



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

## DECISÃO N.º 9/FP/2009

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 8 de Outubro de 2009, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato da “*reabilitação da estrutura do hemiciclo, substituição das redes de AVAC, electricidade, telecomunicações e informática, águas e saneamento, elevador e instalação de sistema de segurança contra incêndios e detecção de metais no Edifício Sede da Assembleia Legislativa da Madeira*”, outorgado, em 6 de Julho do corrente ano, entre a Assembleia Legislativa da Madeira (ALM) e a firma *Tecnaco, Técnicos de Construção, Ld.ª* (*Tecnaco, Ld.ª*), pelo preço de € 1 689 953,19, mais IVA.

### I - Os Factos

Com interesse para a decisão a proferir, a análise efectuada ao correlativo processo permite destacar os factos a seguir relatados:

- a) A fim de proceder à adjudicação da empreitada ora em referência, o Conselho de Administração da ALM, através da Resolução n.º 23/CODA/09, de 11 de Março de 2009, autorizou a abertura de um concurso público ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- b) O aviso do concurso público foi publicado, em 2009, no Diário da República, 2.ª série, n.º 53, de 17 de Março, e nas edições do Jornal da Madeira e jornal Público, de 13 e 14 de Março, respectivamente.
- c) No procedimento, exigiu-se, na subalínea i) do ponto 8 do referido aviso, aos potenciais concorrentes, a titularidade de “ (...) *alvará ou de outro título emitido pelo Instituto de Construção e Imobiliário, I.P., que contenha a 4.ª e 5.ª subcategorias da 1.ª categoria da classe correspondente ao valor global da proposta (...)*”.
- d) A ALM, quando confrontada com a possibilidade de o referido requisito habilitacional não respeitar a norma do art.º 31.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, argumentou que “ (...) *o principal motivo que levou a Assembleia (...) a realizar a presente empreitada foi a necessidade imperiosa de reabilitação da estrutura do hemiciclo evidenciada nos Relatórios solicitados à empresa OZ – Diagnóstico, Levantamento e Controlo de Qualidade em Estruturas e Fundações, Ld.ª (...)* e atendendo que estas subcategorias são consideradas determinantes para a classificação de empreiteiro geral em reabilitação e Conservação de Edifícios, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, entendeu-se solicitar as respectivas subcategorias. Constata-se, de facto, que embora de boa fé, não foi respeitado o disposto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro” – cfr. o ofício n.º 125/GASG, de 16 de Setembro último.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

- e) No mesmo âmbito, o dono da obra não referenciou, nas peças do procedimento, as subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos de: desmontagens, demolições e picagens, movimento de terras/escavações, betões, coberturas/impermeabilizações e isolamentos, carpintarias, caixilharias e serralharias/vidros, inseridos no mapa de quantidades exibido no concurso.
- f) A este propósito, a ALM explicitou que “(...) *não foram solicitados alvarás em virtude da pouca expressividade destes trabalhos no cômputo dos trabalhos a realizar*”.
- g) De acordo com artigo 12.º do programa do concurso, “*A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o Modelo de Avaliação de Propostas, constante do Anexo I ao presente Programa, que dele faz parte integrante*”.
- h) Do mencionado modelo de avaliação, decorre que o factor “*Valia técnica da proposta*” do critério de adjudicação foi decomposto em três subfactores, a saber: “*A1) Plano de Trabalhos, Plano de mão-de-obra e Plano de Equipamentos a afectar à obra - 0,35; A2) Memória Descritiva e Justificativa da execução da Obra - 0,35; A3) Adequação dos Planos de mão-de-obra e equipamentos ao Plano de Trabalhos - 0,30*”. E que a classificação desses subfactores assentava na seguinte escala de pontuação: 2 (dois) pontos - Não satisfaz; 6 (seis) pontos – Satisfaz; 10 (dez) pontos – Bom.
- i) Na sequência da aplicação do critério de adjudicação às 7 propostas admitidas ao concurso, o Conselho de Administração da ALM deliberou adjudicar a presente empreitada à *Tecnaco, Ld.ª*, a 4 de Junho último, através da Resolução n.º 50/CODA/09.

## II - O Direito

1. O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, que aprovou o regime jurídico aplicável ao exercício da actividade da construção, no seu artigo 3.º, alínea j), define o «alvará», emitido pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P. (INCI, I.P.), como o “*documento que relaciona todas as habilitações detidas por uma empresa*”, deixando com isso subjacente o princípio de que as obras públicas e a construção civil em geral devem, como regra, ser executadas por industriais que preencham requisitos de idoneidade moral, de capacidade técnica, económica e financeira e de formação ou experiência profissional, necessários à garantia da boa execução das obras (cfr. o preâmbulo e o artigo 7.º).

No desenvolvimento desse princípio, e mais observando o estatuído nos n.ºs 4 e 5 do artigo 4.º do referido Decreto-Lei n.º 12/2004, foram, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, aprovadas a Portaria n.º 19/2004, de 10 de Janeiro, e a Portaria n.º 1384/2004, de 5 de Novembro, das quais decorre que a posse de tais requisitos ficará pressuposta através da obtenção dos correspondentes alvarás de construção, estruturados por classes, numeradas de 1 a 9, tendencialmente reportadas à dimensão das empresas, que se repercutem no valor dos trabalhos que elas estão aptas a executar, e por cinco categorias, decompostas em subcategorias, que correspondem às obras ou trabalhos em que estão especializadas.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

O exercício da actividade de empreiteiro ou construtor no mercado de obras públicas, com a consequente possibilidade de acesso ao procedimento em que se adjudique um acto ou contrato respeitante ao exercício dessa actividade, está, portanto, dependente de os interessados disporem de um título comprovativo do reconhecimento público da sua capacidade e idoneidade para actuarem nesse domínio, cujo período de validade abrange, em princípio, um ano civil.

Para o efeito, o artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, sob a epígrafe “*Exigibilidade e verificação das habilitações*”, manda que:

*“1- Nos concursos de obras públicas e no licenciamento municipal, deve ser exigida uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, sem prejuízo da eventual exigência de outras subcategorias relativas aos restantes trabalhos a executar e nas classes correspondentes.*

*2- A habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral, desde que adequada à obra em causa e em classe que cubra o seu valor global, dispensa a exigência a que se refere o número anterior.”*

Em sintonia, na formação do contrato de empreitada de obras públicas, o artigo 132.º, n.º 1, alínea f), do CCP, dispõe que o programa do concurso público deve indicar os documentos de habilitação, directamente relacionados com o objecto do contrato a celebrar, a apresentar nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 81.º do mesmo Código.

Na situação vertente, o programa do concurso indicava, no artigo 13.º, n.º 1, alínea b), entre outros documentos de habilitação, o referido no n.º 2 do citado artigo 81.º, ou seja, o alvará emitido pelo INCI, I.P., contendo as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra a realizar, que o ponto 8 do aviso de abertura detalhou nos seguintes termos:

*“c) Alvará ou título de registo, emitidos pelo Instituto de Construção e Imobiliário, I.P., que contenha:*

- i) A 4.ª e 5.ª subcategorias da 1.ª categoria da classe correspondente ao valor global da proposta;*
- ii) A 1.ª, 2.ª, 7.ª, 8.ª, 9.ª e 10.ª subcategorias da 4.ª categoria correspondente à parte dos trabalhos a que respeitem;*
- iii) A 8.ª subcategoria da 1.ª categoria correspondente à parte dos trabalhos a que se referem.”*

Verifica-se, assim, que, na subalínea i), foram exigidas a 4.ª e 5.ª subcategorias da 1.ª categoria em classe que devia cobrir o valor global da proposta, ao invés do que determina o n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, que refere expressamente “*uma única*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*subcategoria*”, como concedeu, mais tarde, a ALM quando afirma que, “ (...) *embora de boa fé, não foi respeitado o disposto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro*”.

Esta questão remete, então, para o disposto nos n.ºs 1 e 2, acima transcritos, do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, cujo campo de aplicação não suscita dúvidas do ponto de vista interpretativo, sendo evidente que a solução consagrada no seu n.º 1 é clara e suficiente para traduzir o núcleo essencial do pertinente critério legal que deve nortear a actuação do dono da obra.

Este só pode exigir, no que concerne à definição das autorizações do alvará do empreiteiro ou construtor que pretenda contratar com o Estado ou com outros entes públicos, a posse de uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra a executar, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo. Relativamente aos restantes trabalhos a executar na empreitada posta a concurso, aquele requisito habilitacional deve ser alargado à titularidade de outras subcategorias nas classes correspondentes.

Também do ponto de vista dos empreiteiros que eventualmente pretendam concorrer, não é indiferente o dono da obra balizar os requisitos habilitacionais pela bitola do n.º 1 ou do n.º 2 do art.º 31.º, pois a deste último é susceptível de reduzir o universo do concurso, na medida em que o circunscreve aos titulares do alvará de empreiteiro geral ou construtor geral nas 1.ª e 2.ª categorias, cuja atribuição depende da posse cumulativa de duas subcategorias determinantes, com excepção da 2.ª categoria – Obras ferroviárias, onde as subcategorias passam a ser três (cfr. o n.º 2 da Portaria n.º 19/2004, de 10 de Janeiro).

Deste modo, quando o dono da obra exige que os industriais interessados sejam detentores da 4.ª e 5.ª subcategorias da 1.ª categoria na classe correspondente ao valor global da proposta, do alvará de empreiteiro geral ou construtor geral de reabilitação e conservação de edifícios, não cumpre a regra do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de que, nos concursos de obras públicas, “*deve ser exigida uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra*”, mas sim a do seu n.º 2, quando esta não pode ser utilizada em alternativa ou simultaneamente à do n.º 1.

Com efeito, o legislador no n.º 2 do citado artigo 31.º admite apenas que a habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral, desde que adequada à obra e em classe que cubra o seu valor global, dispensa a exigência do precedente n.º 1. Trata-se de uma dispensa que tem o alcance de implicar a admissão ao concurso dos respectivos titulares, num contexto procedimental em que os requisitos habilitacionais correspondentes à natureza e valor dos trabalhos a realizar foram previamente fixados nas peças do concurso nos moldes definidos pelo n.º 1 do citado artigo 31.º.

O que significa, mais em pormenor, que o dono da obra não pode fugir à obrigação legalmente consagrada de indicar aos potenciais concorrentes a subcategoria, em classe que cubra o valor global da obra, que devem possuir para serem admitidos ao concurso, conforme expressamente prevê o n.º 1 do artigo 31.º Decreto-Lei n.º 12/2004. A seguir-se outro entendimento, estaríamos a introduzir um factor inibidor da concorrência que o



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

legislador quis fomentar quando editou aquela norma, onde teve certamente em vista a abertura do mercado de obras públicas às pequenas e médias empresas.

Tudo em benefício do princípio da concorrência, cuja essência impede a Administração de dificultar o acesso de determinadas empresas ao concurso, a fim de assegurar a competição na disputa do contrato entre o maior número possível de candidatos. E o mesmo é válido na perspectiva do interesse público, pois quanto maior for o número de propostas contratuais, mais possibilidades de escolha tem a Administração.

Cumpra, assim, deixar afirmado na linha jurisprudencial seguida nesta matéria pelo Tribunal de Contas, tanto na 1.ª Secção, como na Secção Regional da Madeira, que, no âmbito do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, estamos perante um requisito imposto em norma própria do procedimento adjudicatório, como condição necessária da admissão ao concurso, o qual é impeditivo de que a Administração não só contrate com empresas que não disponham de alvará de empreiteiro ou construtor com as autorizações necessárias para a execução da obra, como também fixe ou exija, por via regulamentar, requisitos habilitacionais superiores, ou inferiores, aos legalmente determinados (ver, entre outros, os Acórdãos da 1.ª Secção n.ºs 18/2008, de 8 de Fevereiro, e 32 e 33/2008, ambos de 4 de Março, todos proferidos antes da data de abertura do procedimento em análise).

Associado à questão antes analisada, surge o facto de não ter sido exigido aos concorrentes a titularidade de alvará contendo as subcategorias respeitantes aos seguintes trabalhos da empreitada: desmontagens, demolições e picagens (€ 46 056,21), movimento de terras/escavações (€ 5 337,64), betões (€ 118 617,52), coberturas/impermeabilizações e isolamentos (€ 16 573,29), carpintarias (€ 34 854,32), caixilharias (€ 35 150,00) e serralharias/vidros (€ 46 603,25), totalizando o valor de € 303 192,23.

Ora, esta situação, atenta a circunstância de se tratar de trabalhos previstos no mapa de quantidades exibido no concurso e incluídos na lista de preços unitários da adjudicatária, evidencia, desde logo, falta de objectividade na definição das autorizações do alvará necessárias à execução dos trabalhos da empreitada, que não apenas as exigidas no ponto 8., subalíneas i), ii) e iii), do anúncio do procedimento.

Neste domínio, a ALM deve adoptar regras claras e precisas na elaboração das peças do concurso. E isso passa por especificar as autorizações do alvará correspondentes às espécies de trabalho previstas no mapa de quantidades da empreitada a adjudicar, pois só assim consegue acolher o comando do n.º 3 do já citado artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, por força do qual “*Os donos de obras públicas (...) devem assegurar que as obras sejam executadas por detentores de alvará ou título de registo contendo as habilitações correspondentes à natureza e valor dos trabalhos a realizar (...)*”.

Assim, verificado que o alvará da empresa *Tecnaco, Ld.ª*, contém as subcategorias imprescindíveis à execução dos trabalhos em causa, importa evitar no futuro correr o risco de violar o comando do n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, porquanto é obrigação do dono da obra, independentemente da muita ou “*(...) pouca expressividade*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

(...)” dos trabalhos, assegurar que todos eles sejam executados por empreiteiro habilitado com autorizações nas classes a que respeitem.

Em síntese, os requisitos de qualificação referentes ao alvará, estabelecidos na lei, devem, em conformidade, sê-lo também no anúncio e no programa do concurso, enquanto condições gerais exigíveis a qualquer empreiteiro interessado em contratar.

2. No plano da actividade pré-contratual jurídico-administrativa, o critério de adjudicação deve estar fixado na data da abertura do concurso público e ser dado a conhecer a todos os interessados, dispondo o artigo 74.º, n.º 1, do CCP, que a adjudicação é feita segundo um dos seguintes critérios: “a) *O da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante; b) O do mais baixo preço*”.

Mais pormenorizadamente, o artigo 132.º, n.º 1, alínea n), daquele Código, estabelece que o programa do concurso público deve indicar “*O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando 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 ou subfactores elementares, a respectiva escala de ponderação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais*”.

Ainda no citado Código, o artigo 139.º, n.º 2, epigrafiado de “*Modelo de avaliação das propostas*”, determina que “*A pontuação global de cada proposta, expressa numericamente, corresponde ao resultado da soma das pontuações parciais obtidas em cada factor ou subfactor elementar, multiplicadas pelos valores dos respectivos coeficientes de ponderação*”, devendo, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, “*Para cada factor ou subfactor elementar (...) ser definida uma escala de pontuação através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para o aspecto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse factor ou subfactor*”.

As disposições invocadas acentuam a orientação legal de que à Administração, ao fixar o critério no programa de concurso, e ao hierarquizar e densificar os factores e subfactores de apreciação que o compõem no modelo de avaliação, cumpre relacionar os aspectos das propostas com os factores e subfactores estabelecidos e as respectivas ponderações, sendo nessa relação que assenta o juízo de ordenação daquelas para fins de adjudicação, tendo em vista demonstrar que a proposta escolhida reúne as condições prévias estabelecidas para satisfazer o interesse público associado ao contrato.

No caso, a entidade adjudicante indicou no artigo 12.º do programa do concurso que o critério de adjudicação era “ (...) *o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o Modelo de Avaliação de Propostas, constante do Anexo I ao presente Programa, que dele faz parte integrante*”.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Do referido “Modelo de Avaliação de Propostas”, resulta que “ (...) a pontuação global de cada proposta obtida pelo resultado da soma das pontuações parciais obtidas nos seguintes factores e subfactores elementares, multiplicados pelos valores dos respectivos coeficientes de ponderação, conforme a fórmula seguinte:  $PG = (0.70 \times Vtp) + (0.2 \times Po) + (0.1 \times Pe)$ , com PG – Pontuação Global de cada proposta, Vtp – Valia Técnica da proposta, Po – Preço da Obra, e Pe – Prazo de Execução”.

Sendo óbvio o carácter objectivo dos factores “Preço da Obra” e “Prazo de Execução”, resulta ainda do modelo que o factor “Valia técnica da proposta” foi decomposto nos seguintes subfactores: “A1) Plano de Trabalhos, Plano de mão-de-obra e Plano de Equipamentos a afectar à obra - 0,35; A2) Memória Descritiva e Justificativa da execução da Obra - 0,35; A3) Adequação dos Planos de mão-de-obra e equipamentos ao Plano de Trabalhos - 0,30”.

A adjudicação da empreitada a que se refere o contrato em apreço obedeceu, assim, ao critério previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, e o programa do concurso respeitou a directriz de indicar o modelo de avaliação das propostas, a explicitar claramente os factores e os subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e os valores dos respectivos coeficientes de ponderação.

Todavia, retém-se que, referentemente aos subfactores do factor “Valia técnica da proposta”, o modelo de avaliação anexo ao programa do concurso, embora especificando a respectiva escala de ponderação, omite “a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais” nesses subfactores, limitando-se a aludir a uma escala de pontuação assim estruturada: “2 (dois) pontos - Não satisfaz; 6 (seis) pontos – Satisfaz; 10 (dez) pontos - Bom”.

Neste contexto, assente que o dono da obra não forneceu, previamente, qualquer densificação ou determinação objectiva das condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação, emerge a questão de saber se, na avaliação do factor “Valia técnica da proposta”, foi observada a disciplina que manda fixar no programa do concurso os diversos elementos que interferem nos factores e subfactores do critério de adjudicação, imposta pelos artigos 132.º, n.º 1, alínea n), *in fine*, e 139.º, n.º 3, ambos do CCP.

De relevante sobressai que, na aplicação da escala de pontuação de 2, 6 e 10 valores, o júri do concurso justificou, perante a especificidade de cada subfactor, a partir dos atributos das propostas, a razão de ser da classificação concretamente atribuída (*Bom*, *Satisfaz* ou *Não Satisfaz*), como, a título de exemplo, se pode observar, de seguida, através da transcrição da parte do relatório respeitante à análise da proposta do concorrente vencedor, relativamente a cada um dos subfactores acima identificados:



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*“A1) Plano de Trabalhos, Plano de mão-de-obra e Plano de Equipamentos a afectar à obra:*

*Bom (10 pontos) – Apresenta planos esclarecedores, de fácil percepção, afectando mão-de-obra e meios de forma adequada e interligada às tarefas a desempenhar.*

*A2) Memória Descritiva e Justificativa da execução da obra:*

*Satisfaz (6 pontos) – Cumpre com o solicitado, apresentando a maioria das tarefas e equipamentos incluídos no projecto de execução.*

*A3) Adequação dos Planos de mão-de-obra e equipamentos ao Plano de Trabalhos:*

*Bom (10 pontos) – Permite saber em pormenor, para todas as tarefas incluídas no Plano de Trabalhos, a mão-de-obra e equipamentos envolvidos”.*

Desde logo, fica claro que a decomposição feita, apesar de se conter nos limites intrínsecos do factor “*Valia técnica da proposta*”, manteve a subjectividade ou margem de livre apreciação que resultaria da aplicação simples do factor base, porque foi possível utilizar a técnica de concretizar os subfactores fixados ex-ante a partir de elementos extraídos das propostas, através da exteriorização da fundamentação que levou o júri a pontuar, em cada subfactor, as diversas propostas. Fundamentação, diga-se, assente em ponderações subjectivas e aleatórias, e com recurso a critérios gerais e expressões variáveis, tendentes a atribuir as menções qualitativas de *Não satisfaz*, *Satisfaz* e *Bom*.

A verdade, porém, é que, em rigor, a questão não se reconduz à fundamentação das decisões, mas sim ao facto de o júri haver criado parâmetros de avaliação em função dos elementos das propostas, recorrendo a uma matriz arbitrária de apuramento dos respectivos pontos fortes e fracos, que depois pontuou livremente, por subfactor, na escala de 2, 6 e 10 valores. E neste quadro, sob a aparência do concurso público, afinal, subsiste o problema da verdadeira auto-vinculação da administração no procedimento, ficando a sensação de que, de facto, os subfactores servem para legitimar a escolha que se quer fazer.

Com efeito, os elementos de apreciação a que o júri faz referência no relatório não funcionaram como meros elementos de ajuda à avaliação e comparação das propostas no factor em causa, mas funcionaram, isso sim, como elementos que interferiram na aplicação do critério de adjudicação indicado no programa do concurso, sem que tivesse havido qualquer vinculação prévia da entidade adjudicante a esse respeito.

Quer dizer, faltou definir, clara e previamente, o conjunto ordenado de diferentes atributos que permitisse a atribuição das pontuações parciais nesses subfactores. Aqui, não obstante se trate de matéria com alguma margem de subjectividade, o que está em causa é, por um lado, que a entidade adjudicante se auto-vincule de tal forma que não venha a fazer uma escolha em função daqueles que aparecem a concorrer, e, por outro lado, que os potenciais concorrentes possam adequar as suas propostas à vontade contratual unilateralmente anunciada pelo dono da obra.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Tem-se assim por relevante que sobre a ALM impendia a obrigação legal de, para balizar mais objectivamente a função de análise das propostas, especificar os critérios valorativos que seriam objecto de ponderação nos subfactores do referido factor, o que implicava explicitar as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dar conhecimento aos concorrentes, conforme prescrevem os artigos 132.º, n.º 1, alínea n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 e 3, do CCP.

A par disso, esta forma de actuar ofende a norma do n.º 5 do artigo 139.º do CCP, cujos termos estipulam que as pontuações parciais de cada proposta são atribuídas pelo júri através da aplicação da “*expressão matemática*” ou, quando esta não existir, através de um juízo de comparação dos respectivos atributos com o conjunto ordenado referido no n.º 3 do mesmo artigo 139.º.

3. Sob o ponto de vista da consequência jurídica, a violação do artigo 31.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, e dos artigos 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, determina a anulabilidade do acto final de adjudicação, nos termos do artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo, a qual se transmite ao contrato em análise, por força do preceituado no artigo 283.º, n.º 2, do CCP.

À luz dos fundamentos de recusa de visto, taxativamente enunciados nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as assinaladas ilegalidades podem constituir motivo para a recusa de visto no quadro da previsão normativa da citada alínea c), por se mostrarem, pelo menos em abstracto, susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato posteriormente celebrado, porquanto têm aptidão para reduzir o universo destinatário do concurso e obstar à recepção de propostas eventualmente mais favoráveis.

Contudo, tendo em atenção a circunstância de não se poder dar por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato, bem como o facto de a ALM não ter sido objecto de qualquer recomendação anterior relativamente às normas agora violadas, o Tribunal de Contas considera que estão reunidas as condições para, em decisão fundamentada, e ao abrigo do n.º 4 do artigo 44.º da citada Lei n.º 98/97, conceder o visto ao contrato e fazer recomendações ao serviço no sentido de evitar no futuro tais ilegalidades.

## III - Decisão

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores, **conceder o visto** ao contrato em apreço, com as seguintes **recomendações** dirigidas ao Conselho Administrativo da ALM no sentido de que, em futuros procedimentos administrativos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, observe:

- a) O disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, relativamente às autorizações do alvará necessárias para a realização da obra posta a concurso.
- b) O preceituado nos artigos 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, ambos do CCP, no tocante ao modelo de avaliação das propostas, quando for adoptado o critério da proposta economicamente mais vantajosa.



**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional da Madeira*

---

São devidos emolumentos, no montante de € 1 689,96.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 8 de Outubro de 2009.

**O JUIZ CONSELHEIRO,**

*(Alberto Fernandes Brás)*

**O ASSESSOR,**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**O ASSESSOR,**

*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

**Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,**

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*



**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional da Madeira*

---

Proc.º n.º 49/2009 – Assembleia Legislativa da Madeira.