} / VC1a) - 80$
  - $0.90 \geq \text{Proposta} / VC1a \geq 1.30$  Nota 1a =  $32,5 - 25 * (\text{Proposta} / VC1a)$
- Feita a avaliação das propostas e obtida a classificação final, entendeu aquela Comissão que a proposta globalmente mais vantajosa é a proposta apresentada pelo concorrente A. de Oliveira Ferreira, pelo valor global de 437 500, 00 €.
- Da classificação final dos propostas reclamou o concorrente CANTINHOS – Sociedade de Construções, S.A, com proposta no valor de 414 952, 78 €, alegando a violação de Lei por a Comissão de análise ter utilizado na avaliação do factor preço uma fórmula que não constava no programa de concurso.
- Deliberou a Comissão de Análise indeferir a pretensão do Reclamante mantendo o projecto de decisão da classificação final dos concorrentes.
- Nos itens: capítulo A. 7- Pinturas – Artºs 7.1 e 7.6, Capítulos B.3 - Obra de trolha – Art.º 3.3.1, B.6 – Carpintarias - código 6.6, B.8- Pinturas - Artºs 8.1, 8.2 e 8.9, e B.10 – Equipamento Sanitário – Art.ºs 10.1.1, 10.3, 10.4.1, 10.4.2, 10.4.3, e 10.4.5, do mapa de quantidades patenteados no concurso faz-se referência a marcas comerciais relativamente aos produtos e materiais a utilizar na execução da empreitada, desacompanhadas da menção “ou equivalente”.



# Tribunal de Contas

---

- Através do Acórdão nº 113/04-6.Jul.04-1ª S/SS, anterior à abertura do concurso aqui em causa, fora já feita ao IPPAR uma recomendação no sentido de não voltar a incorrer nesta ilegalidade.

3. Face aos factos antes descritos foi o IPPAR questionado sobre a razão porque não foi publicitada a fórmula de avaliação do preço das propostas, constante em 2.1 .a) do documento “Proposta de classificação dos concorrentes”, contrariando o disposto no nº 21 do Programa tipo aprovado pela Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro, e ainda para que fosse legendada ou explicitada a referida fórmula, bem como justificados os parâmetros fixos ali adoptados.

Foi ainda solicitado que demonstrasse que a aplicação da referida fórmula trata por igual todas as propostas de acordo com o que resulta da literalidade e linearidade da ponderação atribuída aos factores e subfactores de avaliação nos termos em que foram publicitados, demonstrando que a utilização daquela fórmula não subavalia umas e sobreavalia outras propostas consoante o intervalo em que caia o preço proposto.

Em resposta, e através do ofício n.º 4011, de 18 Abril de 2006, alegou que:

*“(...) 1. A fórmula de avaliação de preços da proposta, constante em 2.1 a) do documento “Proposta de classificação dos concorrentes” não tinha condição de ser publicitada aquando do lançamento do concurso já que a mesma resultou do trabalho da comissão de análise que, em face das características inerentes ao conjunto de propostas admitidas a concurso, necessitou de encontrar uma abordagem que permitisse equilibrar eventuais distorções devidas a preços mal aferidos pelos concorrentes, atendendo a que os preços unitários relativos à obra em referência não são, na sua maioria, artigos correntes no mercado de obras públicas, com preços de mercado conhecidos.*

*A proposta com melhor preço não é, em trabalhos de restauro patrimonial, forçosamente, a de menor preço, mas sim a que corresponde a um orçamento equivalente à justa relação custo do trabalho/grau de qualidade na sua execução, exigida no projecto apresentado pelo IPPAR. A análise dos preços unitários que compõem a empreitada é aferida relativamente a preços*



# Tribunal de Contas

---

*credíveis que reflectam o conhecimento da complexidade e grau de exigência na execução da empreitada de restauro. Por tal razão não foi anunciada a intenção de premiar o preço mais baixo nos elementos concursais. Na verdade, o ponto IV.2) do anúncio do concurso refere que o critério de adjudicação é a proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta:*

- 1) Preço – 70%*
- 2) Valia técnica da proposta – 30%.*

*Ora, no caso corrente depois da admissão dos concorrentes foi a comissão confrontada com os seguintes dados:*

- 1. O n.º de propostas admitidas ser bastante elevado, tornando consistente e indispensável ao desenvolvimento rigoroso da análise de preços uma avaliação estatística da amostra, considerando-se para o efeito todos os orçamentos apresentados a concurso;*
- 2. Os valores apresentados pelos concorrentes evidenciaram grande dispersão relativamente ao preço base. Esse desvio deu-se de forma equilibrada para mais e para menos, já que aparecem seis propostas de valor inferior ao preço base e cinco de valor superior ao mesmo. Tal circunstância levou a que se considerasse para valor de referência (valor de controlo) uma média entre o preço base do concurso e a média de todas as propostas admitidas a concurso.*

*No desenvolvimento desta análise teve a comissão a responsabilidade de, respeitando as premissas predefinidas no anúncio e programa de concurso e seguindo escrupulosamente as indicações do Decreto-Lei 59/99 de 99.02.03, em particular no seu art.º 105º, desenvolver análise que permita documentar de forma fundamentada e explícita, no relatório de apreciação de propostas, o modo como levou a cabo essa função.*

*Aqui chegados, não podemos deixar de apelar para o conteúdo do nosso ofício n.º 3068, de 20.03.2006, que salienta que toda a análise desenvolvida pela comissão apenas cumpre com o seu dever de fundamentação quando procura encontrar um valor de referência, visando a obtenção da melhor proposta no que concerne ao preço.*



*“2. No desenvolvimento do processo de análise de preços deste concurso, tratando-se da obra de reabilitação de uma Igreja de grande interesse patrimonial, a comissão norteou o seu trabalho com uma suplementar preocupação no domínio do controlo e rigor orçamental da empreitada, pelo que foi considerado importante a avaliação das capacidades técnicas das empresas concorrentes e ainda a razoabilidade e credibilidade dos preços apresentados, procurando maximizar as possibilidades de sucesso do empreendimento com a escolha de empresas sólidas e tecnicamente capazes, em paralelo com valores de investimento equilibrados na sua relação custo/qualidade. Perante o conjunto de propostas que lhe era dado avaliar, entendeu a comissão de análise que o processo de cálculo mais equilibrado para além de respeitar as premissas previamente anunciadas deveria relacionar o Preço Base (\*) predefinido com o conjunto de todos os valores das propostas recebidas.*

*Para a definição deste processo de classificação, o IPPAR solicitou a colaboração de um conceituado especialista nesta matéria, docente da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.*

*A tabela seleccionada como mais ajustada ao caso em apreço foi, como consta no relatório de apreciação de propostas, a seguinte:*

- Proposta/VC1a < 0.80 ou > 1.30 Nota 1a=0*
- 0.80 ≤ Proposta /VC1 a ≤ 0.90 Nota 1a = 100 \* (Proposta / VC1a) – 80*
- 0.90 ≥ Proposta /VC1a ≥ 1.30 Nota 1a = 32,5 - 25 \* (Proposta / VC1a)*

*Em que, como já foi dito, o Valor de Controlo (VC1a) foi definido como o valor médio da soma do preço base com a média das propostas admitidas a concurso:*

---

*(\*) Atendendo à especificidade dos trabalhos que compõe a empreitada foi estimado um Preço Base, valor estudado pela equipa projectista em colaboração com o IPPAR, usando-se de grande rigor no seu cálculo, por forma a que o mesmo fosse credível a ponto de servir de referência aos concorrentes menos experimentados em trabalhos específicos de reabilitação patrimonial.*



# Tribunal de Contas

---

$$VCIa = \frac{\text{Preço Base} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{Propostas}}{n}}{2}$$

e a classificação máxima foi atribuída a um valor de proposta igual a 90% do valor de controlo; a partir deste ponto as classificações decrescem, tanto para valores mais baixos como para valores mais altos, embora de forma diversa. No caso de valores mais baixos, considera-se que o risco de incumprimento por falta de meios económicos do adjudicatário aumenta consideravelmente, pelo que se considera uma descida até ao mínimo de 0 pontos num espaço de 0.10 de variação do parâmetro de avaliação; uma proposta com valor inferior a 90% do valor de controlo, começa a levantar questões de potencial insolvência que não podem ser desprezados, na avaliação da proposta.

Na outra direcção esta perspectiva não se coloca, pelo que se considera um decréscimo de pontuação de forma mais atenuada até ao limiar inferior, para um parâmetro de avaliação igual a 1.30.

Propostas com valores ainda mais baixos ou mais altos que estes limiares, têm classificação zero por se tratar de propostas com credibilidade duvidosa ou com reduzida relação custo/benefício.

3. Decorre do anteriormente descrito que a preocupação da comissão de análise foi a de tratar igualmente todos os concorrentes; este é que se diferenciam uns dos outros por ocuparem posição relativa distinta no conceito de dispersão relativamente à média em que assenta o valor de controlo.

Como já foi referido não é lícito considerar que, em obras com a especificidade da posta a concurso, determinado orçamento, pelo facto de apresentar baixo valor, seja vantajoso. Por essa razão o processo de concurso não adoptou o critério “preço mais baixo”, conforme a possibilidade prevista no ponto IV.1) do anúncio-tipo de empreitadas de obras públicas, fazendo sim menção da ponderação de 70% atribuída ao preço.



# Tribunal de Contas

---

*Desta forma, pretendeu dar-se a conhecer aos concorrentes a importância que o IPPAR reconhece no critério preço (que, tal qual foi supra explanado, em obras de reabilitação deve ter implícita a relação da adequabilidade do preço à qualidade exigível neste tipo de obra, o qual poderá não coincidir com a proposta de mais baixo preço).*

*O programa de concurso no seu ponto 1.22 define que o preço será avaliado tendo em conta a ponderação dos preços unitários que lhe deram origem, sendo de valorizar particularmente os preços contidos nos capítulos... (em face das características específicas da obra que reclama excepção no elevado grau de conhecimento da complexidade dos trabalhos de reabilitação da Igreja, foram seleccionados pelo IPPAR três grupos de trabalhos de importância considerada relevante). Esta análise mais circunstanciada pretende avaliar a adequabilidade de cada um desses preços apresentados nas propostas de cada concorrente.*

*Foi assim levada a cabo uma análise de preços que consideramos extremamente rigorosa e ajustada à pretensão, que sempre nos norteou, de obter o melhor resultado final na avaliação da razoabilidade dos preços apresentados por cada concorrente, a par da valia técnica da proposta, a todos dando igual oportunidade mas pretendendo alcançar a melhor selecção entre propostas.*

## **Conclusões:**

1ª

*A fórmula de avaliação do preço das propostas, constante em 2.1 a) do documento ‘Proposta de Classificação dos Concorrentes’, não podia ser publicitada aquando do lançamento do concurso já que a mesma resultou do trabalho da comissão de análise de, em face dos valores e das características inerentes ao conjunto de propostas admitidas a concurso, encontrar uma abordagem que permitisse equilibrar eventuais distorções devidas a preços mal aferidos pelos concorrentes, pelo que não há qualquer incumprimento do n.º 21 do programa Tipo aprovado pela portaria n.º 104/2001 de 21.02.*



# Tribunal de Contas

---

*Toda a análise desenvolvida pela comissão apenas cumpre com o seu dever de fundamentação quando procura encontrar um valor de referência visando a obtenção da melhor proposta no que concerne ao preço.*

2ª

*A preocupação da comissão de análise, tratando igualmente todos os concorrentes, foi a de encontrar a melhor proposta.*

*Os princípios da literalidade e da linearidade da ponderação atribuída aos factores e subfactores de avaliação nos termos em que foram publicitados no processo concursal foram atendidos;*

*- O processo de concurso não adoptou o critério “preço mais baixo”, conforme a possibilidade prevista no ponto IV. 1) do anúncio-tipo de empreitadas de obras públicas, fazendo sim menção da ponderação de 70% atribuída ao preço;*

*- Desta forma, pretendeu dar-se a conhecer aos concorrentes a importância que o IPPAR reconhece no critério preço, que tal qual foi supra explanado, em obras de reabilitação tem implícito a relação da adequabilidade do preço à qualidade exigível neste tipo de obra, o qual poderá não coincidir com a proposta de mais baixo preço.*

*Considera assim este Instituto que foram cumpridos todos os preceitos legais relativos a esta matéria, devendo entender-se no teor da presente exposição, a suplementar preocupação no rigor de uma análise que, em face da excepcional complexidade da obra, melhor defendesse o interesse do Estado.”*

Questionado, ainda, o IPPAR sobre a possibilidade legal da referência a marcas comerciais no mapa de quantidades, respondeu pelo ofício n.º 3068, de 20 de Março de 2006, alegando que: “(...) Analisados detalhadamente os mapas de quantidades de todas as especialidades verifica-se que, na generalidade, todos os artigos contêm as expressões do tipo e/ou equivalente. Nalguns artigos do mapa de quantidades, onde por lapso não aparece essa menção, a



*descrição contida nas condições técnicas especiais faz essa referência, podendo constar-se, regra geral, que uma das alíneas, em cada artigo, exige sempre que “só serão permitidos produtos homologados”, admitindo portanto a existência de produtos e marcas alternativas (...)*”

#### 4. Apreciando.

Está dado como assente que a avaliação do preço das propostas levou em consideração o grau de desvio do preço global de cada uma e dos preços parcelares dos capítulos indicados Programa do Concurso face a valores de controlo estabelecidos pela Comissão de Análise (valor de controlo que, por exemplo, para o subfactor “preço global” é igual à média do somatório do preço base com a média do valor das propostas apresentadas), sendo progressivamente penalizadas as propostas que se afastassem daqueles, independentemente de o desvio ser para mais ou para menos. No caso dos desvios para menos, que são aqueles que para o caso interessam, seriam particularmente penalizadas as propostas cujo preço se afastasse em mais de 10% em relação ao dito valor de controlo. Isto é, a proposta melhor graduada no factor preço seria aquela em que o preço representasse 90% do valor de controlo, sendo penalizadas as propostas cujo preço se situasse abaixo dos 90% daquele valor. É isto que a fórmula utilizada pela comissão de análise das propostas representa. Fórmula que foi adoptada com preocupações de avaliação “*das capacidades técnicas das empresas concorrentes*” e da credibilidade das propostas com vista a “*acautelar riscos de incumprimento*” por parte do adjudicatário “*por falta de meios económicos*” e de “*potencial insolvência*”.

A adopção da referida fórmula visou ainda, no dizer do IPPAR, avaliar a relação de adequabilidade do preço à qualidade exigível, tomando em consideração que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais favorável e não o da proposta de mais baixo preço.

Sobre as razões aduzidas pelo IPPAR deve dizer-se que, sendo as mesmas de considerar, é outra a forma seguida na lei para acautelar as preocupações por si manifestadas e que tem em



## Tribunal de Contas

---

vista, em termos globais e coerentes, também acautelar a observância dos princípios que regem a contratação pública consagrados nos artºs 7º a 15º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (aplicáveis às empreitadas de obras públicas por força do nº 1 do artº 4º do mesmo diploma legal), em especial os da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência e da imparcialidade.

A este propósito e no que à capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes respeita é um imperativo do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março (artºs. 59º, 60º, 98º e 100º) a separação da fase de qualificação dos concorrentes da fase de avaliação do mérito das propostas. Na primeira avalia-se a capacidade técnica económica e financeira dos concorrentes *tendo em conta os elementos de referência solicitados no anúncio do concurso* (artº 98º, n.º 1), passando à fase de avaliação das propostas, em condições de igualdade, os concorrentes considerados aptos (nº 4 do mesmo artigo). Na segunda fase, a da análise das propostas, estabelece o artº 100º, nº 3 que *a comissão não poderá, em caso algum, ter em consideração, directa ou indirectamente, a aptidão dos concorrentes* (destaque nosso).

No caso em apreço, na primeira fase – da qualificação dos concorrentes – todos foram considerados aptos para a realização da empreitada (cfr. nº 4 do Relatório de Avaliação da Aptidão dos Concorrentes, sem data, junto aos autos).

Assim, na avaliação das propostas, a comissão de análise ao ter utilizado uma fórmula que, embora indirectamente, avalia a capacidade económica dos concorrentes violou o disposto nos preceitos antes citados, em particular o artº 100º, nº 3 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Diz ainda o IPPAR que, tendo o concurso adoptado como critério de adjudicação o da “proposta economicamente mais vantajosa” e não o da proposta de “mais baixo preço”, a adopção da referida fórmula visou também avaliar a *adequabilidade do preço à qualidade exigível neste tipo de obra, o qual poderá não coincidir com a proposta de mais baixo preço*.

Nos termos do nº 1 do artº 105º, também do Decreto-Lei nº 59/99, a avaliação da maior ou menor vantagem económica das propostas implica a ponderação de factores variáveis,



# Tribunal de Contas

---

designadamente o preço, o prazo de execução, o custo de utilização, a rendibilidade, a valia técnica da proposta e a garantia.

Os factores ali enumerados são exemplificativos, cabendo, por isso, ao dono da obra a escolha dos factores a utilizar e o peso percentual a atribuir a cada um. No procedimento concursal o dono da obra, em nome dos princípios da publicidade, da transparência, da igualdade e da imparcialidade, deve publicitar no anúncio, mas sobretudo no Programa do Concurso “o critério de apreciação das propostas (...)” com a “indicação, em termos percentuais ou numéricos, do grau de importância dos factores e eventuais subfactores que o compõem, bem como do método e ou fórmula matemática de ponderação dos mesmos factores” [ponto 21 do Programa de Concurso tipo, aprovado pela Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro e também al. e) do nº 1 do artº 66º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março].

Depois de publicitados fica o dono da obra vinculado a essa escolha, ponderação e fórmula de cálculo.

Na avaliação das propostas cada um dos factores escolhidos e publicitados é avaliado de *per si*, de acordo com peso percentual e fórmula matemática adoptada e é pelo somatório das pontuações atribuídas aos diferentes factores que se encontra a classificação final da proposta.

No anúncio e no programa do concurso em análise o dono da obra escolheu e publicitou os seguintes factores, subfactores e peso percentual de cada um:

## **Preço (P): 70%**

subdividido nos subfactores:

a) preço global	80%
b) preços unitários:	
b.1) Capítulo 2 (Obra de Trolha / Igreja)	5%
b.2) Capítulo 4 (Cantarias / Residência Paroquial)	5%
b.3) Capítulo 6 (Carpintarias / Residência Paroquial)	5%
c) Revisão de Preços	5%



e

## **Valia Técnica da Proposta (Vt): 30%**

subdividido nos subfactores:

- a) metodologia                      60%
- b) planeamento da obra        30%
- c) estaleiro                         10 %

sem a indicação de qualquer fórmula matemática a utilizar.

A publicitação dos factores e respectivas ponderações, desacompanhada da indicação de qualquer fórmula matemática a utilizar na sua aplicação, aliada ao critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa leva, intuitivamente, os concorrentes a considerarem que, para o caso, quanto menor fosse o preço apresentado mais valorizada seria a sua proposta no factor preço, factor a que o dono da obra, com uma ponderação de 70%, atribuiu a maior relevância.

Ora, a fórmula adoptada pela comissão de análise, que não foi previamente publicitada, subverte este critério, desvalorizando as propostas de menor preço, sobretudo se as mesmas apresentarem um desvio para menos em relação ao valor de controlo superior a 10%.

Além de não se encontrar suficientemente esclarecida a razão da escolha deste desvio (porque não 5% ou 15%), o Decreto-Lei nº 59/99, no que diz respeito ao preço, só proíbe a adjudicação quando o preço é consideravelmente superior ao preço base do concurso [al. b) do nº 1 do artº 107º].

Já quanto aos preços considerados baixos, ou melhor, anormalmente baixos, dispõe o nº 2 do artº 105º que o *“dono da obra não pode rejeitar as propostas com fundamento em preço anormalmente baixo sem antes solicitar, por escrito, ao concorrente que, no prazo de 10 dias, preste esclarecimentos sobre os elementos constitutivos da proposta que considere relevantes, os quais devem ser analisados tendo em conta as explicações recebidas”*. Isto é, o preço anormalmente baixo da proposta em relação ao preço base não pode ser, objectivamente e



# Tribunal de Contas

desde logo, fundamento de não adjudicação. Só o será, num segundo momento, depois de o concorrente apresentar as suas justificações para o preço apresentado e se, fundamentadamente, a comissão de análise as não considerar aceitáveis.

No caso, sendo certo que a fórmula utilizada não rejeita liminarmente as propostas de preços mais baixos, desvaloriza de tal maneira as propostas que apresentem valores abaixo dos 90% do valor de controlo, conduzindo, na prática e só por esse facto, à sua não adjudicação.

Assim, a não publicitação da fórmula em questão bem como a sua utilização violam as normas antes citadas.

Por via da aplicação da fórmula adoptada pela comissão de avaliação das propostas foi graduada em 1º lugar a proposta do concorrente A de Oliveira Ferreira, com o valor de 437.500,00 €, acrescido de IVA.

Porém, a aplicação linear dos factores e subfactores nos termos em que antes deixamos expressos e que decorre da sua publicitação desacompanhada de qualquer fórmula matemática associada à sua aplicação, altera o resultado do concurso e, conseqüentemente, o resultado financeiro do contrato como se demonstra no quadro seguinte, que faz também a comparação com a classificação atribuída pelo IPPAR:

	AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS							CLASSIFICAÇÃO/PPAR			
	PREÇO 70%						VALIA TÉCNICA	TOTAL	PREÇO GLOBAL Fórmula	PREÇO Sub-Tot	TOTAL
	PREÇO GLOBAL	PREÇOS UNITÁRIOS			REV PREÇOS	PREÇO					
		[A]	[B]				[C]	[D]	[E]	[F]	
0,8	Trolha (0,05)	Cant. (0,05)	Carp. (0,05)	0,05	Sub-Total	30%					
<b>1.CANTINHOS</b>	10	7,64	7,92	9,71	8	9,67	6,9	<b>8,84</b>	6,9	7,21	7,12
10x0,80	7,64x0,05	7,92x0,05	9,71x0,05	8,00x0,05	9,67x0,70	6,90x0,30					
<b>414 952,78 €</b>	<b>8</b>	<b>0,38</b>	<b>0,4</b>	<b>0,49</b>	<b>0,4</b>	<b>6,77</b>	<b>2,07</b>				
<b>2.CARI</b>	8,34	7,27	8,62	8,15	8	8,27	4,2	<b>7,05</b>	8,8	8,54	7,24
8,34x0,80	7,27x0,05	8,62x0,05	8,15x0,05	8,00x0,05	8,27x0,70	4,20x0,30					
<b>452 694,63 €</b>	<b>6,67</b>	<b>0,36</b>	<b>0,43</b>	<b>0,41</b>	<b>0,4</b>	<b>5,79</b>	<b>1,26</b>				
<b>5.O. &amp; FERREIRA</b>	9,01	7,07	10	8,53	3,3	8,66	6	<b>7,86</b>	9,59	8,52	<b>7,76</b>
9,01x0,80	7,07x0,05	10,00x0,05	8,53x0,05	3,30x0,05	8,66x0,70	6,00x0,30					
<b>437 500,00 €</b>	<b>7,21</b>	<b>0,35</b>	<b>0,5</b>	<b>0,43</b>	<b>0,17</b>	<b>6,06</b>	<b>1,8</b>				
	7,26	6,45	6,76	10	6,95	6,59	4,4				



# Tribunal de Contas

<b>8.SOFRANDA</b>	7,26x0,80	6,45x0,05	6,76x0,05	10,00x0,05	6,95x0,05	6,59x0,70	4,40x0,30	<b>5,93</b>	7,51	7,18	6,34
<b>477 293,69 €</b>	<b>5,08</b>	<b>0,32</b>	<b>0,34</b>	<b>0,5</b>	<b>0,35</b>	<b>4,61</b>	<b>1,32</b>				
	7,37	6,07	5,54	1	0,1	7,03	6,7				
<b>9. NORASIL</b>	7,37x0,80	6,07x0,05	5,54x0,05	1,00x0,05	10,00x0,05	7,03x0,70	6,70x0,30	<b>6,93</b>	7,64	6,61	6,64
<b>474 730,94 €</b>	<b>5,9</b>	<b>0,30</b>	<b>0,28</b>	<b>0,05</b>	<b>0,5</b>	<b>4,92</b>	<b>2,01</b>				

A avaliação ora realizada e resumida no quadro, assentou nos seguintes pressupostos:

- Avaliaram-se apenas as cinco propostas de menores preços globais;
- Mantiveram-se as percentagens para cada um dos factores e subfactores publicitadas no anúncio e programa do concurso;
- Mantiveram-se as classificações atribuídas pela comissão de análise nos factores e subfactores onde não foi utilizada, pela comissão de análise, a fórmula em causa;
- Nesta avaliação dos subfactores onde a comissão utilizou a questionada fórmula ou outra semelhante (preço global, obra de trolha/Igreja, cantarias/Residência Paroquial e carpintarias/Residência Paroquial) foram considerados os valores absolutos apresentados pelos concorrentes e as respectivas ponderações preconizadas para a avaliação do Preço, ou seja,

Pontuação ponderada do **Preço** = 0,80xPG + 0,05xOT + 0,05xCT + 0,05xCP + 0,05xRP

|—————|

[A]

[B]

[C]

- Na classificação do preço global e, bem assim, das componentes dos preços unitários (Obra de Trolha, Cantarias e Carpintarias), considerou-se uma valoração de 1 a 10, correspondendo este último valor às propostas parcelares de valor mais baixo. Nesta base, calcularam-se sucessivamente, e, para cada caso, as diferenças para o valor mais baixo, encontrando-se, então, através de um cálculo simples de proporcionalidade inversa, os valores ajustados a cada concorrente.



# Tribunal de Contas

---

- Escolheu-se uma escala de 1 a 10 por ser da mesma ordem de grandeza da utilizada pela comissão de análise nos subfactores em que não foi utilizada a fórmula em causa e também dada a preocupação em estabelecer valores absolutos próximos dos obtidos pelo IPPAR.

Ora, como se constata dos valores ínsitos na coluna **[F]** – corresponde ao cálculo efectuado de acordo com o anterior exposto – a proposta graduada em primeiro lugar seria a do concorrente Cantinhos e não a do adjudicatário (A. Oliveira & Ferreira).

\*

O artigo 65º, nºs 5 e 6, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, proíbe, “*salvo em casos excepcionais justificados pelo objecto da empreitada, (...) a introdução no caderno de encargos de especificações técnicas que mencionem produtos de fabrico ou proveniência determinada ou processos que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas*” e, designadamente, “*... a indicação de marcas comerciais ou industriais, de patentes ou modelos, ou de uma origem ou produção determinadas, sendo, no entanto, autorizadas tais condições quando acompanhadas da menção “ou equivalentes”, sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados*”.

Como expressamente se refere no que se deixa transcrito, estes normativos têm por finalidade impedir o favorecimento de determinados concorrentes ou a eliminação de outros, em suma, acautelar o princípio da concorrência consagrado no artigo 10º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 4º do mesmo diploma legal.

## 5. Concluindo.

As ilegalidades evidenciadas, umas alteraram, como ficou demonstrado, o resultado financeiro do contrato e outras são susceptíveis de o alterar, sendo por isso e nos termos da al. c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto.



# Tribunal de Contas

---

Face ao exposto, acordam os Juízes da 1ª Secção deste Tribunal, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato em apreço.

São devidos emolumentos

Lisboa, 9 de Maio de 2006

## **Os Juízes Conselheiros**

(Pinto Almeida – Relator)

(Lídio de Magalhães)

(Helena Ferreira Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)