



DECISÃO N.º 7/2010 – SRTCA

Processo n.º 17/2010

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de aquisição de serviços de monitorização das massas de água interiores da Região Hidrográfica Açores*, celebrado a 5 de Março de 2010, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar – Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, e INOVA - Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores e Universidade dos Açores, em consórcio, pelo preço de € 634.489,10, acrescido de IVA, com o prazo de execução de três anos.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto ao modelo de avaliação das propostas adoptado no programa do concurso e à subsequente aplicação dos critérios de adjudicação.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1, relevam os seguintes:
 - a) Por despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 28 de Setembro de 2009, foi autorizada a abertura do concurso público n.º 03/2009, com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia (JO), aprovado o programa do procedimento e o caderno de encargos, bem como designado o júri do procedimento;
 - b) Apresentaram-se a concurso três concorrentes, tendo um sido excluído por o preço contratual proposto ser superior ao preço base¹;
 - c) Em conformidade com o artigo 12.º do programa do procedimento e respectivo Anexo I estabeleceu-se que a adjudicação seria efectuada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa;
 - d) No anúncio² (ponto 12) identificaram-se os factores e subfactores de avaliação das propostas bem como as respectivas ponderações;

¹ Cfr. ponto 1. do Relatório preliminar de avaliação das propostas, de 23 de Novembro de 2009.

² Cfr. anúncio n.º 4652/2009, publicado no Diário da República, II série, n.º 191, de 1 de Outubro de 2009.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 7/2010 (Processo n.º 17/2010)

- e) Por seu turno, no programa do concurso, para além da identificação dos factores e subfactores de avaliação das propostas e respectivas ponderações, foi explicitado o modelo de avaliação, transcrito em anexo à presente decisão;
- f) Em resultado da aplicação do modelo de avaliação o júri do procedimento procedeu à ordenação das propostas para efeitos de adjudicação³;
- g) Relativamente ao *Factor A (preço)* e *Subfactores A.1 Preço total da proposta, em euros, excluindo o IVA* e *A.2 Justificação do preço da proposta*, foi atribuída a seguinte pontuação:

Proposta		Agroleico, Lda.	INOVA e Universidade dos Açores
		€ 719.400,33	€ 634.489,10
Subfactores	Ponderação		
A.1 Preço total da proposta, em euros, excluindo o IVA	60%	88,20	100,00
A.2 Justificação do preço da proposta	40%	Muito Bom - 100	Muito Bom - 100

- h) A ordenação final dos concorrentes foi a seguinte: 1.º – agrupamento INOVA – Instituto de Investigação Tecnológica dos Açores e Universidade dos Açores; 2.º – Agroleico, Lda;
- i) Os serviços foram adjudicados ao concorrente classificado na primeira posição, por despacho do Secretário Regional do Ambiente e do Mar, de 18 de Janeiro de 2010;
- j) Questionado, além do mais, sobre a legalidade do modelo de avaliação das propostas adoptado no programa do concurso, designadamente, por se afigurar «que o mesmo contraria o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do CCP, uma vez que a sua aplicação implica a utilização de atributos propostos pelos concorrentes, para além dos da proposta a avaliar (preço)»⁴, o Senhor Director Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, veio alegar o seguinte⁵:

³ Em conformidade com a Tabela II – Classificação das propostas, do ponto 4. *Conclusão*, do Relatório preliminar de avaliação das propostas.

⁴ Ofício n.º UAT-I 95, de 17 de Março de 2010.

⁵ Ofício n.º DROTRH/2010/565, de 19 de Março de 2010.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 7/2010 (Processo n.º 17/2010)

Ao contrário do sugerido na questão colocada, a análise da razoabilidade do preço da proposta tem por base, não os atributos da proposta, mas sim os valores unitários utilizados como base para o cálculo do preço apresentado. Acresce que, neste contexto, são apenas analisados os valores unitários relativos a bens e serviços objectivos, como sejam os custos relativos a passagens aéreas, estadias, refeições e consumíveis, entre outros, que não dependendo directamente do plano de trabalhos ou da qualidade da proposta, não deixam de revelar a razoabilidade financeira da mesma.

4. Com vista à adjudicação, quando for adoptado o critério da proposta economicamente mais vantajosa, o programa do concurso deve, nos termos do disposto na alínea *n*) do n.º 1 do artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), explicitar claramente «os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação, e relativamente a cada um dos factores e subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição da pontuações parciais», o que se verificou no caso presente.
5. No entanto, quando o critério de adjudicação adoptado for o da proposta economicamente mais vantajosa, o n.º 4 do artigo 139.º do CCP, determina que:

4 - Na elaboração do modelo de avaliação das propostas não podem ser utilizados quaisquer dados que dependam, directa ou indirectamente, dos atributos das propostas a apresentar, com excepção dos da proposta a avaliar.

A disposição deve ser entendida «no sentido de proibir que, no programa de concurso, sejam definidas as pontuações a atribuir a cada proposta em função das características de uma outra, por exemplo, fórmulas de avaliação de preço que definam a pontuação a atribuir em função da aproximação ou afastamento de cada uma das propostas da proposta de preço mais baixo (até porque se sabe que tais formas de avaliação tendem, em muitos casos, a facilitar o conluio)»⁶.

⁶ MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, «O concurso público no Código dos Contratos Públicos», *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 207.



Conforme decorre da matéria de facto, no modelo de avaliação das propostas adoptado, foi indicado, como parâmetro de referência para a atribuição da pontuação no factor *preço*, o preço mais baixo proposto pelos concorrentes⁷, conforme segue:

	Factor	Sub-factores	Ponderação	Pontuação	Observações
A	Preço mais vantajoso		40%	(A.1 + A.2)	
A.1		Preço total da proposta, em euros, excluindo o IVA	60%	$P = (a/b) \times 100$	\underline{a} = valor da proposta mais baixa \underline{b} = valor da proposta em análise

6. Do exposto nos pontos 4. e 5., *supra*, resulta que a análise e a classificação das propostas foi prejudicada pela aplicação de metodologia que o regime vigente da contratação pública afasta expressamente.

Na medida em que o modelo de avaliação utilizou dados (o preço mais baixo proposto) que dependiam de atributos das propostas que viessem a ser apresentadas, não foi observado o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do CCP, que proíbe tal prática.

A inobservância da norma citada é susceptível de alterar o resultado do procedimento pré-contratual, na medida em que, um modelo concebido, como exige o citado n.º 4 do artigo 139.º do CCP, para que a avaliação de cada proposta se faça sem a referência a dados que dependam das características das outras propostas, poderia implicar uma diferente ordenação das propostas.

7. Em conclusão:

- a) Não foi observado o n.º 4 do artigo 139.º do CCP, o qual proíbe que na elaboração do modelo de avaliação das propostas possam ser utilizados dados que dependam, directa ou indirectamente, dos atributos das propostas a apresentar, com excepção, claro, dos da proposta a avaliar;
- b) A ilegalidade verificada mostra-se susceptível de conduzir a uma alteração do resultado financeiro do contrato.

⁷ Cfr. o anexo à presente decisão.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 7/2010 (Processo n.º 17/2010)

8. 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 lei admite que, no caso de ilegalidade que altere ou seja susceptível 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).
- b*) Este foi o primeiro procedimento desencadeado ao abrigo do CCP cujo contrato a entidade adjudicante remeteu para fiscalização prévia;
- c*) Consequentemente, a entidade adjudicante não foi destinatária de anterior recomendação sobre a matéria, pelo que se mostra adequado fazer uso desta faculdade.

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, relativamente a futuros procedimentos de contratação pública, formular a seguinte recomendação à Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos:

- Quando for adoptado o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas deve observar o disposto no n.º 4 do artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos, de forma a que a avaliação de cada proposta seja feita sem a referência a dados que dependam dos atributos das outras propostas.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 7/2010 (Processo n.º 17/2010)

Emolumentos: € 634,49.

Notifique-se.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 23 de Abril de 2010

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Maurício Bedo)

Fui presente

A representante do Ministério Público

(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 7/2010 (Processo n.º 17/2010)

Anexo

Concurso público para a aquisição de serviços de monitorização das massas de água interiores da Região Hidrográfica Açores

Modelo de avaliação

	Factor	Sub-factores	Ponderação	Pontuação	Observações
A	Preço mais vantajoso		40%	(A.1 + A.2)	
A.1		Preço total da proposta, em euros, excluindo o IVA	60%	$P = (a/b) \times 100$	\underline{a} = valor da proposta mais baixa \underline{b} = valor da proposta em análise
A.2		Justificação do preço da proposta	40%	- Muito Bom (100 pontos) - Bom (75 pontos) - Razoável (50 pontos) - Fraco (10 pontos) - Muito fraco (0 pontos)	Avalia-se o detalhe com que são demonstrados os cálculos que conduziram à obtenção do preço da proposta e a razoabilidade dos preços praticados
B	Qualidade técnica da proposta		50%	(B.1+B.2+B.3)	
B.1		Programação das fases e tarefas da prestação de serviços	40%	- Muito Bom (100 pontos) - Bom (75 pontos) - Razoável (50 pontos) - Fraco (10 pontos) - Muito fraco (0 pontos)	Avalia-se o detalhe com que é apresentada a calendarização das diferentes fases e tarefas programadas e a sua razoabilidade
B.2		Técnicas e metodologias a utilizar no desenvolvimento dos trabalhos	40%	- Muito Bom (100 pontos) - Bom (75 pontos) - Razoável (50 pontos) - Fraco (10 pontos) - Muito fraco (0 pontos)	Avalia-se a adequação das técnicas e dos métodos a utilizar no desenvolvimento dos trabalhos a qualidade e o rigor com que são descritos
B.3		Fontes de informação	20%	- Muito Bom (100 pontos) - Bom (75 pontos) - Razoável (50 pontos) - Fraco (10 pontos) - Muito fraco (0 pontos)	Avalia-se a qualidade e a adequação das fontes de informação a utilizar para o desenvolvimento dos trabalhos
C	Prazo de execução do serviço		10%		
C.1		Método de controlo e ajustamento temporal das fases e tarefas	100%	- Muito Bom (100 pontos) - Bom (75 pontos) - Razoável (50 pontos) - Fraco (10 pontos) - Muito fraco (0 pontos)	Avalia-se o sistema de controlo temporal das fases e tarefas a desenvolver e o esquema de precedências implementado para calcular o impacto de eventuais desvios relativamente à calendarização prevista