



**DECISÃO N.º 9/2011 – SRTCA**

*Processo n.º 57/2011*

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de empreitada de beneficiação e ampliação da Escola da Ribeirinha*, celebrado a 10 de Agosto de 2011, entre o Município da Ribeira Grande e Construções Europa Ar-Lindo, SA, pelo preço de € 1 120 180,90, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 300 dias.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à fórmula utilizada no modelo de avaliação das propostas.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1 relevam, ainda, os seguintes:
  - a) A empreitada foi lançada a concurso com o preço base de € 1 400 000,00;
  - b) Foi adotado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com ponderação dos seguintes fatores e subfatores:
    1. *Preço*: 40%;
    2. *Qualidade de execução da obra*: 40%;
      - a. Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra: 20%;
      - b. Plano de trabalhos: 35%;
      - c. Plano de Mão de Obra: 25%;
      - d. Plano de equipamentos: 20%.
    3. *Prazo*: 20%.
  - c) A fórmula prevista no programa do concurso para o fator *Preço* é a seguinte<sup>1</sup>:

1. Factor Preço

O factor preço será avaliado pela fórmula:  $(1 - ((PA - (PB \times 0,80)) / PB))$ , em que PA é o preço da proposta em análise e PB o preço base do procedimento. Tendo-se fixado como preço anormalmente baixo, todas as propostas com valor 20% abaixo do preço base.

<sup>1</sup> Ponto 14 do programa do concurso.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 9/2011 (Processo n.º 57/2011)

Relativamente às propostas de preço anormalmente baixo salientou-se que:

- b) As propostas com preços anormalmente baixos, só serão aceites nos termos do n.º 3 do art.º 71.º do CCP, depois de entregue a justificação conforme n.º 4 do mesmo artigo.
- c) Quando a justificação respeitar o estipulado na alínea anterior e for aceite pelo júri, a proposta recebe a pontuação máxima relativa ao factor preço.

d) A aplicação da fórmula de cálculo do fator *Preço* conduziu ao seguinte resultado<sup>2</sup>:

n.º	Concorrente	Valor da Proposta	Preço
1	Construções Couto & Couto, Lda.	1.120.000,01 €	1,000
2	João Vieira & Filhos, Lda.	1.120.000,00 €	1,000
3	Conduril, Construtora Duriense, Lda.	1.238.988,87 €	0,915
4	Marques, S.A.	1.120.000,01 €	1,000
5	AFAVIAS, Engenharia e Construções Açores. S.A.	1.120.000,00 €	1,000
6	José Artur da Cruz Leal, Unipessoal, Lda.	1.120.000,01 €	1,000
7	A.M. Furtado, S. A.	1.120.000,00 €	1,000
8	STAL – Sociedade Técnica Açoriana, Lda.	1.120.000,01 €	1,000
9	Somague Ediçor- Engenharia, S.A.	1.120.000,01 €	1,000
10	NBO, Engenharia e Ambiente, S.A.	1.205.546,89 €	0,939
12	Construções Europa Ar-Lindo, S.A.	1.120.180,90 €	1,000
13	Arlindo Correia & Filhos, S.A.	1.127.000,00 €	0,995
14	Caetano e Medeiros, Sociedade de Construção e Imobiliária, Lda.	1.120.000,00 €	1,000
15	Construções Meneses e Mcfadden, Lda.	1.032.618,37 €	1,000

- e) Em sede de devolução do processo, o Serviço foi questionado sobre o modelo de avaliação das propostas adotado, por se afigurar que o mesmo impedia o funcionamento do regime de propostas com preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do Código dos Contratos Públicos, ao não diferenciar as propostas cujo valor se situasse abaixo daquele limiar<sup>3</sup>.

Em resposta, foi alegado o seguinte<sup>4</sup>:

O modelo de avaliação de propostas adoptado no procedimento em assunto é semelhante, na sua generalidade, aos seguidos nesta autarquia nos diversos procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas, onde se conjuga o factor preço com o factor qualidade de execução da obra.

Com a devida vénia, não se vislumbra em que medida o modelo adoptado desvaloriza as propostas apresentadas de preço anormalmente baixo, já que, por hipótese, caso tivesse sido apresentada uma proposta no valor de 600.000,00€, o factor preço seria valorizado, conforme exemplar que se anexa.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório preliminar de análise das propostas.

<sup>3</sup> Ofício n.º 251 UAT-I, de 2 de Setembro de 2011.

<sup>4</sup> Ofício n.º 3042, de 7 de Setembro de 2011.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 9/2011 (Processo n.º 57/2011)

4. Tal como resulta da matéria de facto acabada de expor, o limiar do preço anormalmente baixo foi fixado em € 1 120 000,00<sup>5</sup>.

Tendo presente este facto, observa-se que das 14 propostas admitidas, 10 indicam um preço igual ou muito próximo do limiar do preço anormalmente baixo (nove apresentam o valor de € 1 120 000,00 ou de € 1 120 000,01, havendo ainda mais uma – a do adjudicatário – com o de € 1 120 180,90).

Este resultado suscita a dúvida sobre o que terá impellido a maioria dos concorrentes a apresentar propostas com esse valor.

5. De entre os fatores que podem ter concorrido para este resultado sobressai, seguramente, o modelo de avaliação das propostas adotado.

Com efeito, o programa do concurso consagra, no modelo de avaliação das propostas, uma fórmula que determina a atribuição da pontuação máxima no fator *Preço* às propostas cujo valor seja igual ou inferior a 80% do preço base (€ 1 120 000,00).

Tal significa que ao concorrente que tenha condições para apresentar uma proposta de valor inferior, atuando racionalmente, só resta subir o seu preço de modo a ultrapassar o limiar do preço anormalmente baixo<sup>6</sup>. Ao contrário, se propuser um montante inferior, a pontuação que vier a obter no fator *Preço* será a mesma – nenhuma vantagem retirará da redução do preço –, e ainda terá de prestar esclarecimentos justificativos do preço, arriscando-se a ver a sua proposta excluída<sup>7</sup>.

Esta consequência mais facilmente se verifica num caso, como o presente, em que a diferença entre o preço base e o preço anormalmente baixo é relativamente reduzida (20%),

<sup>5</sup> Na medida em que foi «fixado como preço anormalmente baixo, todas as propostas com valor 20% abaixo do preço base» (ponto 3., alínea *c*), *supra*), sendo o preço base de € 1 400 000,00.

<sup>6</sup> Naturalmente por isso, cinco propostas indicam o preço de € 1 120 000,01. Note-se ainda que houve quatro propostas que indicaram o valor de € 1 120 000,00, portanto um preço anormalmente baixo segundo o programa do concurso, o qual qualificou como tal «todas as propostas com valor 20% abaixo do preço base». Estas quatro propostas foram avaliadas pelo júri como se não tivessem indicado um preço anormalmente baixo.

<sup>7</sup> Artigos 57.º, n.º 1, alínea *d*), e 71.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de Setembro, 278/2009, de 2 de Outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, e pelo Decreto-Lei n.º 131/2010 de 14 de Dezembro.



ou seja, num caso em que o limiar do preço anormalmente baixo é colocado muito acima do que decorre do regime supletivo<sup>8</sup>.

6. Em contraditório, foi referido que «por hipótese, caso tivesse sido apresentada uma proposta no valor de 600.000,00€, o factor preço seria valorizado». No entanto, diversamente do alegado, a aplicação da fórmula constante do programa do concurso levaria a que a referida proposta obtivesse a pontuação máxima no fator *Preço*, a par das restantes propostas que se situaram no limiar do preço anormalmente baixo ou aquém deste valor. De resto, a resposta dada contradiz o próprio resultado do concurso: a proposta de mais baixo preço é inferior ao limiar do preço anormalmente baixo em € 87 381,63, tendo obtido a mesma pontuação que as que se situaram nesse limiar.
7. Deste modo, a fórmula de cálculo adotada conduz a que, na valoração do fator *Preço*, seja atribuída a pontuação máxima às propostas cujo valor corresponda ao limiar do preço anormalmente baixo e a todas as que apresentem um montante inferior, não permitindo diferenciá-las.

Neste sentido, o critério de adjudicação impede o funcionamento do regime do preço anormalmente baixo, nos termos do qual «[n]enhuma proposta pode ser excluída com fundamento no facto de dela constar um preço total anormalmente baixo sem antes ter sido solicitado ao respetivo concorrente, por escrito, que, em prazo adequado, preste esclarecimentos justificativos relativos aos elementos constitutivos da proposta que considere relevantes para esse efeito» (n.º 3 do artigo 71.º do CCP).

Qualquer concorrente que analise o modelo de avaliação das propostas concluirá que, embora possa ter condições para apresentar um preço inferior ao do limiar do preço anormalmente baixo, nenhuma vantagem retirará disso, o que impede o funcionamento deste regime por deixarem de aparecer propostas com este atributo, ou de só surgirem por engano.

Importa ter presente que uma proposta de preço anormalmente baixo que não esteja justificado por razões objetivas – entre as quais avultam as indicadas no n.º 4 do artigo 71.º do

---

<sup>8</sup> Artigo 71.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP, que, supletivamente, fixa esse limiar em 40% ou mais inferior ao preço base.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 9/2011 (Processo n.º 57/2011)

CCP –, deve ser rejeitada, nos termos da alínea *e*) do n.º 2 do artigo 70.º do mesmo diploma. Se essa proposta for admitida (porque se considera que o preço está devidamente justificado), então, no fator *Preço*, terá de ser diferenciada em função do seu preço mais baixo.

8. Noutra perspetiva, o modelo de avaliação das propostas adotado, ao promover a elevação dos preços, por não permitir distinguir as propostas abaixo de certo valor, tratando-as todas como se fossem iguais, mesmo que tivessem preços muito distintos, pode ter travado a apresentação de propostas economicamente mais vantajosas, contrariando o critério de adjudicação adotado, com preterição do disposto na alínea *a*) do artigo 74.º do CCP.

9. Em conclusão:

- a*) A fórmula de cálculo adotada para a valoração do fator *Preço*, ao não permitir diferenciar as propostas que apresentassem um preço considerado anormalmente baixo, prejudicou a aplicação do regime de propostas com preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP;
- b*) O modelo de avaliação, ao promover a elevação dos preços das propostas, pode não ter assegurado a apresentação e posterior escolha da proposta economicamente mais vantajosa, que é o objetivo do critério de adjudicação adotado, com inobservância do disposto na alínea *a*) do artigo 74.º do CCP;
- c*) As ilegalidades verificadas mostram-se suscetíveis de conduzir a uma alteração do resultado financeiro do contrato.

10. Nos termos da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto a ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro.

Porém:

- a*) A entidade adjudicante não foi destinatária de anterior recomendação sobre a matéria em causa;
- b*) A lei admite que, no caso de ilegalidade que altere ou seja suscetível de alterar o resultado financeiro, o Tribunal possa conceder o visto e fazer recomendações



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 9/2011 (Processo n.º 57/2011)

aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades (n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97).

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, conceder o visto ao contrato em referência e recomendar à Câmara Municipal da Ribeira Grande, que, na elaboração dos programas dos procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas:

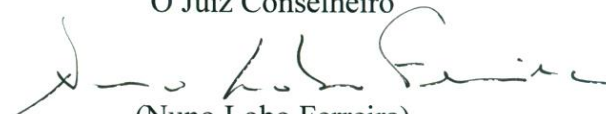
- No caso do critério de adjudicação ser o da proposta economicamente mais vantajosa, adote um modelo de avaliação que, se incluir o fator *Preço*, permita distinguir todas as propostas que apresentem preços diferentes, pontuando melhor as de valor inferior, sem prejuízo do regime legal aplicável às propostas de preço anormalmente baixo.

Emolumentos: € 1 120,18.

Notifique-se.

Secção Regional dos Açores, em 9 de dezembro de 2011

O Juiz Conselheiro

  
(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

  
(Fernando Flor de Lima)

  
(Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público

  
(Joana Marques Vidal)