

AGÊNCIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS, E.P.E.

Concurso Público Internacional para Seleção de Fornecedores de Combustíveis Rodoviários

Relatório Final de Avaliação das Propostas

03 de Setembro de 2008

Relatório final de avaliação das propostas
(artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 197/99)

1. Do Concurso Público

O “Concurso Público Internacional para a Selecção de Fornecedores de Combustíveis Rodoviários” foi aberto por Anúncio publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 28 de Maio de 2008, com o n.º 2008/S 102-136879 e no Diário da República, n.º 105, 2.ª série, de 2 de Junho de 2008, rectificado por anúncio publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 2 de Julho de 2008, com o n.º 2008/S 126-167163 e no Diário da República, n.º 129, 2.ª série, de 7 de Julho de 2008.

Apresentaram propostas as seguintes empresas (por ordem de entrada nos serviços da ANCP):

GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.

Repsol Portuguesa, S.A.

BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.

2. Do Acto Público do Concurso

No dia 29 de Julho de 2008 realizou-se, pelas 14 horas e 30 minutos, o acto público de abertura das propostas tendo o júri do Concurso, após cumprimento de todas formalidades legais, deliberado, por unanimidade, admitir todos os concorrentes.

A súmula do acto público consta da respectiva acta.

3. Da análise das propostas

A fim de dar cumprimento ao disposto no artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o júri procedeu à apreciação das condições de apresentação das propostas constantes do artigo 3.º do programa de concurso, tendo considerado haverem todos os concorrentes comprovado o cumprimento daqueles requisitos – a saber, não se encontrarem em nenhuma das situações referidas no número 1 do artigo 33.º, do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho e comprovarem ter cobertura geográfica nacional através da sua rede de postos de abastecimentos públicos - e, conseqüentemente, deliberou, por unanimidade, admitir todos os concorrentes à fase de apreciação das propostas.

De seguida, o Júri passou à análise das propostas, nos termos do artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 197/99, tendo verificado que todos os concorrentes identificaram correctamente os Lotes a que concorrem – todos os concorrentes concorrem aos Lotes 1 e 2 – tendo também apresentado

propostas de desconto, cujos quantitativos, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, devem considerar-se como não incluindo o IVA.

Para aferição do efectivo cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais mínimos e níveis de serviços, o Júri passou à análise dos Anexos III.1 e III.2 nos quais os concorrentes teriam que assumir o cumprimento das especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço constantes do caderno de encargos, e que permitiu extrair as seguintes observações, relativamente às propostas apresentadas por cada um dos concorrentes:

GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.

Anexo III.1 – Lote 1

O concorrente, no preenchimento deste anexo, declarou não cumprir com os seguintes níveis de serviço:

“C. Os cartões já existentes à data da entrada em vigor do novo contrato devem ser cancelados, sendo emitidos novos cartões pela entidade fornecedora.

G. Os cartões electrónicos de abastecimento devem prever os seguintes requisitos de funcionalidade:

.....

b) Associação a uma entidade adquirente através da identificação pela designação da entidade e por código unívoco, que permita identificar o organismo adquirente e o respectivo ministério

.....

i) Registo dos consumos, com os seguintes dados:

.....

iii. Preço por litro praticado no local de abastecimento;

.....

M. As entidades fornecedoras deverão, sempre que um veículo seja abastecido, fornecer o respectivo talão com indicação, no mínimo, dos seguintes elementos:

a) Identificação do número do cartão;

b) Identificação da entidade;

c) Identificação do veículo;

d) Data, hora e local de abastecimento; e

e) Identificação do produto abastecido e respectivas quantidades”.

Os níveis de serviço acima identificados correspondem, respectivamente, às especificações técnicas referidas nos nºs 3 e 7 do artigo 22º (Pontos C. e G.) e às condições de fornecimento previstas no n.º 2 do artigo 30.º (Ponto M.), todos do caderno de encargos.

A declaração de não cumprimento emitida pelo concorrente, na sua proposta, relativamente aos itens acima identificados, corresponde, assim, a uma alteração de cláusulas do caderno de encargos, não admitida em nenhum dos documentos concursais.

Com efeito, retira-se da alínea b) do n.º 2 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que apenas poderá a proposta ser apresentada com alterações de cláusulas do caderno de encargos no caso de essa alteração ser expressamente admitida nas peças concursais.

Pelo contrário, o programa de concurso refere expressamente no n.º 9 do seu artigo 8.º que “não é permitida a apresentação de propostas com alterações de cláusulas do caderno de encargos”.

Ademais, o n.º 1 do artigo 4.º refere, textualmente, que “serão seleccionados, para cada um dos lotes, os 3 (três) concorrentes com melhor proposta de desconto unitário (por litro de combustível) para o Estado **e que cumpram cumulativamente as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço constantes do caderno de encargos** e apresentados nos termos definidos nas alíneas b) e c), do número 4, do artigo 8.º do presente programa de concurso” (negrito nosso).

Nesta conformidade, o não cumprimento das especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço não pode deixar de consubstanciar uma violação de cláusulas do caderno de encargos, no caso, os nºs 3 e 7 do artigo 22º e o n.º 2 do artigo 30.º.

Anexo III.2 – Lote 2

O concorrente declarou cumprir todas as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço relativos ao Lote 2.

Repsol Portuguesa, S.A.

Anexo III.1 – Lote 1

O concorrente declarou cumprir todas as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço relativos ao Lote 1.

Anexo III.2 – Lote 2

O concorrente declarou cumprir todas as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço relativos ao Lote 2.

BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.

Anexo III.1 – Lote 1

O concorrente declarou cumprir todas as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço relativos ao Lote 1.

Anexo III.2 – Lote 2

O concorrente, apesar de ter declarado cumprir todas as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço relativos ao Lote 2, anexou à sua proposta uma adenda, que, no seu último ponto, estabelece uma condição quanto a este Lote:

“As quantidades mínimas a abastecer, por questões de segurança, não poderão ser inferiores a 3.000 litros.”

Em disposição alguma do caderno de encargos está prevista a possibilidade de serem estabelecidas limitações às quantidades de fornecimento de combustíveis rodoviários a granel, designadamente no artigo 24.º que estabelece os níveis de serviço e no artigo 31.º que define as condições de fornecimento.

Por outro lado, o programa de concurso, no n.º 9 do seu artigo 8.º, refere expressamente que “não é permitida a apresentação de propostas com alterações de cláusulas do caderno de encargos”.

Assim sendo, o Júri não pode deixar de considerar que a condição apresentada pelo concorrente, não admitida em qualquer das peças concursais, constitui um claro incumprimento do postulado constante do artigo 4.º do caderno de encargos, que obriga os concorrentes ao integral respeito das especificações técnicas dos produtos e níveis de serviço.

Em conformidade, o Júri considera que, quanto a este Lote, o concorrente violou os artigos 24.º e 31.º do caderno de encargos.

4. Da decisão do Júri em sede de relatório preliminar

“Compulsados todos os elementos, o Júri deliberou, por unanimidade:

- a) Considerar seleccionados os concorrentes GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A., para o Lote 2; Repsol Portuguesa, S.A. para os Lotes 1 e 2; BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A., para o Lote 1;

- b) Excluir da selecção o concorrente GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A., para o Lote 1, nos termos do n.º 3 do artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e do n.º 9º do artigo 8º do programa do concurso, por considerar a sua proposta inaceitável ao não permitir o fornecimento nas condições impostas pelo caderno de encargos, por violar os nºs 3 e 7 do artigo 22º e o n.º 2 do artigo 30.º do mesmo documento;
- c) Excluir da selecção o concorrente BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A., para o Lote 2, nos termos do n.º 3 do artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e do n.º 9º do artigo 8º do programa do concurso, por considerar a sua proposta inaceitável ao não permitir o fornecimento nas condições impostas pelo caderno de encargos, por violar os artigos 24º e 31.º deste documento;
- d) Ordenar os concorrentes seleccionados de acordo com o artigo 4º do programa do concurso, conforme consta do Anexo II ao relatório preliminar de avaliação de propostas:
 - a. Lote 1:
 - 1º BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.
 - 2º Repsol Portuguesa, S.A.
 - b. Lote 2:
 - 1º Repsol Portuguesa, S.A.
 - 2º GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.”

5. Audiência prévia

Seguidamente, nos termos do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 197/99, teve lugar o procedimento de audiência prévia, tendo o projecto de decisão final referido no ponto 4. do presente relatório sido notificado a todos os concorrentes para, querendo, sobre o mesmo se pronunciarem.

Tempestivamente foram recebidas pronúncias dos concorrentes GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A. e BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A., das quais se podem extrair os seguintes argumentos no sentido da sua admissão para os lotes em que se encontravam excluídos:

GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.

- a) Em momento algum foi intenção da GALP declarar que não cumpriria com os requisitos técnicos e níveis de serviço constantes do caderno de encargos, devendo entender-se a declaração de não cumprimento de alguns dos níveis de serviço constantes das

especificações técnicas do caderno de encargos no preenchimento do Anexo III.1 como uma equívoca interpretação do dito Anexo III.1 e conseqüente erróneo preenchimento;

- b) A GALP interpretou aquele anexo como uma mera informação relativamente às condições actuais de fornecimento, uma vez que sempre entendeu que já se encontrava legalmente vinculada, nos termos do caderno de encargos, a assegurar o fornecimento nas condições nele impostas;
- c) A GALP confirma o cumprimento de todas as especificações técnicas e níveis de serviço exigidos no caderno de encargos.

BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.

- a) O caderno de encargos não especifica quantidades mínimas de fornecimento, limitando-se a referir que o fornecimento é a granel, expressão que implica, necessariamente, um fornecimento em grandes quantidades, ficando por concretizar esse conceito vago;
- b) Estabelecendo o artigo 29.º, n.º 2 do caderno de encargos, como factor a considerar para a aquisição de combustível a granel a quantidade mínima de encomenda, não consubstancia qualquer violação do caderno de encargos uma indicação “a priori” dessa quantidade mínima;
- c) A indicação de quantidades mínimas na proposta não constitui ainda qualquer alteração de cláusulas do caderno de encargos, uma vez que no n.º 1 do artigo 8.º do programa de concurso se dispõe que “*na proposta, o concorrente manifesta a sua vontade de celebrar o acordo-quadro e indica as condições em que se dispõe a fazê-lo*”;
- d) A BP assumiu o cumprimento das condições técnicas dos produtos e níveis de serviço constantes do caderno de encargos, sendo a indicação de valores mínimos para o fornecimento de combustível a granel também ditada por razões de segurança;
- e) A BP terá de assegurar o cumprimento de todas as normas legalmente previstas para a segurança na carga, transporte e abastecimento, sendo que os carros-tanque utilizados para a distribuição de combustíveis a granel têm compartimentos cuja capacidade é, raramente, inferior a 3.000 litros, devendo estes compartimentos ser integralmente ocupados, sob pena do combustível ser agitado durante o transporte, impedindo o pleno cumprimento das normas de segurança;

- f) A BP apresentou a melhor proposta de desconto unitário e declarou cumprir cumulativamente todas as especificações técnicas dos produtos e níveis de serviços constantes do caderno de encargos.

Analizados os fundamentos expressos pelos concorrentes, entende o Júri pronunciar-se no seguinte sentido:

Quanto à GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.”

O Júri aceita a explicação do concorrente de que o preenchimento da Anexo III.1 com indicação de não cumprimento de alguns dos níveis de serviço aí constantes se deveu a errónea interpretação do alcance do preenchimento daquele anexo, pelo que a confirmação do cumprimento de todas as especificações técnicas e níveis de serviço exigidos no caderno de encargos remove as causas que levaram à sua não selecção para o Lote 1, a que vai agora admitido.

Quanto à BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.

Entende o júri, depois de apreciada a pronúncia do concorrente BP Portugal - Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A., manter a exclusão deste concorrente no que ao lote 2 do concurso diz respeito.

O facto de não estar especificada a quantidade mínima para o fornecimento a granel não significa que cada concorrente possa indicar um limite para os seus fornecimentos.

Com efeito, a fixação das quantidades de combustível a adquirir, nos termos do n.º 2, do artigo 29.º, do caderno de encargos, é estabelecida na relação entre entidade adquirente e entidade fornecedora, no âmbito da consulta, cabendo à entidade adquirente fixar a quantidade de combustível que necessita.

E se é certo que o próprio conceito do fornecimento a granel implica tratar-se de grandes quantidades, também é certo que o limite agora indicado pelo concorrente não resulta de qualquer uso generalizado do mercado, nem tal vem alegado, parecendo tratar-se antes de adequar a proposta à frota utilizada, na maior parte dos casos, pelo concorrente, como resulta do n.º 17 do texto agora em apreciação.

Também é certo que aos concorrentes cabia indicar as condições em que se dispunham a celebrar o acordo-quadro. A verdade é que tal indicação diz apenas respeito a condições em que está aberta tal possibilidade, sendo certo que a fixação de quantidades mínimas de

fornecimento não constitui matéria na disponibilidade dos concorrentes, pelo que tal fixação constitui uma variante.

Não colhe também o argumento de que assim se está a excluir a melhor proposta de desconto unitário. Na verdade, só em relação às propostas que se conformem com as disposições do programa e do caderno de encargos faz sentido a comparação dos descontos propostos para se fazer um juízo sobre se, sendo aceitáveis, são as mais vantajosas para o Estado.

Aliás, a aceitação da tese do concorrente levaria à violação do princípio da igualdade, uma vez que a fixação do desconto efectuada pelos concorrentes partiria de pressupostos diversos, dado que os restantes concorrentes fixaram o desconto admitindo quaisquer quantidades mínimas de fornecimento que venham a ser estabelecidas pelas entidades adquirentes.

6. Da decisão final do Júri

Compulsados, assim, todos os elementos que constituem as propostas e os esclarecimentos prestados em sede de audiência prévia, o Júri deliberou, por unanimidade:

- a) Considerar seleccionados os concorrentes GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A., Repsol Portuguesa, S.A. e BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, para o Lote 1;
- b) Considerar seleccionados os concorrentes GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A. e Repsol Portuguesa, S.A., para o Lote 2;
- c) Excluir da selecção o concorrente BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A., para o Lote 2, nos termos do n.º 3 do artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e do n.º 9º do artigo 8º e do artigo 9º do programa do concurso, por considerar a sua proposta inaceitável ao estabelecer limites mínimos nas quantidades a fornecer sem que tal possibilidade esteja prevista no caderno de encargos, no âmbito do acordo-quadro que é objecto deste procedimento;
- d) Ordenar os concorrentes qualificados de acordo com o artigo 4.º do programa de concurso por ordem decrescente do valor de desconto:

Lote 1 – Aquisição de combustíveis rodoviários em postos de abastecimento públicos

	BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.	Repsol Portuguesa, S.A.	GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.
Desconto (€)	0,0500	0,0480	0,0375
Ordenação dos Concorrentes	1.º	2.º	3.º

Lote 2 – Aquisição de combustíveis rodoviários a granel

	Repsol Portuguesa, S.A.	GALP Energia – Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.
Desconto (€)	0,0650	0,0600
Ordenação dos Concorrentes	1.º	2.º

Lisboa, 03 de Setembro de 2008

Presidente do Júri

Vogal suplente

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Tânia Luísa Oliveira Martins

Vogal efectivo

Rogério Freire Luís