

Investigação sobre Preços Razoáveis no âmbito do Princípio do Valor Agregado na Contratação Pública*

*Tang, Tat Weng***

I. Introdução

Para os serviços e organismos públicos implementarem as atribuições que lhes são cometidas legalmente e promoverem o desenvolvimento social, económico e cultural, procuram sempre no mercado a selecção de pessoas ou empresas adequadas, a quem confiam os seus próprios nomes para concluir os respectivos trabalhos, outrora realizados por próprio pessoal. Esta relação de confiança é construída pela contratação alcançada através de actos de contratação pública. Nestes actos, os serviços e organismos públicos seleccionam principalmente a proposta ou cotação, aceite entre muitas, que propõe as melhores condições; o concorrente que apresentou esta proposta ou cotação irá obter a adjudicação. O ponto crucial do trabalho relativo à contratação pública não é a boa qualificação do concorrente, a boa capacidade de gestão, o baixo preço da proposta ou da cotação, mas a excelência da proposta confinante ao projecto apresentado pelo concorrente, dando lugar à celebração de um contrato público com termos e condições favoráveis. Na verdade, existem muitas excelentes e boas empresas no mercado dos diversos projectos a adquirir, mas a probabilidade da melhor empresa vir à tona e celebre um contrato na contratação pública, é reduzida. O ponto essencial é que os serviços e organismos públicos esperam adquirir o projecto com o melhor valor agregado, em vez de celebrar um contrato com as melhores empresas no mercado. De facto, basta qualquer empresa preencher a qualificação de concorrente, previamente estabelecida pela entidade responsável pela contratação pública, para a sua proposta ou cotação apresentada ser aceite e avaliada. A maioria das pessoas acredita que, desde que o concorrente

* O texto original foi apresentado na 6.ª Conferência Internacional sobre “Gestão Pública no Século XXI: Oportunidades e Desafios” no dia 16 de Outubro de 2014.

** Doutorado em Direito pela Universidade de Ciência Política e Direito da China.

apresente a melhor solução para o projecto a adquirir, ele pode ganhar a oportunidade de contrato. Mas na prática, os serviços e organismos públicos exigem não só uma excelente solução que preencha todos os requisitos, como também uma proposta ou cotação de projecto com uma boa integração, incluindo o preço proposto, a qualidade do concorrente, a excelente solução para a execução do projecto, bem como as condições que implementam o contrato, *etc.* que alcançam as devidas proporções, proporções estas que correspondem à finalidade de valor agregado do respectivo projecto a adquirir pelos serviços ou organismos públicos. Porém, o que é o valor agregado? Como encontrar as sugestões contidas na proposta ou cotação que possuem o melhor valor agregado? Este texto pretende elaborar e analisar estas questões, na expectativa de encontrar algumas implicações e métodos que definam pelo princípio de valor agregado todos os factores dos critérios de avaliação, bem como as correspondentes proporções, especialmente a proporção de preço razoável que deve ser atendida.

II. Princípio de Valor Agregado Aplicável à Contratação Pública

Os serviços e organismos públicos da RAEM devem cumprir, no âmbito do funcionamento financeiro, o Regime de Administração Financeira Pública estabelecido pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006, na redacção do Regulamento Administrativo n.º 28/2009. Nele, há uma secção exclusiva que regula a “autorização das despesas”. O seu artigo 17.º define que “[a] autorização de despesa é conferida de acordo com as regras constantes nos artigos seguintes e com as normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa”. “[A]s regras constantes nos artigos seguintes” indicadas neste artigo são as disposições dos artigos 18.º a 21.º; quanto às “normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa”, para a contratação pública que são as disposições do Decreto-Lei n.º 122/84/M, na redacção do Decreto-Lei n.º 30/89/M (abreviadamente designado por DL n.º 122/84/M). Ao abrigo do disposto do n.º 1 do artigo 18.º do Regime de Administração Financeira Pública, a verificação da autorização das despesas deve incluir três requisitos, um deles é que a autorização das despesas deve preencher o princípio da “eficiência, eficácia e economia”. O n.º 3 deste artigo apresenta uma disposição mais abrangente sobre este princípio: “[n]a autorização de despesas visa-se a

obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”. Na vertente económica esta disposição representa o “princípio do custo-eficácia”. Uma elevada taxa de custo-eficácia representa uma proporção em que existe uma grande diferença entre custo e eficácia. O custo representa-se por c , a eficácia representa-se por e , a sua relação representa-se por $c:e$. Quando $c:e$ é superior a 1, e quanto maior for a relação, menor é o custo-eficácia; inversamente, quando $c:e$ é inferior a 1, e quanto menor for a relação, o custo-eficácia é mais elevado. Em circunstâncias normais, o custo aumenta progressivamente, o crescimento da eficácia permanece com um crescimento marginal, ou seja a taxa de crescimento da eficácia é mais baixa do que a taxa de aumento do custo.

Saliente-se que, na contratação pública, um projecto de elevado custo-eficácia pode não ser capaz de satisfazer as exigências dos serviços e organismos públicos, se a respectiva eficácia não alcançar o nível exigido, que foi definido previamente pelos serviços e organismos públicos. Contudo, no trabalho da contratação pública, a matéria sugerida na proposta ou cotação que for mais apropriada deve alcançar o nível certo de eficácia.

Por outras palavras, o trabalho da contratação pública não é determinado pelo projecto que possui o melhor custo-eficácia, mas pelo projecto que alcança a eficácia certa. Assim, devem os serviços e organismos públicos adquirir o projecto de máxima eficácia? A primeira consideração é que, na contratação pública, o projecto deve possuir uma relação de custo-eficácia que deve ser inferior a 1, senão o projecto não deve ser considerado; a segunda é que os serviços e organismos públicos adquirem o projecto com o nível de eficácia idêntico ao fixado previamente, com vista a permitir o cumprimento suficiente da tarefa, caso contrário, acresce o custo da aquisição do projecto e dispense-se desnecessariamente o erário público. Este constitui o “princípio da boa fruição do erário público” o qual deve cumprir o trabalho da contratação pública.

No passado, algumas pessoas pensaram erroneamente na execução da contratação atendendo ao “princípio de ser adjudicado pelo menor preço”, considerando ser mais vantajoso para as despesas das finanças públicas a proposta ou a cotação com o preço mais baixo, e adjudicavam ao concorrente que apresentasse esta proposta ou esta cotação. No entanto, havia a susceptibilidade da eficácia do projecto contido nesta proposta ou cotação não atingir o nível exigido.

Presentemente, nos países ocidentais com economias mais avançadas, o “princípio do valor agregado” é, pois, estabelecido e deve ser cumprido no moderno regime jurídico da contratação pública. Na óptica económica, a implicação deste princípio estabelece que na proporção entre o *input* e o *output* no processo de produção, sendo o *output* a base, quanto mais baixa for a proporção, melhor valor agregado representa o *output*. O *input* indica o custo do produção, o *output* indica o rendimento resultante do processo de produção. No entanto, estes não se circunscrevem aos valores monetários. Ora nos trabalhos da contratação pública, o *input* não é o preço do projecto, mas sim o custo do ciclo vital de usufruição do próprio projecto.¹ Nesta consideração, implementa-se o princípio do valor agregado de acordo com o princípio da boa fruição do erário público. Ou seja, a proposta ou a cotação apresentada pelo concorrente de preço mais baixo não determina a sua adjudicação, embora o preço seja um dos factores mais importantes a ter em consideração. Por isso, este preço é definido como “preço razoável” na concepção da avaliação de alguns projectos, para além de que este factor deve atingir um elevado nível de proporção.

O trabalho da contratação pública não só abrange o factor preço e a eficácia da execução do projecto, como também inclui os factores que envolvem outras políticas públicas e a participação de actividades comerciais, tais como a manutenção da concorrência leal, a integridade da aquisição, a política de aquisição referente à protecção ambiental, a política da segurança social, a política do trabalho, *etc.*, a fim de assumir as responsabilidades nos aspectos socioeconómico e cultural, do desenvolvimento sustentável e da integridade e honestidade, *etc.* Todavia, os serviços e organismos públicos ainda têm a responsabilidade de adquirirem o projecto com a eficácia pretendida pelo menor custo, referenciando o preço razoável do projecto, o custo administrativo relativo à contratação relativamente mais baixo, o custo relativo à utilização relativamente mais baixo, *etc.* Generalizando, tais responsabilidades tornam-se uma tarefa fundamental de assumir o princípio do valor agregado na aquisição do projecto. No trabalho da contratação pública, como é que se incorpora o princípio do valor agregado na aquisição do projecto? Este vem determinado nos cri-

1 Song Liying e Wang Mancang. *Contratação Pública*. Xi'an: Xi'an Jiaotong University Press, 1.ª Edição, Outubro de 2007, p28.

térios de avaliação estabelecidos para seleccionar a proposta ou a cotação, os quais são afixados como “critérios da adjudicação” na actual legislação processual relativa à contratação pública na RAEM. Desde que os serviços e organismos públicos elaborem os critérios para avaliarem a proposta ou a cotação com base no princípio do valor agregado, pode-se fazer uma boa preparação do trabalho administrativo atendendo à boa fruição do erário público, com elevado custo-eficácia. Na prática, não existe um conjunto de critérios de avaliação estandardizados para avaliar os projectos diversificados, mas existem disposições orientadoras na legislação que fixam os critérios de avaliação. Portanto, os serviços e organismos públicos elaboram os critérios de avaliação que se adaptam a um projecto real, conforme a sua natureza, tipo, função, especificação, *etc.*

III. Importância dos Preços Razoáveis nos Projectos Actuais de Contratação Pública

1. Proporções que os preços ocuparam nos Critérios de Avaliação dos Projectos de Contratação Pública, nos últimos 5 anos

O actual regime de despesas relativo à contratação pública prevê explicitamente que os trabalhos de contratação devem ser precedidos de concurso ou de consulta, e o projecto proposto deve ser avaliado com base em critérios de avaliação previamente estabelecidos. Seja qual for a forma de aquisição, os critérios de avaliação são estabelecidos de acordo com a lei e devem incluir o factor “preço”, o qual por ser apropriado se designa por “preço adequado” ou “preço razoável”.

Nas presentes disposições legais, em quaisquer projectos desenvolvidos na forma de consulta, as cotações só podem ser apresentadas pelas empresas que os serviços e organismos públicos convidam. Entretanto, para os projectos de contratação realizados na forma de concurso, devem ser publicadas de acordo com a lei as respectivas oportunidades de contratação. A tabela seguinte alista o número de anúncios de concursos publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (abreviadamente designado por BO), nos passados cinco anos.

Tabela 1: Número de anúncios de concursos relativos à contratação pública publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, entre 2009 e 2013.

Ano Entidade Tutelar	2009				2010				2011				2012				2013			
	B	S	O	Tot																
CE	0	2	1	3	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
SAJ	4	7	7	18	4	6	4	14	13	9	10	32	12	17	7	36	14	24	3	41
SEF	8	2	0	10	8	2	1	11	8	4	0	12	9	1	0	10	8	4	0	12
SS	13	4	0	17	8	5	0	13	16	3	0	19	20	6	0	26	21	4	0	25
SASC	26	34	17	77	46	35	20	101	47	52	16	115	68	39	13	120	31	43	26	100
SOPT	5	10	29	44	2	10	25	37	8	3	48	59	3	15	34	52	0	3	28	31
Total	56	59	54	169	68	58	51	177	92	72	74	238	112	78	54	244	74	78	57	209

Observações:

† CE corresponde às entidades subordinadas directamente ao Chefe do Executivo; SAJ corresponde às entidades tuteladas pela Secretária para a Administração e Justiça; SEF corresponde às entidades tuteladas pelo Secretário para a Economia e Finanças; SS corresponde às entidades tuteladas pelo Secretário para a Segurança; SASC corresponde às entidades tuteladas pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura; SOPT corresponde às entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

* B representa os bens; S representa os serviços; O representa as obras públicas; Tot significa total.

1) Prática das proporções do factor preço estabelecidas nos critérios de avaliação nos concursos relativos à aquisição de bens e serviços

A fim de compreender concreta e correctamente a proporção do factor preço, que reside nos critérios de avaliação, estabelecida pelos serviços e organismos públicos nos trabalhos de concurso relativos à aquisição de bens e serviços, o autor deste texto recolheu dados provenientes do BO, procedendo em seguida à sua análise.

Entre 2009 e 2013, foram publicados no BO 402 concursos relativos à aquisição de bens e serviços; de entre estes, 90 anúncios incluíram critérios de avaliação. Conforme a tabela 2, onde constam os respectivos

dados, verifica-se que há mais de metade de anúncios que incluem critérios de avaliação, em que o factor preço ocupa proporções inferiores a 50%. A proporção mais baixa ocupa simplesmente 20%, e apenas um projecto de aquisição definiu esta proporção. A mais alta ocupa 70%, com 11 projectos de aquisição a preencher esta proporção. É de notar que as entidades sujeitas à tutela do Secretário para os Transportes e Obras Públicas que definem as proporções dos factores de avaliação, devem cumprir a disposição do artigo 3.º das Instruções para a Realização de Despesas com Obras e Aquisição de Bens e Serviços, aprovada pelo despacho interno emitido do mesmo Secretário – Despacho n.º 15/SOPT/2009, donde a proporção do factor preço não deve ser inferior a 50%, excepto em circunstâncias especiais que se justifiquem. Contudo, registou-se apenas uma entidade tutelada pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas que definiu uma proporção do factor preço de 45% nos critérios de avaliação.

Tabela 2: Número das diferentes proporções do factor preço estabelecidas nos critérios de avaliação contidos nos anúncios relativos à aquisição de bens publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, entre 2009 e 2013

Proporção do factor preço (P)	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	Todas as entidades
$P \leq 25\%$	0	0	0	0	1	0	1
$25\% < P < 50\%$	0	0	34	1	10	1	46
$P = 50\%$	0	1	1	1	3	8	14
$50\% < P \leq 75\%$	0	2	5	1	14	7	29
$75\% < P$	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	3	40	3	28	16	90

Observações:

† CE representa as entidades subordinadas directamente ao Chefe do Executivo; SAJ representa as entidades tuteladas pela Secretária para a Administração e Justiça; SEF representa as entidades tuteladas pelo Secretário para a Economia e Finanças; SS representa as entidades tuteladas pelo Secretário para a Segurança; SASC representa as entidades tuteladas pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura; SOPT representa as entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

No mesmo período, publicaram-se um total de 345 anúncios relativos à aquisição de serviços, onde 155 destes possuem critérios de avaliação. Entre eles, tal como se verifica na tabela 3, há 7 critérios de avaliação, na categoria das proporções do factor preço, incluídas no critério de avaliação igual ou inferior a 25%, em que a proporção mais baixa é de 10%, seguida de 15% e 20%. Na categoria em que a proporção do factor preço é superior a 75%, existem 4 critérios de avaliação que contêm a proporção do preço mais alta, equivalentes a 90%, respectivamente; seguidamente 1 critério de avaliação que contém a proporção do factor preço de 85%; e 5 critérios de avaliação que contêm a proporção do factor preço igual a 80%. No entanto, na tabela 3 revelam-se ainda 3 projectos de serviços nos quais os critérios de avaliação não incluíram a proporção do factor preço, em vez disso os seus métodos de selecção das melhores propostas basearam-se, primeiramente, em definir os factores de qualidade do projecto, ou seja quando os projectos propostos pelos concorrentes preencherem as qualidades numa determinada percentagem, e a selecção de propostas pelo menor preço passa a ser critério adjudicante. Nos anúncios publicados pelas entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, existe 1 critério de avaliação cuja proporção do factor preço é de 20%, muito inferior à percentagem geral exigida equivalente a um mínimo de 50%.

Tabela 3: Número das diferentes proporções do factor preço estabelecidas nos critérios de avaliação contidos nos anúncios relativos à aquisição de serviços publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, entre 2009 e 2013

Proporção do factor preço (P)	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	Todas as entidades
$P \leq 25\%$	0	0	3	0	3	1	7
$25\% < P < 50\%$	0	3	2	0	33	0	38
$P = 50\%$	0	3	1	0	16	16	36
$50\% < P \leq 75\%$	0	0	0	1	47	13	61
$75\% < P$	0	1	0	0	9	0	10
Ser adjudicado pelo menor preço	0	0	0	0	0	3	3
Total	0	7	6	1	108	33	155

Observações:

† CE representa as entidades subordinadas directamente ao Chefe do Executivo; SAJ representa as entidades tuteladas pela Secretária para a Administração e Justiça; SEF re-

presenta as entidades tuteladas pelo Secretário para a Economia e Finanças; SS representa as entidades tuteladas pelo Secretário para a Segurança; SASC representa as entidades tuteladas pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura; SOPT representa as entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

2) Prática das proporções do factor preço estabelecidas nos critérios de avaliação nos concursos relativos à realização de empreitadas de obras públicas

A fim de compreender concreta e correctamente a proporção do factor preço, que reside nos critérios de avaliação, estabelecida pelos serviços e organismos públicos nos trabalhos de concurso relativos à aquisição de bens e serviços, o autor deste texto recolheu sua dados provenientes do BO, procedendo em seguida à análise.

Entre 2009 e 2013, foram publicados no BO 290 concursos públicos e concursos limitados por qualificação prévia referente à realização de obras públicas. De entre estes, conforme os dados listados na tabela 4, existe 1 critério de avaliação cuja proporção do factor preço é a mais baixa, ou seja 25%; depois de 1 critério de avaliação, cuja proporção do factor preço é 35%; há ainda 2 critérios de avaliação cuja proporção do factor preço equivale a 40%. Quanto às proporções do factor preço mais elevadas constata-se, por ordem decrescente, 1 critério de avaliação igual a 80%; 41 critérios de avaliação contêm a proporção de 70% do factor preço e 10 critérios de avaliação contêm a proporção de 65% do factor preço que é a terceira mais alta.

Na tabela 4, a proporção do factor preço indicada em “outros” mostra 11 anúncios referentes a obras públicas, publicados por uma entidade tutelada pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, os quais não contêm critérios de avaliação. Também 2 dos 3 anúncios, publicados pelas entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, expressam critérios de avaliação, os quais definem na primeira fase a avaliação das qualidades, sendo que quando os resultados dos factores de qualidade atingem uma determinada percentagem, entram na segunda fase de avaliação, seleccionando-se então como adjudicante um concorrente que apresenta a proposta com menor preço. Existe um outro anúncio que expressa o critério de avaliação, o qual define na primeira fase a

avaliação das qualidades, sendo que quando os resultados dos factores de qualidade atingem uma determinada percentagem, prossegue-se à fase seguinte da consulta, no entanto este anúncio não indica quais os factores para seleccionar o adjudicante.

Tabela 4: Números das diferentes proporções do factor preço estabelecidas nos critérios de avaliação contidos nos anúncios relativos à realização de obras públicas, publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, entre 2009 e 2013

Proporção do factor preço (P)	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	Todas as entidades
$P \leq 25\%$	0	0	0	0	1	0	1
$25\% < P < 50\%$	2	0	0	0	1	2	5
$P = 50\%$	0	11	0	0	15	20	46
$50\% < P \leq 75\%$	0	19	1	0	64	139	223
$75\% < P$	0	1	0	0	0	0	1
Outros	0	0	0	0	11	3	14
Total	2	31	1	0	92	164	290

Observações:

† CE representa as entidades subordinadas directamente ao Chefe do Executivo; SAJ representa as entidades tuteladas pela Secretária para a Administração e Justiça; SEF representa as entidades tuteladas pelo Secretário para a Economia e Finanças; SS representa as entidades tuteladas pelo Secretário para a Segurança; SASC representa as entidades tuteladas pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura; SOPT representa as entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

2. Qual a proporção ocupada pelo preço razoável no critério de avaliação que pode reflectir o valor agregado do projecto de contratação pública?

1) O preço nos factores de avaliação deve ser o preço razoável

Em quaisquer trabalhos de contratação pública, os serviços e organismos públicos devem estimar o preço do projecto a adquirir, por isso

podem seleccionar a forma de aquisição adequada com base neste preço estimado e outros elementos. Este preço estimado do projecto deve ser definido no momento da realização da contratação e ser compatível com elementos, tais como, recursos humanos, materiais e técnicos *etc.* no mercado e na região de Macau; caso contrário, este preço provavelmente não reflecte o valor do projecto no mercado na região de Macau. Contudo, este preço estimado considera-se “preço de mercado estimado” ou designado geralmente por “montante estimado”.

A maioria das pessoas acredita que, no trabalho de contratação pública, deve-se seleccionar o concorrente com base no “princípio de ser adjudicado pelo menor preço”, ou seja aquele que propõe o menor preço como fornecedor de bens ou serviços, ou construtor de obras públicas, depois de ser adjudicado e do contrato ser celebrado. Apesar do preço ser um factor crucial a considerar no trabalho de avaliação da contratação pública, este não é o único factor determinante. No pressuposto de que a qualidade do projecto proposto atinge o nível exigido, o “preço baixo” embora possa poupar o erário público e permitir que os serviços e organismos públicos adquiram bens ou serviços ou concluam obras, deve ter-se em consideração o grau do “preço baixo” para decidir se este preço é aceitável ou não. Caso o preço baixo seja o preço relativo mais baixo ou o menor preço dentro da faixa de preços normais do mercado, este preço baixo é razoável e aceitável; caso o preço baixo seja inferior à faixa dos preços normais do mercado, este preço baixo é irrazoável e não pode reflectir o preço normal do mercado. Assim, pode presumir-se que o concorrente que apresenta este preço baixo perturba ou tenta perturbar o normal funcionamento e ordenamento do mercado, ou distorce o mercado, por um preço irrazoável ou preço mais baixo do que o custo, considerando-se como preço predatório,² atingindo os seus próprios fins, com a finalidade de excluir outros concorrentes do mercado. Esta é uma prática que infringe a concorrência leal. A contínua reincidência deste tipo de comportamento por parte do concorrente, leva ao encerramento

2 Um preço inferior a custo pode ser considerado como “vendas com prejuízo”. Conforme disposto no artigo 169 do Código Comercial, “[a] venda realizada abaixo do preço de custo ou de aquisição considera-se desleal quando faça parte de uma estratégia dirigida à eliminação de um concorrente ou grupo de concorrentes do mercado”.

de empresas com poder económico mais fraco, com o fim de reduzir a concorrência no mercado, permanecendo apenas as empresas de elevado poder económico no mercado, dando origem a um oligopólio. Caso o concorrente de elevado poder económico continue a candidatar-se a concursos ou consultas mediante um preço predatório, no sentido de expulsar os restantes concorrentes do mercado, eventualmente poderá surgir um estado de monopólio completo. A partir daí, o concorrente controla livremente o mercado relevante e faz o que quer, originando prejuízos não apenas aos serviços e organismos públicos que sofrem perdas na contratação pública, mas até mesmo aos interesses dos residentes.

Além disso, se os preços oferecidos por todos os concorrentes forem superiores ao preço do mercado, no pressuposto de que a qualidade do projecto proposto atinge o nível exigido, o concorrente que apresenta o menor preço como fornecedor ou empreiteiro é seleccionado pelo “princípio de ser adjudicado pelo menor preço”. Este preço designado de “preço baixo” é ainda superior ao preço de mercado. Entenda-se que, este “preço baixo”, ligeiramente superior ao preço de mercado, pode ainda ser considerado como preço razoável quando for justificado de forma razoável ou objectiva. Contudo, quando este “preço baixo” for muito superior ao preço de mercado, obviamente que o respectivo concorrente procura um lucro exorbitante. Este preço que se designa de “preço de cartel” é um preço irrazoável, à semelhança de uma prática que infringe a concorrência leal. Nesta situação, há razão para crer que existe um conluio entre os concorrentes, que tentam procurar lucro ilícito na forma de *bid rigging* (um acordo para participar em licitação). Este é um comportamento típico que lesa a integridade na contratação pública.

2) Como é que o critério de avaliação se reflecte no valor agregado?

A ideia original da contratação pública é que os serviços e organismos públicos implementam os seus deveres e promovem o desenvolvimento sustentável da sociedade, da economia e da cultura através da aquisição de bens e serviços e realização de obras públicas, e para este fim serão capazes de celebrar contratos públicos com os fornecedores de bens e serviços ou com os empreiteiros que apresentam sugestões que preencham melhor as exigências. A fim de adquirir o projecto com o melhor valor agregado, os serviços e organismos públicos devem confiar e adotar o critério de avaliação que tenha um *design* bem concebido, caso con-

trário, a comissão de avaliação não consegue seleccionar efectivamente a proposta ou a cotação adequada com fase na documentação do concurso ou da consulta excelentemente elaborada.

Na aquisição do projecto de melhor valor agregado devem considerar-se praticamente três aspectos:

Primeiro aspecto: considera-se que as “exigências” ou os “requisitos” levantados através da documentação do concurso ou da consulta pelos serviços e organismos públicos, incluem os seguintes tipos: (1) devem satisfazer as necessidades dos trabalhos, atingir o nível adequado exigido pelos trabalhos ou concluir os seus objectivos, bem como atingir e cumprir as especificações técnicas definidas para os projectos de contratação; (2) recursos e capacidades financeiras, materiais, técnicas e humanas dos concorrentes; e (3) execução dos contratos públicos. As exigências compostas por estes tipos consideram-se exigências de “qualidades integradas”. No caso de as exigências definidas ou os requisitos determinados serem demasiado baixos, é provável que resulte um objecto adquirido inútil após a conclusão da contratação. Caso as exigências definidas ou os requisitos determinados sejam excessivamente altos, é provável que não se encontre devidamente o fornecedor de bens e serviços ou o empreiteiro de obras. Ou seja, embora subsista uma proposta ou cotação do concorrente correspondente às altas exigências ou requisitos, o preço sugerido é elevado com base no crescimento marginal do custo-eficácia. Por enquanto, no trabalho de contratação pública, o preço é aceitável desde que o nível de exigências ou de requisitos do projecto de contratação realce o padrão ou nível reconhecido pelo sector industrial e satisfaça a expectativa social e pública ou o padrão reconhecido por eles, não havendo necessidade de definir materialmente as exigências de qualidade excessivas.

Segundo aspecto: “sugestões” apresentadas pelos concorrentes. Estas sugestões pretendem satisfazer todas as exigências ou requisitos fixados pelos serviços e organismos públicos, incluindo o preço e a qualidade integrados no projecto de contratação. Caso as exigências ou requisitos não sejam preenchidos com as sugestões, a respectiva proposta ou cotação considera-se incompatível com as exigências mínimas e assim não deve ser avaliada. Caso a matéria de um elemento sugerido não atinja o nível ou padrão determinados pela exigência ou requisito, isto significa que a matéria deste elemento sugerido está abaixo das exigências qualitativas e

o elemento sugerido não irá obter o ponto de aprovação. Contudo, embora o ponto total da respectiva proposta ou cotação adquira aprovação ou ainda obtenha um ponto mais elevado, basta que um factor de qualidade sugerido não atinja o nível exigido para que a respectiva proposta ou cotação não seja avaliada como a melhor proposta ou cotação para adjudicação. A este respeito, quando o resultado obtido na relação entre as exigências e as sugestões se encontra numa faixa proporcional apropriada, pode ser considerado um projecto de valor agregado. Este é vulgarmente conhecido como um “alto custo-benefício”. Se a proporção for inapropriada, a sua relação desvia-se da faixa proporcional, onde se situa o valor agregado, o que leva à não sugestão de uma proposta ou cotação adequadas, agravando a ocorrência do preço de cartel ou predatório no âmbito da proposta ou cotação.

Terceiro aspecto: consiste no “critério de avaliação” que representa a razão apropriada e reflecte o valor agregado. Primeiramente, o critério de avaliação compreende todos os factores de avaliação que devem corresponder a todas as exigências e requisitos contidos na documentação da proposta ou da consulta, especialmente no caderno de encargos, assim, é possível avaliá-los um por um conforme as sugestões apresentadas pelos concorrentes, com base em cada algoritmo previamente definido; caso contrário quando não for possível avaliar completamente todas as exigências ou requisitos atendendo às sugestões apresentadas, não é possível seleccionar efectivamente um projecto de melhor valor agregado e ainda não se podem avaliar justamente as propostas ou cotações apresentadas pelos concorrentes. Em segundo lugar, como é que se cria o critério de avaliação com base numa razão apropriada e até numa “razão áurea”? Isto é um assunto polémico no trabalho prático, na medida em que a razão é influenciada e diferenciada quando sujeita aos conhecimentos, às capacidades profissionais, aos valores, às capacidades cognitivas e aos níveis de consciência referentes ao projecto *etc.* do próprio pessoal responsável pela contratação pública e dos seus superiores. Todavia, a contratação pública não se assemelha às compras individuais ou privadas, na medida em que o valor do projecto de contratação ou o seu valor agregado não é determinado pelos factores subjectivos ou preferências daqueles indivíduos, mas pela eficiência produtiva, pelo valor de responsabilidade face à sociedade e ao público, pela taxa de expectativa pública perante o governo, ou pelo desempenho do governo exigido pelo público, *etc.*, quanto ao exercício

do poder público (*jus imperii*) dos serviços e organismos públicos no cumprimento das suas funções. Por outras palavras, o público determina que o governo exerce o bem com um bom desempenho. Na contratação pública, o público espera que o projecto de contratação seja obrigado a deter excelentes qualidades integradas através de um desempenho efectivo das funções e respectivo papel, em prol do interesse público, por um lado; e o público exige também ao governo que não desperdice o erário público, e maximize os seus recursos financeiros, por outro lado. Sendo assim, os serviços e organismos públicos terão que obter um equilíbrio devido entre o valor e as qualidades integradas do projecto de contratação. Deste equilíbrio, ou seja do ponto de equilíbrio consegue-se alcançar o nível do valor agregado da contratação pública.

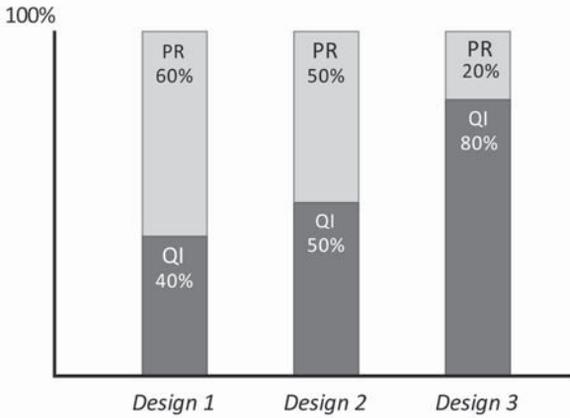
3) Deve o preço razoável ocupar 50% do critério de avaliação?

Tendo em consideração que os objectivos dos projectos da contratação pública variam e as exigências dos serviços e organismos públicos com os projectos também diferem da expectativa pública, daí os valores agregados dos projectos de contratação pública não poderem ser generalizados. O texto acima já explica o objecto adoptado do valor agregado que se baseia no princípio da boa fruição do erário público, em simultâneo com o princípio do custo-eficácia fixado legalmente. Até aqui presume-se que o custo consiste no uso efectivo dos recursos financeiros do governo, e a eficácia é o grau de satisfação com a procura do governo e funções desempenhadas, conforme as qualidades integradas da contratação pública. Entretanto, na fase de elaboração do critério de avaliação que atinge o valor agregado, devem considerar-se duas vertentes: a consideração do *design* formal e a consideração do *design* material.

A) Considerações sobre o *design* formal

O *design* formal é uma reflexão sobre o critério de avaliação externo ou superficial em consideração às proporções ocupadas do preço razoável e das qualidades integradas, havendo respectivamente 3 formas de aparência: na primeira, a proporção do factor “preço razoável” é superior à proporção do factor “qualidades integradas”; na segunda, as proporções dos factores “preço razoável” e “qualidades integradas” ocupam respectivamente metade; na terceira, a proporção do factor “preço razoável” é inferior à proporção do factor “qualidades integradas”.

Gráfico 1: *Designs* das proporções ocupadas pelos factores preço razoável (PR) e qualidades integradas (QI) nos critérios de avaliação



O autor deste texto acredita que, a fim de obter o projecto de contratação pública com o melhor valor agregado, a Administração deve produzir um equilíbrio entre a fruição efectiva dos recursos financeiros e o desempenho das funções e do papel do projecto de contratação pública; por outras palavras, o preço razoável pelo qual o concorrente apresenta a proposta ou cotação deve ocupar metade da pontuação do critério de avaliação, e a outra metade deve reflectir-se sob o conteúdo sugerido da proposta ou cotação. Ou seja, o melhor conteúdo sugerido respeita à proposta ou cotação de melhor qualidade, e também mais capaz de satisfazer as exigências ou requisitos levantados pela entidade responsável pela contratação pública, bem como desempenhar as funções e o papel do projecto a prestar. Por esta razão, basta que na aparência exterior do critério de avaliação, seja possível atingir o equilíbrio na forma, ou que as proporções do factor “preço razoável” e “qualidades integradas” ocupem respectivamente metade, sendo ambos igualmente importantes, para que o projecto seja de valor agregado. No entanto, isto serve de referência apenas. Na prática, os serviços e organismos públicos irão determinar, para os projectos de contratação pública, as diferentes proporções do factor “preço” e de cada factor “qualidade”, no sentido de obterem os projectos de contratação pública do valor agregado que desejam. Vale a pena men-

cionar que as proporções do factor “preço razoável” e do factor “qualidades integradas” devem ser aumentadas ou reduzidas numa faixa dentro de um intervalo razoável. Se o factor “preço razoável” for superior a 50% (tal como o *design 1* mostrado no gráfico 1), e quanto maior for e desde que o respectivo projecto de contratação pública atinja a qualidade exigida, verifica-se que os serviços e organismos públicos focam a sua gerência nas despesas deste projecto; contrariamente, se a proporção do factor “preço razoável” for inferior a 50% (tal como o *design 3* mostrado no gráfico 1), e quanto menor for, verifica-se que os serviços e organismos públicos focam-se mais na qualidade do projecto.

Para compreender a forma do critério de avaliação, ou seja a relação proporcional dos factores de avaliação na elaboração da tendência das diferentes pontuações do factor “preço razoável” e do factor “qualidades integradas”, é necessário fazer uma reflexão sobre os pontos totais calculados com base nos três *designs* do critério de avaliação, e analisar se as diferentes percentagens das proporções do factor “preço razoável” e do factor “qualidades integradas” permitem que os serviços e organismos públicos obtenham o projecto de contratação pública do valor agregado.

Em geral, usa-se um sistema de pontuação de cem pontos, onde a pontuação da aprovação é normalmente fixada em 50 pontos, e também fixada em 60 pontos. Caso a pontuação da aprovação fixada seja inferior a 50 pontos, então considera-se mais condescendente; caso esta seja fixada acima dos 60 pontos, então considera-se mais rigorosa, e até mesmo muito rigorosa.

A pontuação do factor “preço razoável” mais alta indica que o preço sugerido na respectiva proposta ou cotação é melhor ou mais razoável. Deve enfatizar-se que o melhor preço ou o preço mais razoável, não é necessariamente o menor preço. A pontuação do factor “qualidades integradas” mais alta indica geralmente que as qualidades integradas sugeridas na respectiva proposta ou cotação são melhores ou mais altas.

a) Modalidade em que as pontuações obtidas pelos factores “preço razoável” e “qualidades integradas” no critério de avaliação sobem, e pontuações finais correspondentes aos *designs* diferentes do critério de avaliação

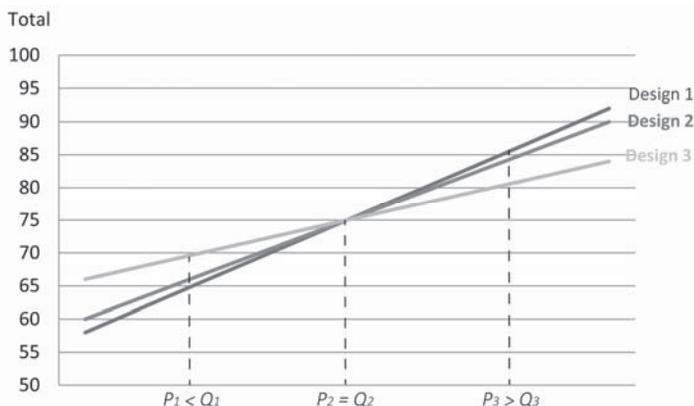
A modalidade desta pontuação dos factores de avaliação consiste na subida contínua das pontuações do factor “preço razoável” e do factor

“qualidades integradas”, conforme as pontuações assumidas apresentadas na tabela 5. No entanto, a pontuação do factor “preço razoável” é um ponto inferior ao ponto do factor “qualidades integradas” e ambos tendem a subir, até que o último ponto seja superior à pontuação do factor “qualidades integradas”. Ou seja, sendo a taxa de crescimento do primeiro relativamente mais elevada, as linhas de crescimento delineadas por ambas as pontuações originam um ponto interseccional, o qual é também o ponto interseccional das linhas dos pontos totais resultantes destes três *designs* do critério de avaliação.

Tabela 5: Modalidade em que as pontuações obtidas pelos factores “preço razoável” e “qualidades integradas” sobe, e evoluções da mudança das pontuações totais sob os três *designs* do critério de avaliação

Partindo do princípio de pontuação		<i>Design 1</i>			<i>Design 2</i>			<i>Design 3</i>		
Pontuação do factor “preço razoável”	Pontuação do factor “qualidades integradas”	Pontos ocupados pelo factor “preço razoável” (60%)	Pontos ocupados pelo factor “qualidades integradas” (40%)	Pontos Totais (100%)	Pontos ocupados pelo factor “preço razoável” (50%)	Pontos ocupados pelo factor “qualidades integradas” (50%)	Pontos Totais (100%)	Pontos ocupados pelo factor “preço razoável” (20%)	Pontos ocupados pelo factor “qualidades integradas” (80%)	Pontos Totais (100%)
50	70	30	28	58	25	35	60	10	56	66
55	71	33	28.4	61.4	27.5	35.5	63	11	56.8	67.8
60	72	36	28.8	64.8	30	36	66	12	57.6	69.6
65	73	39	29.2	68.2	32.5	36.5	69	13	58.4	71.4
70	74	42	29.6	71.6	35	37	72	14	59.2	73.2
75	75	45	30	75	37.5	37.5	75	15	60	75
80	76	48	30.4	78.4	40	38	78	16	60.8	76.8
85	77	51	30.8	81.8	42.5	38.5	81	17	61.6	78.6
90	78	54	31.2	85.2	45	39	84	18	62.4	80.4
95	79	57	31.6	88.6	47.5	39.5	87	19	63.2	82.2
100	80	60	32	92	50	40	90	20	64	84

Gráfico 2: Modalidade em que as pontuações obtidas pelos factores “preço razoável” e “qualidades integradas” tendem a subir, e evolução das pontuações totais obtidas pelas três *designs* do critério de avaliação



Nesta modalidade de pontuação, quando a do factor “preço razoável” é inferior à do factor “qualidades integradas” ($P_1 < Q_1$), conforme o *design* 1 que se foca na pontuação do factor “preço razoável”, esta não atinge o objectivo desenhado e desempenha a sua vantagem, resultando em pontuação totais mais baixas do que as dos *designs* 2 e 3.

Quando as pontuação obtidas pelas factores “preço razoável” e “qualidades integradas” ($P_2 = Q_2$) são equivalentes, surge um ponto crítico, onde as pontuação totais destes três *designs* são iguais, e por isso não importa qual o *design* para avaliar já que o resultado será o mesmo.

Quando as pontuação obtidas pela factor “preço razoável” são superiores às pontuações obtidas pelo factor “qualidades integradas” ($P_3 > Q_3$), conforme o *design* 1 se foca no melhor preço sugerido ou no preço mais razoável, as pontuação totais computadas são mais elevadas do que as totais obtidas pelos outros dois *designs*.

Tendo por base que o resultado da avaliação do *design* 1 se foca no preço razoável do projecto de contratação pública e o resultado da avaliação do *design* 3 se foca nas qualidades integradas do projecto de contratação pública, na situação em que os pontos obtidos por ambos os factores sugeridos por um concorrente sejam superiores aos pontos obtidos por

outro concorrente, não importa qual o *design* para avaliar, ou seja as sugestões levantadas por este concorrente devem obter a pontuação total mais elevada.

Por exemplo, assumamos que um concorrente A apresenta uma proposta cujo preço e qualidades obtêm, respectivamente, 65 e 73 pontos, sobre os respectivos factores, e outro concorrente B obtêm respectivamente 80 e 76 pontos. Conforme as pontuações do *design* 1 do critério de avaliação contidas na tabela 5, o concorrente A obtém a pontuação total de 68.2, e o concorrente B obtém a pontuação total de 78.4, o que quer dizer que o concorrente B apresenta uma proposta melhor do que a proposta apresentada pelo concorrente A. Se for conforme as pontuações do *design* 3 do critério de avaliação contidas na tabela 5, na situação em que as pontuações obtidas sejam iguais, o concorrente A obtém a pontuação total de 71.4, e o concorrente B obtém a pontuação total de 76.8, e assim é igualmente o concorrente B que apresenta uma proposta melhor. Constatase apenas que a diferença das pontuações totais obtidas por ambos é mais curta, comparativamente com a diferença obtida do resultado com base no *design* 1, que se foca no preço razoável, de uma diferença de 10.2 pontos passou a 5.4 pontos. Em suma, desde que as pontuações obtidas nos factores “preço razoável” e “qualidades integradas” do concorrente B sejam superiores às obtidas pelo concorrente A, não importa então qual o *design* dos critérios de avaliação para a avaliação. O concorrente B obtém sempre as pontuações totais mais elevadas do que as obtidas pelo concorrente A.

b) Modalidade em que as pontuações obtidas pela factor “preço razoável” descem e as pontuação obtidas pelo factor “qualidade integrada” sobem e pontuações finais correspondentes aos *designs* diferentes do critério de avaliação

A modalidade desta pontuação dos factores de avaliação consiste na descida contínua das pontuações do factor “preço razoável”, e a subida contínua das pontuações do factor “qualidades integradas”. Conforme as pontuações assumidas apresentadas na tabela 6, as pontuações do factor “preço razoável” descem continuamente desde as pontuações elevadas para as pontuações baixas, e as pontuações do factor “qualidades integradas” sobem continuamente desde as pontuações baixas para as pontuações elevadas. Este crescimento e decréscimo assinalam uma mudança li-

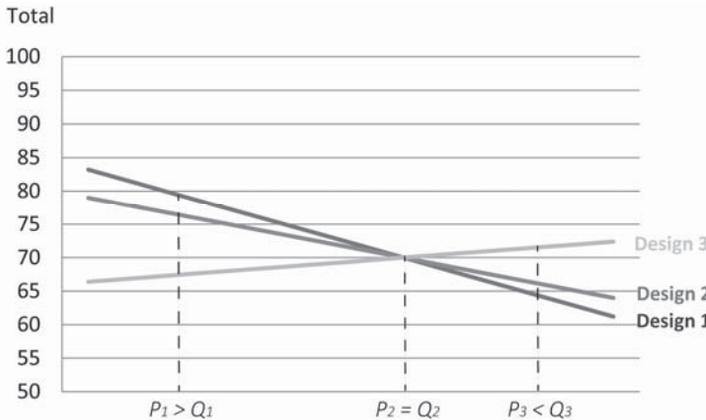
near que origina uma ponto interseccional, a qual é um ponto de viragem desta modalidade.

Tabela 6: Modalidade em que as pontuações obtidas pelo factor “preço razoável” descem e as do factor “qualidades integradas” sobem, e evoluções da mudança das pontuações totais dos três *designs* do critério de avaliação

Partindo do princípio de pontuação		<i>Design 1</i>			<i>Design 2</i>			<i>Design 3</i>		
Pontuação do factor “preço razoável”	Pontuação do factor “qualidades integradas”	Pontos ocupados pelo factor “preço razoável” (60%)	Pontos ocupados pelo factor “qualidades integradas” (40%)	Pontos Totais (100%)	Pontos ocupados pelo factor “preço razoável” (50%)	Pontos ocupados pelo factor “qualidades integradas” (50%)	Pontos Totais (100%)	Pontos ocupados pelo factor “preço razoável” (20%)	Pontos ocupados pelo factor “qualidades integradas” (80%)	Pontos Totais (100%)
100	58	60	23.2	83.2	50	29	79	20	46.4	66.4
95	60	57	24	81	47.5	30	77.5	19	48	67
90	62	54	24.8	78.8	45	31	76	18	49.6	67.6
85	64	51	25.6	76.6	42.5	32	74.5	17	51.2	68.2
80	66	48	26.4	74.4	40	33	73	16	52.8	68.8
75	68	45	27.2	72.2	37.5	34	71.5	15	54.4	69.4
70	70	42	28	70	35	35	70	14	56	70
65	72	39	28.8	67.8	32.5	36	68.5	13	57.6	70.6
60	74	36	29.6	65.6	30	37	67	12	59.2	71.2
55	76	33	30.4	63.4	27.5	38	65.5	11	60.8	71.8
50	78	30	31.2	61.2	25	39	64	10	62.4	72.4

Nesta modalidade de pontuação, quando a pontuações do factor “preço razoável” é superior à do factor “qualidades integradas” ($P_i > Q_i$), conforme o *design 1* foca na pontuação do factor “preço razoável”, esta atinge efectivamente o objectivo desenhado e desempenha a sua vantagem, resultando nas suas pontuações totais serem mais elevadas que as dos *designs 2* e *3*.

Gráfico 3: Modalidade em que as pontuações obtidas pelo factor “preço razoável” descem e as obtidas pelo factor “qualidades integradas” sobem e evoluções das pontuações totais obtidas pelos três designs do critério de avaliação



Quando as pontuações obtidas pelas factores “preço razoável” e “qualidades integradas” ($P_2 = Q_2$) forem iguais, as pontuação totais destes três *designs* são iguais, por isso não importa qual o *design* para a avaliação, já que o resultado será o mesmo.

Quando as pontuações obtidas pelo factor “preço razoável” forem inferior às obtidas pelo factor “qualidades integradas” ($P_3 < Q_3$), dado que o *design* 3 se foca nas qualidades integradas do projecto de contratação pública, as pontuações do factor “qualidades integradas” aumentam proporcionalmente, e as pontuações totais calculadas são mais elevadas do que as pontuações totais dos outros dois *designs* e o *design* 3 prevalece.

Tendo por base que o resultado da avaliação do *design* 1 foca-se no preço razoável do projecto de contratação pública e o resultado da avaliação do *design* 3 se foca nas qualidades integradas do projecto de contratação pública, sobre as mesmas sugestões apresentadas por um concorrente, avaliam-se as pontuações pelos diferentes *designs* dos critérios de avaliação, donde irão aparecer os resultados contrários.

Aqui por exemplo, assumindo que um concorrente C apresenta uma proposta ou cotação cujo preço e qualidades obtêm respectivamente 80 e 66 pontos nos respectivos factores, e outro concorrente D obtêm respectivamente 60 e 74 pontos, de acordo com as pontuações do *design*

1 do critério de avaliação contidas na tabela 6, o concorrente C obtém o pontuação total de 74.4 e o concorrente D obtém a pontuação total de 65.6, ou seja o concorrente C apresenta uma proposta melhor do que a proposta apresentada pelo concorrente D. Contudo, na situação em que as pontuações obtidas forem iguais, e conforme as pontuações do *design* 3 do critério de avaliação contidas na mesma tabela, o concorrente C obtém a pontuação total de 68.8 e o concorrente D obtém a pontuação total de 71.2. Assim, o concorrente D apresenta uma proposta de projecto melhor do que o concorrente C.

c) O aumento da proporção do factor “qualidades integradas” pode não ser suficiente para obter o projecto de contratação pública de elevada qualidade e de desempenho eficaz

Da análise dos dois exemplos supramencionados das modalidades de pontuações típicas, encontra-se a proporção directa e a proporção inversa dos factores “preço razoável” e “qualidades integradas”, evidenciadas na tabela 5, onde se verifica que as pontuações destes dois factores quando aumentam simultaneamente, pela avaliação de qualquer um dos *designs* do critério de avaliação, os resultados, ou a pontuação total, calculados pelas pontuações mais elevadas destes dois factores, são igualmente os mais elevados. No caso da tabela 6, cujos exemplos reflectem relativamente a realidade, o factor “qualidades integradas” que pode angariar na generalidade mais sugestões de melhoria de qualidade, obterá pontuação mais elevadas, e assim o preço sugerido irá ser correspondentemente mais elevado, implicando que a pontuações resultantes do factor “preço razoável” irá ser relativamente mais baixa.

Nos *designs* 1 e 3 do critério de avaliação destes dois exemplos, os factores de avaliação da proporção mais alta beneficiam apenas os projectos de contratação pública cujos factores relevantes obtém pontuação mais elevadas. Concretamente, se o factor “preço razoável” ocupar uma proporção superior à do factor “qualidades integradas”, desde que o preço sugerido pelo concorrente prevaleça sobre os preços sugeridos por outros concorrentes, a pontuação resultante será “ampliada” conforme a proporção relativamente mais alta, aumentando assim a oportunidade deste ser adjudicado. No entanto, nas sugestões reais os respectivos preços são meramente avaliados conforme o algoritmo pré-definido. Sempre que a pontuação obtida pelo factor “preço razoável” for apenas “ampliada” e não sobressaia extraordinariamente, o *design* 1 do critério de avaliação vai

favorecer o concorrente que apresente um projecto com o melhor preço e qualidade; se o factor “qualidades integradas” ocupar uma proporção mais elevada do que a proporção do factor “preço razoável”, basta que as qualidades integradas sugeridas pelo concorrente sejam melhores do que as sugeridas por outros concorrentes, para que a pontuação resultante seja ampliada conforme a proporção relativamente mais alta, aumentando assim a oportunidade deste ser adjudicado. No entanto, nas sugestões reais, as respectivas qualidades são meramente avaliadas conforme os algoritmos pré-definidos. Sempre que a pontuação obtida pelo factor “qualidades integradas” for apenas ampliada e as qualidades integradas não sejam extremamente excelentes, o *design 3* do critério de avaliação vai favorecer o concorrente que apresente um projecto de melhor qualidade e preço. Assim, no critério de avaliação estabelece-se um factor de avaliação com uma proporção mais elevada que não exige a qualidade rigorosa do projecto sugerido, o que é benéfico para o projecto sugerido com melhor qualidade que terá maior oportunidade de ser adjudicado.

B) Considerações do *design material*

O *design material* é uma reflexão sobre o critério de avaliação interna ou intrínseca, em que se considera a metodologia do algoritmo da pontuação de cada factor de avaliação. O factor “qualidades integradas” mencionado no texto, na prática, é composto por qualidades individuais capazes de reflectir a qualidade do projecto sugerido. A qualidade do projecto prestado baseia-se principalmente em três aspectos: o concorrente, o projecto de contratação pública *per se* e o contrato público. A qualidade do próprio concorrente, inclui o nível de gerência, a experiência, a técnica e a capacidade que possui para a prestação do projecto de contratação pública, a reputação e a boa-fé, a capacidade financeira, as qualificações profissionais e técnicas dos recursos humanos, *etc.*; quanto à qualidade do projecto de contratação pública *per se*, inclui as especificações e os padrões industriais, o planeamento de fornecimento ou da execução, o plano de formação, a elaboração do manual de trabalho ou de utilização, o apoio técnico *etc.*; quanto à qualidade do contrato público, inclui o armazenamento e o transporte, o prazo da prestação, o planeamento do pagamento, a manutenção e a reparação, bem como o serviço pós-venda, *etc.*

O texto acima menciona que os serviços e organismos públicos intentam adquirir um projecto de contratação pública com a melhor quali-

dade aumentando a proporção do factor “qualidades integradas”; contudo este método só amplia superficialmente o ponto resultante da qualidade, mesmo que a qualidade do projecto proposto não seja particularmente excelente. Sinceramente, para adquirir um projecto de contratação pública de elevada qualidade, deve começar-se pela definição substancial ou material das exigências mais elevada ou rigorosas dos diferentes factores individuais de qualidade. Para isso, consideram-se duas vertentes: a vertente da obtenção de pontos e a vertente da qualidade *per se*.

Conforme a vertente da obtenção de pontos, um projecto de contratação pública proposto pode atingir as exigências levantadas dos serviços e organismos públicos, desde que cada factor individual de qualidade obtenha o valor de aprovação mediante a avaliação do algoritmo pré-definido, caso contrário, o respectivo factor individual de qualidade não preenche a exigência mínima da respectiva qualidade. Se os serviços e organismos públicos intentam aumentar a qualidade do respectivo factor individual de qualidade, pode exigir-se uma pontuação de aprovação mais elevada, por exemplo, num esquema de 100 pontos, a pontuação de aprovação de 50 pode ser aumentada para 70. Neste momento, basta que o ponto do respectivo factor individual de qualidade obtida após a avaliação seja igual ou superior a 70, para ser considerada aprovada pois possui uma qualidade relativamente mais alta.

Conforme a vertente da qualidade *per se*, a referência à avaliação dos diferentes factores de qualidade individuais é estabelecida particularmente consoante as suas características. Por isso, para elevar o nível de qualidade do factor de qualidade deve desenhar-se uma exigência mais alta quanto ao aspecto do seu teor, ou seja o nível de exigência ou requisito do factor de qualidade deve ser elevado. Neste momento, basta que a qualidade sugerida atinja um nível elevado ou preencha os requisitos de especificação elevada e que seja um factor de qualidade individual sugerida de alta qualidade. Por exemplo, para a qualificação referente à qualidade de gestão de uma empresa, o preenchimento do requisito pode ser aumentado pelo concorrente que obtenha a qualificação de gestão organizacional da “Gestão de Qualidade Total”, para além da certificação ISO9000. Neste ponto, desde que o concorrente obtenha a certificação da “Gestão de Qualidade Total”, ele satisfaz o factor de qualificação da qualidade de gestão e obtém o ponto mais elevado.

IV. Nota Final

Para seleccionar efectivamente um fornecedor de bens ou serviços, ou construtor de obras que satisfaça as exigências estabelecidas pelo governo, com quem se celebre contrato, é essencial que se estabeleça apropriadamente o critério de avaliação para avaliar a proposta ou a cotação. O designado “critério de avaliação” refere-se ao respectivo *design* efectivo e adequado que serve para seleccionar um projecto sugerido, com base no pressuposto do custo-eficácia e da boa fruição do erário público atingindo o melhor valor agregado, caso contrário, mesmo que se obtenha um projecto sugerido com uma elevada eficácia, o governo irá correspondentemente aumentar as despesas não necessárias. Dado que os trabalhos da contratação pública não são decididos na perspectiva do ponto de vista pessoal, mas na perspectiva do interesse da Administração e da sociedade, deve portanto no processo de selecção do adjudicante considerar-se um equilíbrio entre “viver dentro das nossas possibilidades” e “lidar com o pagamento” do governo e as necessidades públicas, para que seja possível estabelecer correctamente todos os factores de avaliação, os seus algoritmos e as devidas proporções do critério de avaliação.

Na legislação vigente, os principais factores de avaliação dos critérios de avaliação vêm meramente estipulados, e além disso, não existem outras disposições relativas mais pormenorizadas e concretas. Isto é, a legislação concede aos serviços e organismos públicos as directrizes e, num certo enquadramento, a liberdade suficiente para estabelecerem os factores de avaliação que satisfazem as diferentes necessidades. Todavia, existe actualmente um despacho de natureza administrativa que é aplicável às entidades que estão sujeitas à tutela do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, onde se inclui o “critério de adjudicação” que é uma disposição mais explícita perante as disposições legais, especialmente a proporção do preço razoável geralmente não pode ser inferior a 50%, salvo a existência de uma razão bem justificada que permita uma percentagem mais baixa. De qualquer modo, os critérios de avaliação destinados a adquirir um projecto de contratação pública podem, em geral, ser divididos em duas partes: preço razoável e qualidades integradas.

Assim, a fim de adquirir um projecto de contratação pública com o melhor valor agregado, a maioria das pessoas considera que basta fixar uma certa proporção do factor de avaliação nos critérios de avaliação para se poder atingir o objectivo. Por exemplo, se se intentar adquirir um

projecto de contratação pública de qualidade mais elevada, aumenta-se a proporção do factor de avaliação referente à qualidade, permitindo a obtenção de um projecto sugerido de qualidade mais elevada; se se intentar adquirir um projecto de contratação pública de melhor preço, com o aumento da proporção do factor preço ou preço razoável, salienta-se então o foco no preço do projecto sugerido. Na verdade, esta prática só amplia a pontuação obtida pelo respectivo factor de avaliação, na pontuação total, através do tamanho da sua proporção. Quer isto dizer que é de se destacar a sua vantagem que não é particularmente prevalente. Portanto, esta prática é apenas uma prática superficial.

De facto, a maneira mais eficaz de adquirir um projecto de contratação pública de melhor valor agregado, relativamente à prática superficial supracitada, requer uma técnica mais elevada, sendo uma prática intrínseca ou material. A qualidade do projecto de contratação pública deve reflectir a qualidade *per se* do projecto sugerido pelo proponente ou pelos serviços e organismos públicos. Portanto, se os serviços e organismos públicos intentam adquirir um projecto sugerido de qualidade mais elevada, pode realizar-se, desde que aumente as especificações ou exigências do projecto a contratar para um nível mais elevado. Claramente, o preço de um projecto de qualidade mais elevada é mais elevado no mercado; assim o preço correspondente da aquisição de um projecto sugerido de qualidade mais elevada deve ser um preço razoável, caso contrário, surge o designado “um fornecimento de moeda de um centavo” e “um bom produto tem o seu valor”. Se ocorrer a situação de um projecto de alta qualidade e preço baixo, dá-se a oportunidade de surgir uma proposta ou cotação com preço predatório. Neste caso, para se adquirir um projecto sugerido de melhor valor agregado, deve levar-se em conta as proporções dos factores de qualidade agregadas e do preço razoável, as quais devem ser iguais ou relativamente iguais, caso contrário, há o desequilíbrio que favorece um aspecto e desfavorece outro, levando o projecto sugerido e seleccionado a um projecto que não é de melhor valor agregado entre outros.

Perante esta análise e discussão, a fim de se seleccionar um projecto sugerido de melhor valor agregado no trabalho da contratação pública, observa-se a prática da consideração intrínseca ou material mais apropriada ao equilíbrio entre qualidade e preço, de modo a utilizar efectivamente o erário público e a sua fruição com custo-eficácia. No entanto, esta prática requer ao pessoal responsável pela contratação pública, profissionalismo e técnica relativamente mais elevados, capaz de desenhar e estabelecer

os critérios de avaliação cujos factores de avaliação atingem o melhor valor agregado perante as características do projecto individual a contratar e o objectivo da contratação pública.