



## **DECISÃO N.º 05/2012 – SRATC**

*Processo n.º 12/2012*

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de empreitada de construção da EB1 de Ensino Especial de Rabo de Peixe, Ribeira Grande, São Miguel*, celebrado a 30 de janeiro de 2012, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Educação e Formação, e Somague - Ediçor, Engenharia, S.A., pelo preço de € 1 840 000,00, acrescido do IVA, e com o prazo de execução de 12 meses.
2. Para além da dúvida quanto à observância do regime jurídico da programação financeira plurianual<sup>1</sup>, questão entretanto ultrapassada com a alteração ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2012 operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 18/2012/A, de 18 de abril<sup>2</sup>, suscitaram-se dúvidas quanto à fórmula utilizada no modelo de avaliação das propostas em confronto com o regime legal aplicável às propostas de preço anormalmente baixo.
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 € 2 300 000,00;
  - b) O critério de adjudicação adotado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, com ponderação dos seguintes fatores e subfatores:
    1. *Preço*: 40%;
    2. *Qualidade técnica da proposta*: 60%;
      - a. Plano de trabalhos: 70%;
      - b. Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra: 30%.

<sup>1</sup> Ofícios n.ºs 338-UAT I, de 15 de fevereiro de 2012, e 406-UAT I, de 02 de março de 2012.

<sup>2</sup> Ofício n.º S-DRE/2012/1885, de 19 de abril de 2012.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 05/2012 (Processo n.º 12/2012)

c) No tocante ao fator *Preço*, o programa do concurso estabelece que<sup>3</sup>:

Às propostas que apresentem o preço igual ao **preço mínimo de € 1.840.000,00** assim como as que apresentem preço anormalmente baixo devidamente justificado e aceite para efeitos de análise, será atribuída a pontuação de 20 (vinte), enquanto que será atribuída a pontuação de 0 (zero) às propostas cujo preço seja igual ao preço base (€ 2.300.000,00)

Às restantes propostas serão atribuídas pontuações de forma proporcional, atendendo à seguinte fórmula:

$$K1 = \frac{(Pb - Pp)}{(Pb - Pm)} \times 20$$

Em que:

Pb = preço base

Pp = preço da proposta objeto de avaliação

Pm = preço mínimo

A pontuação obtida pela aplicação da fórmula que antecede é arredondada, por defeito ou por excesso, à centésima.

d) A aplicação da fórmula de cálculo do fator *Preço* conduziu ao seguinte resultado<sup>4</sup>:

| N.º | Concorrente  | Preço da proposta | K1 - Preço |         |
|-----|--|-------------------|------------|---------|
|     |  |                   | Pontuação  | K1x0,40 |
| 1   | Couto & Couto, Construção Civil e Obras Públicas                                       | 1.912.296,77 €    | 16,86      | 6,74    |
| 2   | João Vieira & Filhos, Ld. <sup>a</sup>   | 1.840.000,01 €    | 20,00      | 8,00    |
| 3   | AFAVIAS, Engenharia e Construções, S.A./AFAVIAS Açores, Engenharia e Construções, S.A. | 1.840.000,00 €    | 20,00      | 8,00    |
| 4   | STAL, Ld. <sup>a</sup>   | 1.840.000,01 €    | 20,00      | 8,00    |
| 5   | Somague-Ediçor, Engenharia, S.A.   | 1.840.000,00 €    | 20,00      | 8,00    |
| 6   | Marques, S.A.  | 1.840.000,00 €    | 20,00      | 8,00    |
| 7   | FDO Construções, S.A.  | 1.840.000,00 €    | 20,00      | 8,00    |
| 9   | Tecnovia Açores/AM Furtado   | 1.998.000,00 €    | 13,13      | 5,25    |
| 12  | Teixeira Duarte, Engenharia e Construções, S.A.  | 1.829.326,32 €    | 20,00      | 8,00    |
| 13  | CMM - Construções Meneses e MCFADDEN, S.A.   | 1.942.495,26 €    | 15,54      | 6,22    |

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>5</sup>.

f) A resposta dada encontra-se integralmente reproduzida no Anexo à presente Decisão<sup>6</sup>, na qual se alega, em síntese, o seguinte:

— «... o modelo de avaliação das propostas adotado está conforme à lei e aos princípios gerais de direito especialmente aplicáveis à contratação pública.

<sup>3</sup> Ponto 16 do programa do concurso.

<sup>4</sup> Cfr. Relatório preliminar de análise das propostas.

<sup>5</sup> Ofício n.º 338 UAT-I, de 15 de fevereiro de 2012.

<sup>6</sup> Ofício com a referência S-DRE/2012/996, de 23 de fevereiro de 2012.



# Tribunal de Contas

## *Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2012 (Processo n.º 12/2012)

Sendo que através deste a entidade adjudicante visou assegurar a escolha de uma proposta que oferecesse maiores garantias de uma perfeita e atempada execução da obra, mediante o pagamento de um preço legítimo ao adjudicatário, entenda-se um preço justo e razoável.»

- «...os interesses que a entidade adjudicante pretendeu acautelar com o modelo de avaliação adotado não se esgotam no plano restrito do contrato, procurando-se através dele neutralizar práticas anti concorrenciais, como seja o aviltamento de preço, e obstar à degradação do setor da construção e os prejuízos económicos e sociais que daí poderão advir.»
- «A fórmula utilizada no modelo de avaliação das propostas não impede o funcionamento do regime de propostas com preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP, apenas não valoriza tais propostas com pontuação superior à pontuação máxima prevista, ou seja, a fórmula utilizada simplesmente não diferencia para efeitos de avaliação/pontuação as propostas com um preço anormalmente baixo (no caso, inferior a 80%), sendo estas classificadas com a pontuação máxima prevista para o fator preço (20 pontos).»
- «Perigoso seria conceder uma maior valorização das propostas de preço anormalmente baixo do que aquela que resulta do modelo de avaliação adotado, na medida em que se estaria a instigar a apresentação desse tipo de propostas, quiçá de forma tendencialmente sistemática, com todas as consequências negativas daí decorrentes para o interesse público, quer no plano restrito do contrato, quer no plano mais amplo do normal funcionamento do mercado da construção.»

4. Tal como resulta da matéria de facto acabada de expor, o limiar do preço anormalmente baixo foi fixado em € 1 840 000,00.

Tendo presente este facto, observa-se que sete das dez propostas admitidas (entre elas a apresentada pelo adjudicatário) indicam um preço igual ou muito próximo do limiar do preço anormalmente baixo.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 05/2012 (Processo n.º 12/2012)

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 a € 1 840 000,00 (que corresponde ao limiar do preço anormalmente baixo fixado para este procedimento), e a mesma pontuação para as propostas que apresentem qualquer preço inferior.

Em consequência, havendo um concorrente com condições para apresentar uma proposta de valor inferior a € 1 840 000,00, atuando racionalmente, só lhe restou subir o seu preço de modo a fixar-se naquele valor. Isto porque, se propusesse um montante inferior, a pontuação que viesse a obter no fator *Preço* seria a mesma – nenhuma vantagem retirando da redução do preço –, e ainda teria de prestar esclarecimentos justificativos do preço, arriscando-se a ver a sua proposta excluída<sup>7</sup>.

Gera-se, assim, a incerteza sobre se os concorrentes que apresentaram propostas com um preço igual ou muito próximo do limiar do preço anormalmente baixo estariam em condições de, justificadamente, apresentar um preço inferior, caso o modelo de avaliação fosse adequado.

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>8</sup> e em que o próprio preço base foi fixado muito acima dos valores formados no mercado<sup>9</sup>.

<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.

<sup>8</sup> O artigo 71.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP, estabelece, supletivamente, que o preço é anormalmente baixo quando seja 40% ou mais inferior ao preço base.

<sup>9</sup> Sobre a problemática inerente à fixação de um preço base substancialmente mais elevado do que a média dos preços de todas as propostas apresentadas, *cf.*, Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 23-02-2012 (proc.º n.º 08460/12), onde se refere que «*bem vistas as coisas, um preço base anormalmente alto pode ser tão restritivo da concorrência e tão lesivo dos interesses públicos quanto o preço anormalmente baixo. Na verdade, o preço base anormalmente alto possibilita a apresentação de propostas de preço elevado, que eventualmente podem reflectir soluções técnicas que poderiam ser vantajosamente substituídas por outras menos onerosas, levando a que eventuais interessados que destas disponham sejam excluídos por mera aplicação do conceito jurídico de preço anormalmente baixo*». O Acórdão citado encontra-se disponível em [www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2424ff18aac5e35c802579b3003d6fb1](http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2424ff18aac5e35c802579b3003d6fb1).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2012 (Processo n.º 12/2012)

6. A fórmula de cálculo ora adotada conduz, então, 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. Isto mesmo foi reconhecido pelo serviço em sede de contraditório.

Neste sentido, o modelo de avaliação adotado tem como consequência impedir o funcionamento do regime legal aplicável às propostas de preço anormalmente baixo.

Este regime caracteriza-se por não operar automaticamente. Ou seja, a entidade adjudicante não pode excluir automaticamente uma proposta que apresente um preço total anormalmente baixo, sem atender aos esclarecimentos justificativos prestados pelo concorrente. É o que decorre do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, alínea *d*), e 71.º, n.º 3, do CCP, em consonância com o artigo 55.º da Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004.

De igual modo, não pode a entidade adjudicante contornar a proibição de exclusão automática, criando regras no programa do procedimento que, na prática, produzem o mesmo efeito, ao limitar, indiretamente, a apresentação de propostas de preço anormalmente baixo, ainda que justificadas.

Com efeito, como já se referiu, 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.

7. Em contraditório foi também alegado que o modelo de avaliação das propostas adotado «... visou assegurar a escolha de uma proposta que oferecesse garantias de uma perfeita e atempada execução da obra, mediante o pagamento de preço legítimo ao adjudicatário...».

A este propósito importa salientar que uma proposta de preço anormalmente baixo que não esteja justificado deve ser rejeitada (alínea *e*) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP). Como bem se refere em contraditório, «...a verdade é que o tratamento que o CCP confere à questão do preço anormalmente baixo se centra na admissibilidade das propostas e não propriamente na sua avaliação/valoração para efeitos de adjudicação...». As propostas rejeitadas não são avaliadas.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2012 (Processo n.º 12/2012)

No entanto, se o preço anormalmente baixo estiver justificado por razões objetivas – entre as quais avultam as indicadas no n.º 4 do artigo 71.º do CCP –, então a proposta deve ser admitida. Sendo admitida por ser considerada uma proposta séria terá de, logicamente, diferenciar-se em função do seu preço mais baixo.

A proposta admitida de mais baixo preço deve ser a melhor pontuada, no fator *Preço*, cabendo às restantes uma pontuação inferior, calculada proporcionalmente.

8. Pode ainda acrescentar-se que 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.

Conduziu também a que a escolha do adjudicatário acabasse por ser feita com base no fator *Qualidade técnica da proposta*, que, na prática, pouca influência tem nos aspetos essenciais a considerar na realização de uma obra pública, como sejam o preço, o prazo, a qualidade da obra, as garantias prestadas.

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.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 05/2012 (Processo n.º 12/2012)

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 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 Secretaria Regional da Educação e Formação, 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: € 1 840,00.

Notifique-se.

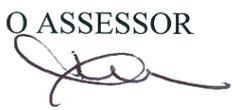


**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*

---

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, 4 de Maio de 2012

O JUIZ CONSELHEIRO  
  
(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR  
  
(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR  
  
(Carlos Bedo)

Fui presente  
A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

  
(Joana Marques Vidal)

**Anexo:** Ofício da SREF com a referência S-DRE/2012/996, de 23-02-2012



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
**SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**



*Direção Regional da Educação e Formação*

*A CASP*  
*27/2/12*

**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Secção Regional dos Açores  
Serviço de ...

27 FEV. 2012

**ENTRADA**  
N.º 503

Exmo. Senhor  
Subdirector-Geral do Tribunal de Contas  
Rua Ernesto do Canto, nº 34  
9504-526 Ponta Delgada

Sua Referência  
338-UAT I

Sua Comunicação de  
15-02-2012

Nossa Referência  
N. S-DRE/2012/996  
SEC/

Angra Heroísmo  
23-02-2012

**ASSUNTO: DEVOLUÇÃO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA Nº 012/2012 CONTRATO DE EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DA EB 1 DE ENSINO ESPECIAL DE RABO DE PEIXE - RIBEIRA GRANDE - ILHA DE SÃO MIGUEL**

Em resposta ao vosso ofício melhor identificado em epígrafe, encarrega-me S. Exa. a Secretária Regional da Educação e Formação de prestar os seguintes esclarecimentos:

1.

a) A empreitada de construção da EB 1 de Ensino Especial de Rabo de Peixe (Rui Galvão de Carvalho) corresponde à ação 1.1.18, do Projeto 1.1 – Construções Escolares, do Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo, do Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, da entidade proponente Secretaria Regional da Educação e Formação, conforme consta da Orientações de Médio Prazo 2009-2012 e nos Planos Regionais Anuais de 2009, 2010, 2011 e 2012, nos termos que a seguir se demonstram, melhor explicitados nos diplomas legais respetivos:

i. O Decreto Legislativo Regional n.º 5/2009/A, de 6 de maio, aprovou as Orientações de Médio Prazo 2009-2012. Em quadro anexo ao diploma são apresentados os programas de investimento público a vigorar entre 2009 e 2012 e as respetivas dotações financeiras, ressalvando-se que «o conteúdo será apresentado de forma detalhada nos planos anuais». Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, o cronograma fixado no Decreto Legislativo Regional n.º 5/2009/A é o seguinte:

| 2009        |            | 2010        |            | 2011        |            | 2012        |             |
|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| Investiment | Plano      | Investiment | Plano      | Investiment | Plano      | Investiment | Plano       |
| o           |            | o           |            | o           |            | o           |             |
| €59.604.345 | €53.693.34 | €62.600.000 | €56.400.00 | €65.200.000 | €58.800.00 | €68.600.000 | €62.0000.00 |
|             | 5          |             | 0          |             | 0          |             | 0           |



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

ii. O Decreto Legislativo Regional n.º 7/2009/A, de 12 de maio, aprovou o Plano Regional Anual para 2009. Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, o diploma fixou o seguinte:

| Desagregação espacial               |             |
|-------------------------------------|-------------|
| Projeto 1.1 – Construções Escolares |             |
| São Miguel                          | Total RAA   |
| €18.653.567                         | €33.742.125 |

| Desagregação por objetivo *  |             |
|--|-------------|
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €59.604.345  | €53.693.345 |

\* Acrescem verbas inscritas em *Outros fundos*

| Desagregação por entidade proponente *   |             |
|--|-------------|
| Secretaria Regional da Educação e Formação   |             |
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €59.604.345  | €53.693.345 |

\* Acrescem verbas inscritas em *Outros fundos*

| Programação Financeira *   |             |
|--|-------------|
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| 1.1 – Construções Escolares  |             |
| Investimento   | Plano       |
| €33.742.125  | €32.831.125 |

\* Acrescem verbas inscritas em *Outros fundos*

| Programação Material  |  |
|---|--|
| 1.1 – Construções Escolares   |  |
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho   |  |
| Grande reparação da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho. Início da empreitada em 2009e conclusão em 2011. |  |

| Desagregação por objetivo   |          |
|---|----------|
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |          |
| Investimento  | Plano    |
| €550.000  | €550.000 |



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

iii. O Decreto Legislativo Regional n.º 2/2010/A, de 8 de janeiro, aprovou o Plano Regional Anual para 2010. Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, determina-se:

| Desagregação por entidade proponente   |             |
|--|-------------|
| Secretaria Regional da Educação e Formação   |             |
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €58.867.295  | €58.867.295 |

| Programação Financeira   |             |
|--|-------------|
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| 1.1 – Construções Escolares  |             |
| Investimento   | Plano       |
| €39.384.605  | €39.384.605 |

| Programação Material  |  |
|---|--|
| 1.1 – Construções Escolares   |  |
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |  |
| Grande reparação da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho.  |  |

| Desagregação por objetivo   |         |
|---|---------|
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |         |
| Investimento  | Plano   |
| €50.000   | €50.000 |

iv. O Decreto Legislativo Regional n.º 1/2011/A, de 5 de janeiro, aprovou o Plano Regional Anual para 2011. Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, determina-se:

| Desagregação por entidade proponente   |             |
|--|-------------|
| Secretaria Regional da Educação e Formação   |             |
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €55.226.211  | €55.226.211 |



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

iii. O Decreto Legislativo Regional n.º 2/2010/A, de 8 de janeiro, aprovou o Plano Regional Anual para 2010. Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, determina-se:

| Desagregação por entidade proponente   |             |
|--|-------------|
| Secretaria Regional da Educação e Formação   |             |
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €58.867.295  | €58.867.295 |

| Programação Financeira   |             |
|--|-------------|
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| 1.1 – Construções Escolares  |             |
| Investimento   | Plano       |
| €39.384.605  | €39.384.605 |

| Programação Material  |  |
|---|--|
| 1.1 – Construções Escolares   |  |
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |  |
| Grande reparação da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho.  |  |

| Desagregação por objetivo   |         |
|---|---------|
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |         |
| Investimento  | Plano   |
| €50.000   | €50.000 |

iv. O Decreto Legislativo Regional n.º 1/2011/A, de 5 de janeiro, aprovou o Plano Regional Anual para 2011. Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, determina-se:

| Desagregação por entidade proponente   |             |
|--|-------------|
| Secretaria Regional da Educação e Formação   |             |
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €55.226.211  | €55.226.211 |



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

| Programação Financeira   |             |
|--|-------------|
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| 1.1 – Construções Escolares  |             |
| Investimento   | Plano       |
| €36.903.517  | €36.903.517 |

| Programação Material  |  |
|---|--|
| 1.1 – Construções Escolares   |  |
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |  |
| Conjunto II. Início das obras.  |  |

| Desagregação por objetivo   |            |
|---|------------|
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |            |
| Investimento  | Plano      |
| €2.160.591  | €2.160.591 |

v. O Decreto Legislativo Regional n.º 6/2012/A, de 23 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 10/2012, de 7 de fevereiro, aprovou o Plano Regional Anual para 2012. Relativamente ao Objetivo – Melhorar as Qualificações e as Competências dos Açorianos, Programa 1, determina-se:

| Desagregação por entidade proponente *   |             |
|--|-------------|
| Secretaria Regional da Educação e Formação   |             |
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| Investimento   | Plano       |
| €48.395.159  | €46.148.493 |

\* Acrescem verbas inscritas em *Outros fundos*

| Programação Financeira *   |             |
|--|-------------|
| Programa 1 – Desenvolvimento das Infraestruturas Educacionais e do Sistema Educativo |             |
| 1.1 – Construções Escolares  |             |
| Investimento   | Plano       |
| €32.198.087  | €29.951.421 |

\* Acrescem verbas inscritas em *Outros fundos*

| Programação Material  |  |
|---|--|
| 1.1 – Construções Escolares   |  |
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |  |
| Grande reparação da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho.  |  |



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

| Desagregação por objetivo   |            |
|---|------------|
| 1.1.18 – Requalificação das instalações para os 2.º e 3.º ciclos da EB1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho |            |
| Investimento  | Plano      |
| €2.460.284  | €2.460.284 |

| Desagregação espacial               |             |
|-------------------------------------|-------------|
| Projeto 1.1 – Construções Escolares |             |
| São Miguel                          | Total RAA   |
| €18.530.619                         | €32.198.087 |

**b)** Nos termos conjugados da alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º, do artigo 75.º e do artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos (adiante, CCP), quando a adjudicação seja feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa é obrigatória a utilização de um modelo de avaliação das propostas destinado a medir a *performance* ou o desempenho de cada proposta.

Conforme decorre dos n.ºs 1 e 2 do artigo 75.º e do artigo 139.º do CCP, ao ser adotado o critério da proposta economicamente mais vantajosa, a entidade adjudicante está obrigada a definir os fatores e eventuais subfatores que densificam esse critério e os respetivos coeficientes de ponderação e, para cada um dos fatores ou subfatores elementares, a respetiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para cada aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos.

Observados os limites decorrentes dos preceitos normativos anteriormente referidos e os princípios gerais de direito aplicáveis à contratação pública, em especial os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, expressamente previstos no n.º 4 do artigo 1.º do CCP, a entidade adjudicante goza de uma larga margem de discricionariedade, quer na enunciação e ordenação dos fatores e subfatores que irão determinar a proposta economicamente mais vantajosa, quer na ponderação e pontuação que lhes atribui. Dito de outro modo, na formação contrato, e dentro das balizas definidas pela lei, o contraente público é livre de escolher os aspetos da execução do contrato a submeter à concorrência, bem como os parâmetros de avaliação das propostas para efeitos de adjudicação.

No caso concreto, o modelo de avaliação das propostas adotado pela entidade adjudicante está conforme à lei e aos princípios gerais de direito especialmente aplicáveis à contratação pública. Sendo que através deste a entidade adjudicante visou assegurar a escolha de uma proposta que oferecesse maiores garantias de uma perfeita e atempada execução da obra, mediante o pagamento de um preço legítimo ao adjudicatário, entenda-se um preço justo e razoável. Daí que o preço a pagar pela entidade adjudicante não só não foi único aspeto da execução do contrato submetido à concorrência, como a sua importância foi objetivamente relativizada no contexto da



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
**SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**

avaliação face à qualidade técnica da proposta. Por outras palavras, com o modelo adotado a entidade adjudicante procurou garantir que o interesse público subjacente ao contrato a celebrar fosse efetivamente realizado e nas melhores condições técnicas e económicas para o contraente público.

Mas os interesses que a entidade adjudicante pretendeu acautelar com o modelo de avaliação adotado não se esgotam no plano restrito do contrato, procurando-se através dele neutralizar práticas anti concorrenciais, como seja o aviltamento de preços, e obstar à degradação do setor da construção e os prejuízos económicos e sociais que daí poderão advir. Esses interesses não são de somenos importância e merecem adequada proteção, principalmente da parte dos principais agentes da contratação pública – o Estado e demais pessoas coletivas públicas – aos quais não pode ser indiferente a salvaguarda do justo equilíbrio das prestações e da sua concorrência nos contratos públicos.

A fórmula utilizada no modelo de avaliação das propostas adotado no procedimento de formação do contrato em apreço não impede o funcionamento do regime de propostas com preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP, apenas não valoriza tais propostas com pontuação superior à pontuação máxima prevista, ou seja, a fórmula utilizada simplesmente não diferencia para efeitos de avaliação/pontuação as propostas com um preço anormalmente baixo (no caso, inferior a 80% do preço base), sendo estas classificadas com a pontuação máxima prevista para o fator preço (20 pontos). Isto porque a entidade adjudicante considera que a partir desse limite a proposta já não dá garantias técnicas de boa execução do contrato, ou seja, acarreta um maior risco de incumprimento do contrato, o qual não é, nem pode ser, desprezado face aos interesses em presença. É certo que uma proposta de preço anormalmente baixo apenas pode ser excluída se não for acompanhada de justificação ou se a entidade adjudicante, num juízo discricionário mas fundamentado, não considerar essa justificação válida (cfr., n.ºs 3 e 4 do artigo 74.º do CCP), porém não poderá deixar de reconhecer que a valia técnica de uma tal proposta pode estar fortemente condicionada ou enfraquecida, nomeadamente pela circunstância de o proponente ter de economizar meios, recursos e processos construtivos, e deste modo vir a relevar-se prejudicial à boa execução do contrato.

Perigoso seria conceder uma maior valorização das propostas de preço anormalmente baixo do que aquela que resulta do modelo de avaliação adotado, na medida em que se estaria a instigar a apresentação desse tipo de propostas, quiçá de forma tendencialmente sistemática, com todas as consequências negativas daí decorrentes para o interesse público, quer no plano restrito do contrato, quer no plano mais amplo do normal funcionamento do mercado da construção.

De salientar que embora incluída no capítulo respeitante à análise e avaliação de propostas, a verdade é que o tratamento que o CCP confere à questão do preço anormalmente baixo se centra na admissibilidade das propostas e não propriamente na sua avaliação/valorização para efeitos de



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
**SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**

adjudicação (cfr., nesse sentido, a alínea c) do n.º 2 do artigo 70.º). Por outras palavras, a aplicação do regime do preço anormalmente baixo previsto no artigo 71.º do CCP é autónomo do processo de avaliação/valoração das propostas e assenta exclusivamente num juízo prévio de admissibilidade das mesmas para efeitos daquela ulterior avaliação/valoração de acordo com o modelo adotado.

De resto, se dúvidas houvesse quanto à autonomia do regime do preço anormalmente baixo face ao critério de adjudicação e ao modelo de avaliação correspondente, bastaria equacionar um modelo de avaliação das propostas que elegesse somente o prazo de execução e a qualidade técnica da proposta como os únicos aspetos da execução do contrato a submeter à concorrência pelo caderno de encargos. Ora, neste modelo em que o preço não releva para efeitos de avaliação das propostas, e conseqüentemente para efeitos de adjudicação, as propostas sempre estariam sujeitas ao regime do preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP se porventura evidenciassem um preço tido como anormalmente baixo.

Em conclusão, o modelo de avaliação das propostas adotado pela entidade adjudicante observa os limites decorrentes dos preceitos normativos anteriormente referidos e os princípios gerais de direito especialmente aplicáveis à contratação pública e não impede o funcionamento do regime de propostas com preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP.

c) Por despacho de 14 de dezembro de 2011, S. Exa. a Secretária Regional da Educação e Formação, adjudicou a empreitada de construção da EB1 de Ensino Especial de Rabo de Peixe. Todavia, mediante Resolução n.º 25/2012, de 23 de fevereiro, o Conselho do Governo Regional ratificou o ato de adjudicação supramencionado, conforme documento que se junta.

2. Nenhum dos atos do procedimento foi objeto de impugnação contenciosa.

Com os melhores cumprimentos,

**A DIRECTORA DE SERVIÇOS DE RECURSOS HUMANOS**

**LÚCIA MARIA ESPÍNOLA MONIZ**

**(em substituição da Directora Regional, nos termos do art.º 41.º do C.P.A.)**