



DECISÃO N.º 08/2012 - SRATC

Processo n.º 48/2012

- 1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empreitada de beneficiação da E.R. n.º 3-2.ª, longitudinal, Ilha do Pico, 1.ª fase, celebrado a 29 de junho de 2012, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Direção Regional dos Equipamentos e Transportes Terrestres, da Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos, e Tecnovia Açores, Sociedade de Empreitadas, S.A., pelo preço de € 1 700 000,01, acrescido do IVA, e com o prazo de execução de 365 dias.
- 2. 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) O concurso foi aberto por despacho do Diretor Regional dos Equipamentos e Transportes Terrestres, de 6 de março de 2012, no uso de competências subdelegadas.
 - b) Foi fixado o preço base de € 2 000 000,00;
 - c) O critério de adjudicação adotado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, com ponderação dos seguintes fatores e subfatores:
 - 1. *K1- Preço* (40%);
 - 2. *K2 Qualidade técnica da proposta* (60%):
 - a) K2.1 Plano de trabalhos (70%);
 - b) K2.2 Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra (30%).
 - d) No tocante ao fator *Preço*, o programa do concurso estabelece que¹:

¹ Anexo IV do programa do concurso.





Às propostas que apresentem o preço igual ao preço mínimo de 1.700.000,01 euros, assim como as que 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 cuja preço seja igual ao preço base.

e) A aplicação da fórmula de cálculo do fator *Preço* conduziu ao seguinte resultado²:

			K1 - Preço	
N.º	Concorrente	Preço da proposta	Pontuação	K1x0,40
1	Tecnovia Açores, S.A.	1.700.000,01 €	20,00	8,00
2	AFAVIAS Açores, Engenharia e Construções, S.A.	1.700.000,01 €	20,00	8,00
3	Marques, S.A.	1.700.000,01 €	20,00	8,00

- 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 limiar³.
- A resposta dada encontra-se integralmente reproduzida no Anexo à presente Decisão⁴, 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 aplicáveis à contratação pública e não obsta ao funcionamento do regime das propostas de preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP, pelo facto de não diferenciar as propostas com um preço anormalmente baixo (no caso, as que apresentassem um preço 15% ou mais inferior ao preço base).»
 - «A razão pela qual, no procedimento em apreço, a entidade adjudicante fixou o limiar do preco anormalmente baixo em 85% do preco base e optou por não diferenciar as propostas que apresentassem um preço abaixo desse limiar decorre da firme conviçção de que a partir desse limite a proposta acarreta um risco, para não dizer um risco sério, para a boa e atempada execução do contrato. Note-se que estamos a falar de propostas que oferecem preços anormais, muito abaixo do preço que a entidade adjudicante considera como sendo o preço justo e razoável para a obra concursada (preço base) e que, por essa razão, se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.»
 - «... a preocupação da entidade adjudicante em garantir a escolha de uma proposta que oferecesse maiores garantias da boa execução da obra, desde logo a boa execução técnica, é por demais evidente no critério de adjudicação e no modelo de avaliação adotados, onde a importância do preço foi objetivamente relativizada, ou se quisermos, desvalorizada, no contexto de avaliação face à qualidade técnica da proposta.»

² Cfr. Relatório preliminar de análise das propostas.

³ Oficio n.º 1132 UAT-I, de 5 de julho de 2012.

⁴ Oficio com a referência S-SRCTE/2012/513/RG, de 18 de julho de 2012.

- «... o incentivo à apresentação de propostas de preço anormalmente baixo revela-se, salvo melhor opinião, pernicioso por poder perigar a sobrevivência das empresas ligadas ao ramo da construção civil, ao permitir que fossem valoradas propostas irrealistas que não correspondem aos reais custos de execução da obra, o que poderia determinar, por um lado, que a obra não seja executada com a qualidade que se exige e pretende, ou até que não seja executada de todo, e por outro lado que as referidas empresas pusessem em causa a sobrevivência económica e financeira, com todas as consequências que daí resultariam, nomeadamente em termos sociais.»
- **4.** Tal como resulta da matéria de facto acabada de expor, **todas** as propostas admitidas apresentam o mesmo preço (€ 1 700 000,01), o que indicia a existência de fatores de condicionamento da concorrência, com eventual agravamento do resultado financeiro.

Esse valor corresponde, precisamente, ao do limiar do preço anormalmente baixo.

5. De entre os fatores que podem ter concorrido para este resultado anómalo 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 € 1 700 000,01 (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 € 1 700 000,01, 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 excluída⁵.

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

Este resultado mais facilmente se verifica num caso, como o presente, em que:

_

⁵ Artigos 57.°, n.° 1, alínea *d*), e 71.°, n.° 3, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.° 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pela Lei n.° 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.° 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.° 3/2010, de 27 de abril, e pelo Decreto-Lei n.° 131/2010 de 14 de dezembro.



- a diferença entre o preço base e o preço anormalmente baixo é relativamente reduzida (15%)⁶;
- o preço base apresenta-se algo desfasado, por excesso, do preço de mercado⁷.
- **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.

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 carateriza-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.

7. Em contraditório foi também alegado que o modelo de avaliação das propostas adotado «... decorre da firme convicção de que a partir desse limite [limiar do preço anormalmente baixo], a proposta acarreta um risco, para não dizer um risco sério, para a boa e atempada execução do contrato».

⁶ O artigo 71.°, n.° 1, alínea *a*), do CCP, estabelece, supletivamente, que o preço é anormalmente baixo quando seja 40% ou mais inferior ao preço base.

⁷ Sobre a problemática inerente à fixação de um preço base substancialmente mais elevado do que a média dos preços de todas as propostas apresentadas, *cfr.*, 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.





A este propósito importa salientar que 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. Este modelo de avaliação é o habitualmente seguido nos programas do procedimento relativos a contratos de empreitada de obras públicas submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas pela Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos.

Por isso, a entidade tem vindo a ser advertida para a necessidade de, no modelo de avaliação das propostas, não serem adotadas fórmulas que inviabilizem, na prática, a aplicação do regime do preço anormalmente baixo, fixado no artigo 71.º do CCP⁸.

_

⁸ No âmbito dos processos de fiscalização prévia n. os 044/2011 — contrato de empreitada de reabilitação da E.R. n. os 4-2. de troço entre o Largo da Igreja e o Centro Paroquial, freguesia de Agualva (Delegado da Ilha Terceira); 068/2011 — contrato de empreitada de construção do Jardim dos Maroiços, na Vila da Madalena, ilha do Pico, através do ofício n. os 1795-UAT I, de 21-09-2011 (Chefe do Gabinete); 019/2012 — contrato de empreitada de reabilitação da E.R. n. os 1-1. os troço entre as Cinco Ribeiras (à Cruz) e Santa Bárbara (às Nove) — Ilha Terceira, através do ofício n. os 627-UAT I, de 17-04-2012 (Delegado da Ilha Terceira); 035/2012 — contrato de empreitada de reabilitação e pavimentação da E.R. n. os 3.-2. os troço entre km 3.150 e 9.000 e Ramal da Fajã, no concelho da Horta — Ilha do Faial, através do ofício n. os 963-UAT I, de 31-05-2012 (Diretora do Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo); 038/2012 — contrato de empreitada de reabilitação do troço da E.R. 2-2: os entre o cruzamento do Posto 1 a Cruz D. Beatriz, freguesia de Santa Cruz, concelho de Praia da Vitória, Ilha Terceira, através do ofício n. os 964-UAT I, de 31-05-2012 (Delegado da Ilha Terceira); e 041/2012 - contrato de empreitada de beneficiação da E.R. n. os 1-1. and Lombinha da Maia, Ilha de S. Miguel, através do ofício n. os 990-UAT I, de 06-06-2012 (Diretora do Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo).





Nos casos anteriores, os resultados dos concursos não atingiram a situação extrema deste, em que todas as propostas apresentaram o mesmo preço. Mas era previsível que tal pudesse vir a acontecer, sobretudo se o preço base for calculado acima dos valores de mercado e a margem entre o preço base e o limiar do preço anormalmente baixo for reduzida.

10. 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.
- **11.** 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, 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).

Neste sentido, na sequência das sucessivas advertências feitas à Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos, quanto às consequências que poderiam advir do modelo de avaliação das propostas adotado, considera-se que a formulação de uma recomendação formal constituirá medida suficiente para que a entidade proceda às necessárias correções.



Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão extraordinária, 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 Ciência, Tecnologia e Equipamentos, 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: € 1 700,00.

Notifique-se.

(Nuno Lobo Ferreira)

(Fernando Flor de Lima)

Fui presente

A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(Joana Marques Vidal)

Anexo: Oficio n.º S-SRCTE/2012/513, de 18-07-2012

OF 119W

TRIBUNAL DE COMMAS Secção Residencia de des Serviços de des

1 8 JUL 2012

NTRADA

SECRETARIA REGIONAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EQUIPAMENTO Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

DUAGI.

Exmo Senhor

Subdirector-Geral da Secção Regional dos

Açores do Tribunal de Contas

Rua Ernesto do Canto, nº 34

9504-526 Ponta Delgada

Secção Regional dos Açores Seniço de Apolo - Fiscalização Prévia Processo n.º 0 4 8 / 2012

Vossa referência

Nossa referência

Data

S-SRCTE/2012/513/RG

18-07-2012

ASSUNTO: Processo de Fiscalização Prévia n.º 48/2012 - Contrato de empreitada de beneficiação da E.R. n.º 3-2ª, Longitudinal, ilha do Pico, 1ª fase

1. Relativamente ao assunto em epígrafe e em resposta ao solicitado por V. Exa. no V. ofício Ref. 1132-UAT I, de 5 de julho, somos a esclarecer o seguinte:

a) O modelo de avaliação das propostas previsto no programa do procedimento

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 (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 do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 75.º e no 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 subfactores que densificam esse critério e os respetivos coeficientes de ponderação e, para cada um dos fatores ou subfactores 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.

*

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SECRETARIA REGIONAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EQUIPAMENTOS

Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo

Observados os limites decorrentes dos preceitos normativos anteriormente referidos e os princípios gerais de direito aplicáveis à contratação pública, designadamente os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, a entidade adjudicante goza de uma larga margem de discricionariedade, quer na enunciação e ordenação dos fatores e subfactores que irão determinar a proposta economicamente mais vantajosa, quer na ponderação e pontuação que lhes atribui.

O modelo de avaliação das propostas adotado pela entidade adjudicante observa os preceitos e princípios anteriormente referidos e não obsta ao funcionamento do regime de propostas com preço anormalmente baixo fixado no artigo 71.º do CCP, pelo facto de não diferenciar as propostas com um preço anormalmente baixo (no caso, as que apresentassem um preço 15% ou mais inferior ao preço base).

De salientar que a questão do preço anormalmente baixo se prende com a admissibilidade das propostas e não propriamente com a sua avaliação/valoração segundo o critério de adjudicação e o modelo de avaliação adotados. Por outras palavras, a aplicação do regime do preço anormalmente baixo previsto no artigo 71.º do CCP é anterior e independente do processo de avaliação das propostas e assenta exclusivamente num juízo de admissibilidade das mesmas para efeitos daquela ulterior avaliação de acordo com o critério de adjudicação e o modelo de avaliação adotados.

De resto, se dúvidas houvesse, bem poderia a entidade adjudicante ter adotado um critério de adjudicação que prescindisse do preço enquanto aspeto da execução do contrato a submeter à concorrência pelo caderno de encargos, que ainda assim as propostas sempre estariam sujeitas ao regime do preço anormalmente baixo previsto no artigo 71.º do CCP.

A razão pela qual, no procedimento em apreço, a entidade adjudicante fixou o limiar do preço anormalmente baixo em 85% do preço base e optou por não diferenciar as propostas que apresentassem um preço abaixo desse limiar decorre da firme convicção de que a partir desse



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SECRETARIA REGIONAL DA CIÉNCIA, TECNOLOGIA E EQUIPAMENTOS

Servico de Apoio Jurídico e Notariado Privativo

limite a proposta acarreta um risco, para não dizer um risco sério, para a boa e atempada execução do contrato. Note-se que estamos a falar de propostas que oferecem preços anormais, muito abaixo do preço que a entidade adjudicante considera como sendo o preço justo e razoável para a obra concursada (o preço base) e que, por essa razão, se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.

De resto, a preocupação da entidade adjudicante em garantir a escolha de uma proposta que oferecesse maiores garantias da boa execução da obra, desde logo de boa execução técnica, é por demais evidente no critério de adjudicação e no modelo de avaliação adotados, onde a importância do preço foi objetivamente relativizada, ou se quisermos desvalorizada, no contexto da avaliação face à qualidade técnica da proposta.

Por último, importa referir que o incentivo à apresentação de propostas de preço anormalmente baixo revela-se, salvo melhor opinião, pernicioso por poder perigar a sobrevivência das empresas ligadas ao ramo da construção civil, ao permitir que fossem valoradas propostas irrealistas que não correspondem aos reais custos de execução da obra, o que poderia determinar por um lado, que a obra não seja executada com a qualidade que se exige e pretende, ou até que não seja executada de todo, e por outro que as referidas empresas pusessem em causa a sua sobrevivência económica e financeira, com todas as consequências que daí resultariam, nomeadamente em termos sociais.

b) A exigência em matéria de habilitações, da autorização relativa à 1.ª subcategoria da 4ª categoria, em classe correspondente aos trabalhos a que respeita.

Efetivamente verificou-se um lapso na elaboração do programa do procedimento, de que a entidade adjudicante só agora se deu conta com o V. pedido de esclarecimentos, uma vez que a subcategoria em referência, não é um trabalho explícito no Caderno de Encargos.

Em todo o caso, impõe-se referir que na fase pré-contratual não existiram quaisquer pedidos de esclarecimentos ou reclamações por parte dos concorrentes, nem por parte de quaisquer potenciais interessados no procedimento, relativamente a esta situação.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SECRETARIA REGIONAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EQUIPAMENTOS

Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo

Salienta-se, ainda, que todos os concorrentes dispõem de classe mínima, para a 1ª subcategoria da 4ª categoria.

c) O conteúdo do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição

patenteado a concurso

No PPRGCD patenteado a concurso, é referido que o material proveniente das escavações não reúne condições de ser utilizado na obra, ou seja, todo o material escavado será colocado em vazadouro. Tal situação deveria estar descrita no quadro do ponto 5 do PPGRCD, onde deveria constar, para o código LER 17 05 04, as quantidades de material escavado e enviado a vazadouro. Isto deveu-se a um lapso, sendo que tal quantidade seria facilmente conhecida, uma vez que se encontra patente no mapa de quantidades, nomeadamente nos artigos referentes ao capítulo 2, a que todos os interessados têm acesso.

Nenhum dos atos do procedimento foi objeto de impugnação contenciosa.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora de Serviços

Rita-Garcia