



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

## DECISÃO N.º 15/FP/2012

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 24 de outubro de 2012, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato da empreitada de “*canalização e regularização do ribeiro das Eiras (1.ª Fase) - Caniço*”, outorgado, em 5 de setembro de 2012, entre a Região Autónoma da Madeira (RAM), através da Vice-Presidência do Governo Regional (VPGR), e a empresa José Avelino Pinto – Construção e Engenharia, S.A., pelo preço de 872 400,01€ (s/IVA).

### I - Os FACTOS

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

- a) Através da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1105/2011, de 4 de agosto, foi autorizada a abertura do concurso público com vista a formação do contrato da empreitada de “*canalização e regularização do ribeiro das Eiras (1.ª Fase) - Caniço*”, nos termos dos art.ºs 18.º, 19.º, al. b), e 38.º, todos do Código dos Contratos Públicos (CCP), com o preço base de 1 454 000,00€ (s/IVA), e aprovadas as peças do referido procedimento, conforme proposto pela Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES) a quem, à data, estava cometida a definição, coordenação e execução da política regional no setor das obras públicas<sup>1</sup>.
- b) O anúncio do procedimento, tendente à adjudicação da empreitada em causa, foi publicado no Diário da República, II série, Parte L, n.º 160, de 22 de agosto de 2011, e no Jornal Oficial da União Europeia, n.º 161-265644, do dia 24 subsequente.
- c) O critério de adjudicação selecionado foi o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, tendo sido definido no ponto 10 do programa do concurso, os fatores, subfatores e respetivos coeficientes de ponderação e escalas de pontuação, conforme seguem:

---

<sup>1</sup> Área de responsabilidade que, através do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 9/2011/M, de 19 de dezembro, que aprovou a orgânica da VPGR, foi atribuída a este organismo (vide o n.º 1), na decorrência do estatuído no art.º 2.º, n.º 1, al. m), do DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, que aprovou a organização e funcionamento do Governo Regional da Madeira, diploma que extinguiu a referida Secretaria Regional, nos termos do art.º 1.º, e por força do qual (vide o art.º 10.º, n.º 1) as “ (...) referências legais às secretarias regionais extintas consideram-se, para todos os efeitos, reportadas à Vice-Presidência ou às secretarias regionais que, pelo presente diploma, detêm a tutela desse sector”.

**Factor 1 - Valia técnica da proposta (VT) - 0.60**

**Subfactor 1.1 – Desagregação das actividades do plano de trabalhos (DA) - 0.35**

Para este subfactor relativo ao nível de desagregação das actividades do plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 5 ou 0, resultante do juízo de comparação entre o respectivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para este aspecto, conforme consta do quadro seguinte:

| <b>Desagregação das actividades do plano de trabalhos – 0.35</b>  | <b>Pontuação</b> |
|---|------------------|
| O nível de desagregação das actividades do plano de trabalhos é adequado ao acompanhamento e controlo da evolução das diversas frentes de trabalhos.              | 10               |
| O nível de desagregação das actividades do plano de trabalhos é parcialmente adequado ao acompanhamento e controlo da evolução das diversas frentes de trabalhos. | 5                |
| O nível de desagregação das actividades do plano de trabalhos não é adequado ao acompanhamento e controlo da evolução das diversas frentes de trabalhos.          | 0                |



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

## **Subfactor 1.2 – Sequência e faseamento dos trabalhos (SF) - 0.30**

Para este subfactor relativo à lógica da sequência construtiva e faseamento das actividades do plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 8, 5 ou 0, resultante do juízo de comparação entre o respectivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para este aspecto, conforme consta do quadro seguinte:

| <b>Sequência e faseamento dos trabalhos – 0.30</b>  | <b>Pontuação</b> |
|---|------------------|
| A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos são totalmente adequados ao tipo de empreitada.      | 10               |
| A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos são na generalidade adequados ao tipo de empreitada. | 8                |
| A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos são parcialmente adequados ao tipo de empreitada.    | 5                |
| A sequência dos trabalhos e o faseamento proposto não são adequados ao tipo de empreitada.              | 0                |

## **Subfactor 1.3 – Mobilização de mão-de-obra (MM) - 0.05**

Para este subfactor relativo à adequação do plano de mobilização de mão-de-obra com o plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 5 ou 0, resultante do juízo de comparação entre o respectivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para este aspecto, conforme consta do quadro seguinte:

| <b>Mobilização de mão-de-obra - 0.05</b>  | <b>Pontuação</b> |
|---|------------------|
| Plano mobilização de mão-de-obra totalmente adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação.    | 10               |
| Plano mobilização de mão-de-obra genericamente adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação. | 5                |
| Plano mobilização de mão-de-obra não adequado com o plano de trabalhos.                                       | 0                |

#### **Subfactor 1.4 – Mobilização de equipamento (ME) - 0.05**

Para este subfactor relativo à adequação do plano de mobilização de equipamento com o plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 5 ou 0, resultante do juízo de comparação entre o respectivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para este aspecto, conforme consta do quadro seguinte:

| <b>Mobilização de equipamento - 0.05</b>  | <b>Pontuação</b> |
|---|------------------|
| Plano mobilização de equipamento totalmente adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação.    | 10               |
| Plano mobilização de equipamento genericamente adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação. | 5                |
| Plano mobilização de equipamento não adequado com o plano de trabalhos.                                       | 0                |

#### **Subfactor 1.5 – Caminho crítico (CC) – 0.05**

Para este subfactor relativo ao caminho crítico das actividades do plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 5 ou 0, resultante do juízo de comparação entre o respectivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para este aspecto, conforme consta do quadro seguinte:

| <b>Caminho crítico – 0.05</b>   | <b>Pontuação</b> |
|---|------------------|
| Identificação do caminho crítico, com identificação precisa das actividades críticas e das actividades com folga e respectivos prazos de duração.       | 10               |
| Identificação do caminho crítico, com identificação pouco precisa das actividades críticas e das actividades com folga e respectivos prazos de duração. | 5                |
| Caminho crítico não identificado.   | 0                |



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

## Subfactor 1.6 – Memória descritiva e justificativa (MJ) – 0.20

Para este subfactor relativo à memória descritiva e justificativa da proposta, no que se refere à sua adequação ao modo de execução e faseamento dos trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 8, 5 ou 0, resultante do juízo de comparação entre o respectivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para este aspecto, conforme consta do quadro seguinte:

| Memória descritiva e justificativa – 0.20  | Pontuação |
|--|-----------|
| Descrição detalhada do modo de execução e faseamento proposto no plano de trabalhos, incluindo referência aos meios humanos e equipamento de apoio à obra.       | 10        |
| Descrição pouco detalhada do modo de execução e faseamento proposto no plano de trabalhos, incluindo referência aos meios humanos e equipamento de apoio à obra. | 8         |
| Descrição pouco detalhada do modo de execução e faseamento proposto no plano de trabalhos, sem referência aos meios humanos e equipamento de apoio à obra.       | 5         |
| Descrição insuficiente do modo de execução e faseamento proposto no plano de trabalhos.  | 0         |

## Factor 2 - Preço (PR) - 0.40

No factor Preço, a cada proposta será atribuída uma pontuação de valor igual ou inferior a 20, calculada do seguinte modo:

- Para propostas que verifiquem a condição  $0.6 \leq \frac{PP}{PB} \leq 1.0$

$$PR = - 59,375 \times \left( \frac{PP}{PB} \right)^2 + 71,25 \left( \frac{PP}{PB} \right) - 1,875$$

- Para propostas que verifiquem a condição  $\frac{PP}{PB} < 0.6$

$$PR = 20 - \left( \frac{0.50 PP}{0.60 PB} \right)$$

Em que:

PR = Pontuação do factor Preço  
 PB = Preço Base do concurso  
 PP = Preço da Proposta em análise

**A pontuação global de cada proposta (PG)**, será calculada do seguinte modo:

$$PG = 0.60 \times (0.35 DA + 0.30SF + 0.05 MM + 0.05 ME + 0.05 CC + 0.20 MJ) \times 2 + 0.40 PR$$

DA = Pontuação no subfactor desagregação das actividades do plano de trabalhos

SF = Pontuação no subfactor sequência e faseamento dos trabalhos

MM = Pontuação no subfactor mobilização de mão-de-obra

ME = Pontuação no subfactor mobilização de equipamento

CC = Pontuação no subfactor caminho crítico

MJ = Pontuação no subfactor memória descritiva e justificativa

PR = Pontuação no factor preço

- d) Conforme é possível extrair do relatório preliminar elaborado pelo júri do concurso a 22 de dezembro de 2011, foram opositores ao procedimento de que se cuida 10 concorrentes, de seguida identificados:

| CONCORRENTES |  | VALOR DA PROPOSTA (s/IVA) |
|--------------|--|---------------------------|
| 1            | SOCICORREIA – Engenharia, Ld. <sup>a</sup>                     | 1 018 518,00€             |
| 2            | AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.                       | 1 056 335,30€             |
| 3            | TECNOVIA MADEIRA – Sociedade de Empreitadas, S.A.              | 1 046 800,01€             |
| 4            | CONSTRUTORA DO TÂMEGA, S.A.                                    | 872 402,00€               |
| 5            | JOSÉ AVELINO PINTO – Construções e Engenharia, S.A.            | 872 400,01 €              |
| 6            | ZAGOPE – Construções e Engenharia, S.A.                        | 1 050 000,00€             |
| 7            | CONDURIL – Engenharia, S.A./CONCRETO PLANO – Construções, S.A. | 1 209 077,81€             |
| 8            | HCI – Construções, S.A./TECNACO – Técnicos de Construção, S.A. | 945 127,00€               |
| 9            | CONSTRUÇÕES MIGUEL VIVEIROS II, Ld. <sup>a</sup>               | 955 272,35€               |
| 10           | SOMAGUE – Engenharia Madeira, S.A.                             | 936 871,00€               |

- e) Posto o que o júri deliberou excluir a proposta apresentada pela empresa concorrente n.º 9 - *Construções Miguel Viveiros II, Ld.<sup>a</sup>*, ao abrigo do disposto na al. d) do n.º 2 do art.º 146.º, conjugado com a al. c) do n.º 1 do art.º 57.º, ambos do CCP, por não ter apresentado o documento referente ao plano de pagamentos, conforme era exigido na al. d) do ponto 6.1 do programa do procedimento, passando 9 concorrentes à fase seguinte.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

- f) Depois de aplicado o critério de adjudicação, as propostas ficaram ordenadas nos termos que abaixo se reproduzem, tendo posteriormente o júri procedido à notificação dos concorrentes no âmbito do direito de audiência prévia, tendo-lhes fixado o dia 30 de dezembro de 2011 como data limite para efeitos de pronúncia.

| ORDEM | CONCORRENTES   | PG    |
|-------|--|-------|
| 1.º   | 5 - JOSÉ AVELINO PINTO – Construções e Engenharia, S.A.        | 18,30 |
| 2.º   | 1 - SOCICORREIA – Engenharia, Ld.ª                             | 17,76 |
| 3.º   | 10 - SOMAGUE – Engenharia Madeira, S.A.                        | 17,35 |
| 4.º   | 4 - CONSTRUTORA DO TÂMEGA, S.A.                                | 17,22 |
| 5.º   | 6 - ZAGOPE – Construções e Engenharia, S.A.                    | 16,27 |
| 6.º   | TECNOVIA MADEIRA – Sociedade de Empreitadas, S.A.              | 15,56 |
| 7.º   | CONDURIL – Engenharia, S.A./CONCRETO PLANO – Construções, S.A. | 13,43 |
| 8.º   | FAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.                        | 13,24 |
| 9.º   | ICI – Construções, S.A./TECNACO – Técnicos de Construção, S.A. | 12,84 |

- g) Decorrido o prazo para a realização de audiência prévia sem que se tenham verificado pronúncias, o júri elaborou o relatório final no dia 17 de janeiro de 2012, mantendo as conclusões do relatório preliminar, e propôs que a obra fosse adjudicada ao concorrente n.º 5 – *José Avelino Pinto – Construções e Engenharia, S.A.*, pelo preço de 872 400,01€ (s/IVA), que era igualmente a proposta de mais baixo preço, e pelo prazo de execução de 360 dias.
- h) O Conselho do Governo, a 20 de julho de 2012, através da Resolução n.º 568/2012, e tendo presente o teor do *supra* referido relatório final, deliberou adjudicar a empreitada de “*canalização e regularização do ribeiro das Eiras (1.ª Fase) - Caniço*”, à empresa *José Avelino Pinto – Construções e Engenharia, S.A.*, pelo referido prazo de 360 dias (a contar da data da consignação, que ocorreu no pretérito dia 24 de setembro), por ser a proposta mais vantajosa para a entidade adjudicante.
- i) Os factos descritos na precedente alínea **c)** suscitam uma questão que se prende com a legalidade do procedimento vertente, motivo que levou a que, em sede de verificação preliminar do correlativo processo, a VPGR tivesse sido instada a justificar, através do ofício com a ref.ª UAT I/183, de 20 de setembro de 2012, “ (...) *a razão pela qual o modelo de avaliação das propostas fixado pela Secretaria Regional do Equipamento Social, em desenvolvimento do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa assente no ponto 10. do programa do procedimento, não observa os preceitos normativos ínsitos nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do Código dos Contratos Públicos, designadamente no que toca à escala valorativa definida para os subfactores «Desagregação das atividades do plano de trabalhos», «Sequência e faseamento dos trabalhos», «Mobilização de mão-de-obra», «Mobilização de equipamento», «Caminho crítico» e «Memória descritiva e justificativa», uma vez que, para esse efeito, aquela entidade limitou-se a recorrer a expressões sem as densificar, tais como «é adequado», «é parcialmente adequado», «não é adequado», «são totalmente adequados», «são na generalidade adequados», «genericamente adequado», «com identificação precisa», «com identificação pouco precisa», «não identificado», «descrição detalhada», «descrição pouco detalhada» e «descrição insuficiente»*”.
- j) A VPGR, por intermédio do ofício n.º 1377 de 4 de outubro p.p., veio responder que “ (...) *a extinta SRES sensibilizou os seus técnicos responsáveis pela elaboração das peças dos procedimentos de contratação pública, designadamente as respeitantes a empreitadas de obras públicas, para a necessidade de estudar e definir um modelo de avaliação*”.

*de propostas que observasse os normativos supra mencionados, acolhendo as anteriores recomendações da SRMTC”.*

*Não obstante, alegou ainda que “Também ao nível da melhor e insuspeita doutrina consultada, habitualmente rica apenas em considerações teóricas sobre a matéria, encontramos um exemplo académico de modelo de avaliação de propostas num manual relativo a uma ação de formação sobre o Código dos Contratos Públicos (cfr. doc. remetido em sede dos esclarecimentos prestados no âmbito do processo de visto n.º 24/2012), que recorre a expressões muito semelhantes, e que provavelmente suscitarium também as mesmas reservas por parte do Tribunal.*

*Não sendo certamente resultado de nenhum capricho ou de mera incompetência considerando de elementar justiça que se questione a necessidade de tão recorrente e generalizado recurso a expressões não densificadas. (...)*

*O processo de avaliação de propostas encerra especificidades que não podem deixar de ser tidas em conta, sob pena das interpretações legais produzirem efeitos contrários aos seus objetivos.*

*Uma densificação levada ao limite das expressões utilizadas, acabaria inevitavelmente por subverter toda a lógica subjacente ao processo de avaliação de propostas, dado que estas tenderiam a replicar a enunciação de tal densificação feita pela entidade adjudicante, desvalorizando as propostas do âmbito da concorrência a que não se podem deixar de submeter. (...)*

*Na verdade, importa acentuar que, da parte dos interessados/concorrentes, não houve quem tivesse qualquer dúvida relativamente ao modelo de avaliação de propostas fixado. (...)*

*Ora, o modelo de avaliação de propostas fixado pela extinta SRES pode permitir a atuação administrativa alguma margem de discricionariedade, mas está longe de conceder espaço à arbitrariedade. (...)*

*Caso a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas continue a entender que o modelo utilizado não observa normas legais e porque nos parece esgotada a nossa capacidade para implementar outro modelo, não identificado aliás em concursos de outras entidades, só nos restará abandonar o critério da proposta economicamente mais vantajosa nos procedimentos de contratação pública para empreitadas de obras públicas, com todos os riscos decorrentes da fixação do critério do mais baixo preço”.*

## **II. O DIREITO**

O modelo de avaliação que desenvolveu o critério de adjudicação consagrado no ponto 10. do programa do procedimento em apreço suscita uma questão central que cumpre analisar à luz do regime jurídico aprovado pelo CCP, que deriva do facto de esse modelo não observar integralmente os termos do art.º 132.º, n.º 1, al. n), do referido Código, que preceitua que o programa do concurso deve indicar “O critério de adjudicação, bem como, quando for adotado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os fatores e os eventuais subfactores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respetivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos fatores ou subfactores elementares, a respetiva escala de ponderação, bem como a expressão mate-



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*mática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais*”, assim como o disposto no art.º 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do mesmo diploma.

No caso, a seleção da entidade cocontratante seguiu o critério previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 74.º do CCP, o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, e o programa do concurso explicitou os fatores e os subfatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetido à concorrência e os valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

Todavia, o citado ponto 10 do programa do procedimento não percebe corretamente a questão do modelo de avaliação das propostas, porquanto omite a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para os aspetos da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitantes aos subfatores do fator *Valia técnica das propostas*, nomeadamente os designados por “*Desagregação das atividades do plano de trabalhos*”, “*Sequência e faseamento dos trabalhos*”, “*Mobilização de mão-de-obra*”, “*Mobilização de equipamento*”, “*Caminho crítico*” e “*Memória descritiva e justificativa*” do critério de adjudicação.

Com efeito, pese embora a entidade adjudicante goze de discricionariedade na escolha do critério de adjudicação e dos respetivos fatores e eventuais subfatores e suas ponderações, sobressai que, na elaboração do modelo de avaliação das propostas, não foi integralmente acolhida a disciplina veiculada pelos n.ºs 2, 3 e 5 do art.º 139.º do mesmo CCP.

E, muito particularmente, que, para cada um dos subfatores do fator *Valia técnica das propostas* não se definiu “ (...) *uma escala de pontuação através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse fator ou subfactor*”, conforme prescreve o n.º 3 do citado art.º 139.º.

O legislador procura neste domínio garantir que a elaboração do modelo de avaliação das propostas se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé, reconhecidamente dominantes nos procedimentos pré-contratuais, os quais transparecem quer do art.º 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, quer do art.º 1.º, n.º 4, do CCP (ver a nota preambular do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

Nesta linha, a escolha do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa impõe que a elaboração do modelo de avaliação do concurso público obedeça aos termos das disposições acima invocadas do CCP, sendo, pois, este o critério jurídico decisivo a ter em conta na situação que nos ocupa, à luz do qual a questão de direito deve ser solucionada.

Assume, por isso, importância o facto de, para a atribuição das pontuações parciais nos subfatores “*Desagregação das atividades do plano de trabalhos*”, “*Sequência e faseamento dos trabalhos*”, “*Mobilização de mão-de-obra*”, “*Mobilização de equipamento*”, “*Caminho crítico*” e “*Memória descritiva e justificativa*”, que compõem o fator *Valia técnica das propostas*, o modelo aludir simplesmente a uma escala valorativa estruturada com recurso a expressões sem as densificar, tais como “*é adequado*”, “*é parcialmente adequado*”, “*não é adequado*”, “*são totalmente adequados*”, “*são na generalidade adequados*”, “*são parcialmente adequados*”, “*com identificação precisa*”, “*com identificação pouco precisa*”, “*não identificado*”, “*descrição detalhada*”, “*descrição pouco detalhada*” e “*descrição insuficiente*”.

Por isso não vinga o argumento da VPGR de que “O modelo de avaliação das propostas fixado no programa do procedimento foi definido com convicção de que observa os preceitos normativos ínsitos nos artigos 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5 do Código dos Contratos Públicos (...)”, pois a ideia que se pode formular acerca do modelo que tem vindo a ser sucessivamente seguido é a de que os paradigmas de referência adotados são vagos e genéricos, e não abonam a favor de uma avaliação objetiva e imparcial, na medida em que a entidade adjudicante não fornece, previamente, qualquer densificação ou determinação objetiva das condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação.

Com efeito, a densificação de que a ex-SRES lançou mão, considerando, por exemplo, que as propostas deveriam ser pontuadas, no que tange aos subfactores “Desagregação das atividades do plano de trabalhos”, “Mobilização de mão-de-obra” e “Mobilização de equipamento” com 0, 5 ou 10 valores consoante aquelas se mostrassem *não adequadas, parcialmente/genericamente adequadas* ou *adequadas/totalmente adequadas*, ou que o subfactor “Sequência e faseamento dos trabalhos” fosse valorado com 10, 8, 5 ou 0 valores, consoante a sequência e faseamento apresentados fossem *totalmente adequados*, na *generalidade adequados, parcialmente adequados* ou *não adequados*, é passível de permitir à entidade adjudicante efetivamente escolher quem mais lhe interessar e fundamentar a sua escolha nos subfactores do critério de adjudicação, porque eles são indefinidos.

Quer dizer, faltou definir, clara e previamente, o conjunto ordenado de diferentes atributos que permitisse a atribuição das pontuações parciais nos subfactores, em sintonia com o disposto na norma do n.º 5 do art.º 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 respetivos atributos com o conjunto ordenado referido no n.º 3 do mesmo art.º 139.º.

Omissão que impediu que ficasse claro qual o trajeto seguido pelo júri do concurso para fazer corresponder à proposta do concorrente José Avelino Pinto – Construções e Engenharia, S.A., nos citados subfactores “Desagregação das atividades do plano de trabalhos”, “Sequência e faseamento dos trabalhos”, “Mobilização de mão-de-obra”, “Mobilização de equipamento”, “Caminho crítico” e “Memória descritiva e justificativa” a pontuação de 0 a 10 pontos, com remissão apenas para as expressões vagas e indefinidas *supra* citadas, assim como no que toca ao raciocínio desencadeado para efeitos de atribuição da pontuação aos demais concorrentes nos mesmos subfactores, porquanto se colocam exatamente as mesmas incertezas.

Tem-se assim por relevante que a entidade adjudicante tinha a obrigação de explicitar no modelo de avaliação as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dar conhecimento aos concorrentes no programa do procedimento, conforme determinam os art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 e 3, do CCP, cuja violação determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, por força do art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo, a qual se transmite ao contrato, nos termos do art.º 283.º, n.º 2, do mesmo CCP.

À luz dos fundamentos de recusa de visto, enunciados nas als. a), b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a ilegalidade decorrente da violação das normas ínsitas aos artigos anteriormente invocados, pode constituir motivo de recusa de visto no quadro da previsão da citada al. c), por se mostrar, pelo menos em abstrato, suscetível de provocar a alteração do resultado financeiro do contrato, a configurar-se a hipótese de ter afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar, e impedido a entidade adjudicante de receber outras propostas porventura mais vantajosas do que a escolhida.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Neste contexto, importará, desde logo, ter em conta que o procedimento de formação do contrato em causa foi desencadeado pela extinta SRES, a qual foi, em momento anterior ao lançamento do mesmo, objeto de duas Decisões que recaíram sobre dois contratos de empreitada, e onde foi recomendado àquele departamento que, de futuro, evitasse a ilegalidade que aqui se apontou.

Contudo, não pode olvidar-se que as competências daquela Secretaria Regional no âmbito da definição, coordenação e execução da política regional no setor das obras públicas se encontram agora na alçada da VPGR, como já foi anteriormente evidenciado, e que este último departamento nunca foi objeto de qualquer recomendação nesta matéria, sendo certo, não obstante que as competências, os direitos e as obrigações de que eram titulares os departamentos, organismos ou serviços integrados noutros departamentos do Governo Regional foram automaticamente transferidos para os correspondentes novos departamentos, organismos ou serviços que os substituíram, sem dependência de quaisquer formalidades, conforme decorre expressamente do art.º 11.º, n.º 2, do DRR n.º 8/2011/M.

Por outro lado, não se pode também descurar o facto de ainda ter sido possível divisar algum esforço por parte da extinta SRES no sentido de dar acolhimento às recomendações formuladas através das referenciadas Decisões, evidenciado na introdução de alterações tendentes à melhoria do modelo de avaliação de propostas adotado, alterações essas que, todavia, não acolheram, na sua plenitude, o consignado nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP.

Por conseguinte, tendo essencialmente em atenção este último aspeto, e uma vez que não se pode dar por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato agora sujeito a fiscalização prévia, afigura-se adequado que o Tribunal de Contas recorra à faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, de conceder o visto e recomendar à VPGR que, futuramente evite a prática da ilegalidade assinalada.

### III. DECISÃO

Pelo exposto, este Tribunal decide, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos excelentíssimos Assessores, **conceder o visto** ao contrato *sub judice*, recomendando à Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira que respeite escrupulosamente o disposto nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 e 3, do CCP, explicitando, em concreto, no modelo de avaliação das propostas, quando opte pelo critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dê conhecimento aos concorrentes no programa do concurso.

São devidos emolumentos, no montante de 872,40€.

Notifique-se o Senhor Vice-Presidente do Governo Regional, e divulgue-se no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e na *Intranet*.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 24 de outubro de 2012.

**O JUIZ CONSELHEIRO**

*(João Aveiro Pereira)*

**A ASSESSORA,**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**O ASSESSOR,**

*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

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

*(José Alberto Varela Martins)*