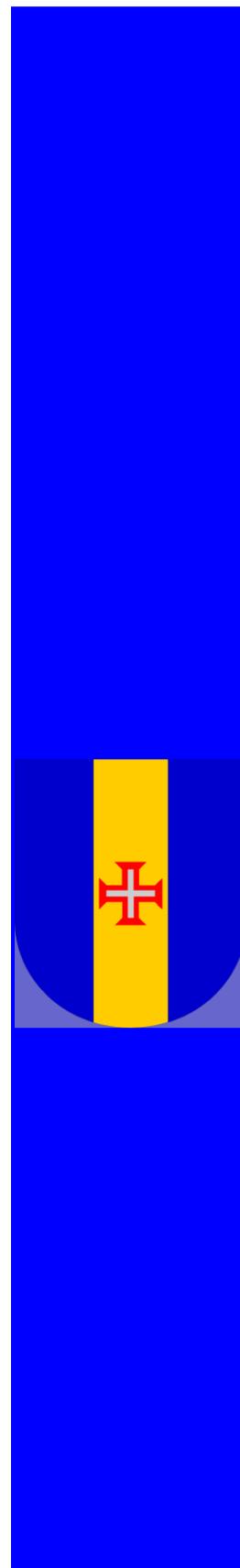




*[Handwritten signature]*



Relatório n.º 18/2014-FP/SRMTC

**Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da fiscalização prévia exercida sobre três contratos de empreitadas de obras públicas formalizados pelo Município de Câmara de Lobos**

Processo n.º 1/2013 – Aud/FP

Funchal, 2014





**PROCESSO N.º 1/2013-AUD/FP**

**Auditoria para apuramento de responsabilidades  
financeiras indiciadas no âmbito da fiscalização prévia  
exercida sobre três contratos de empreitadas de obras  
públicas formalizados pelo Município de Câmara de Lobos**

**RELATÓRIO N.º 18/2014-FP/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Outubro/2014**





## **Índice**

Índice .....	1
Relação de Siglas e Abreviaturas .....	2
Ficha Técnica .....	2
<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>3</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	4
1.4. RECOMENDAÇÕES .....	4
<b>2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO.....</b>	<b>5</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	5
2.2. METODOLOGIA .....	5
2.3. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	6
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>	<b>7</b>
3.1. DESCRIÇÃO DOS FACTOS RELEVANTES .....	7
3.2. ANÁLISE DAS QUESTÕES SUSCITADAS.....	9
3.3. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS.....	12
3.4. CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES E RESPETIVO ENQUADRAMENTO LEGAL.....	12
3.5. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	13
3.6. JUSTIFICAÇÕES OU ALEGAÇÕES APRESENTADAS.....	13
3.7. IDENTIFICAÇÃO DE ANTERIORES CENSURAS/RECOMENDAÇÕES FORMULADAS.....	13
3.8. JUSTIFICAÇÕES OU ALEGAÇÕES APRESENTADAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	14
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>20</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>23</b>
I - ASPETOS ESSENCIAIS DOS PROCEDIMENTOS ADJUDICATÓRIOS .....	25

### **Relação de Siglas e Abreviaturas**

<b>SIGLA / ABREVIATURA</b>	<b>DENOMINAÇÃO</b>
<b>AFAVIAS, S.A.</b>	AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.
<b>Al(s).</b>	Alínea(s)
<b>Art.º(s)</b>	Artigo(s)
<b>Aud.</b>	Auditoria
<b>CMCL</b>	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DL</b>	Decreto(s)-Lei
<b>FP</b>	Fiscalização Prévia
<b>JC</b>	Juiz Conselheiro
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>N.º(s)</b>	Número(s)
<b>PL</b>	Plenário
<b>Proc.º(s)</b>	Processo(s)
<b>S</b>	Secção
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>TECNACO, S.A.</b>	TECNACO, Técnicos de Construção, S.A.
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico
<b>UC</b>	Unidade(s) de Conta

### **Ficha Técnica**

<b>COORDENAÇÃO</b>	
<b>Miguel Pestana</b>	Auditor-Coordenador
<b>SUPERVISÃO</b>	
<b>Alexandra Moura</b>	Auditora-Chefe
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>	
<b>Alice Ferreira<sup>1</sup></b>	Técnica Verificadora Superior Principal
<b>Maria João Carreira</b>	Técnica Verificadora Superior de 2.ª classe
<b>Laurentina Faria<sup>2</sup></b>	Assistente Técnica

<sup>1.</sup> Na fase de relato.

<sup>2.</sup> Na fase de planeamento.



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente documento integra os resultados da auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre os processos de visto n.ºs 19/2012, 22/2012 e 11/2014, respeitantes aos contratos das empreitadas de “recuperação do convento de São Bernardino”, de “construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra” e de “construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro - Estreito de Câmara de Lobos”, celebrados, em 3 de maio de 2012, em 27 de junho de 2012 e em 17 de janeiro de 2014, entre a Câmara Municipal de Câmara de Lobos (CMCL) e as empresas *TECNACO, Técnicos de Construção, S.A.* (TECNACO, S.A.), no primeiro caso, e *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.* (AFAVIAS, S.A.) -, nas outras duas situações, pelo preço de 1 820 821,82€ (s/IVA), de 1 985 000,00€ (s/IVA) e de 1 544 302,57€ (s/IVA), respetivamente.

### 1.2. Observações

Com base na análise efetuada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo deste documento:

1. O modelo de avaliação das propostas plasmado nos programas dos concursos que antecederam a outorga dos três contratos em apreço<sup>1</sup>, em desenvolvimento do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, adotado pelo Município de Câmara de Lobos, não observa a disciplina normativa emanada do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>2</sup>, mais concretamente dos seus art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5 (cfr. o ponto **3.1.**).
2. Tal inobservância concretiza uma potencial ofensa ao princípio da concorrência, por ser suscetível de ter afastado dos procedimentos adjudicatórios outros eventuais interessados em contratar e impedido aquela Autarquia de receber outras propostas porventura mais vantajosas do que as selecionadas (cfr. o ponto **3.1.**).
3. Do ponto de vista da fiscalização prévia, a situação controvertida identificada anteriormente era passível de integrar o motivo de recusa de visto traçado no quadro da previsão normativa da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>3</sup>, na medida em que poderia ter conduzido à alteração do resultado financeiro dos contratos então apreciados naquela sede.

Não obstante, porquanto não se deu por adquirido que a ilegalidade apurada tivesse conduzido à dita alteração, o Tribunal de Contas (TC) fez uso da faculdade que lhe é conferida no n.º 4 do citado art.º 44.º da mesma Lei, tendo visado os processos de visto *sub judicio*<sup>4</sup>, com recomendações à CMCL no sentido de respeitar escrupulosamente o disposto nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, explicitando, em concreto, no modelo de avaliação das propostas,

<sup>1</sup> Vertidos no Anexo III do programa de procedimento, no que concerne ao processo n.º 19/2012, e no ponto 11 daquela peça, no que tange aos Proc.ºs n.ºs 22/2012 e 11/2014.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro, objeto da Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos DL n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelos DL n.ºs 131/2010, de 14 de dezembro, e 69/2011, de 15 de junho, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho, e 149/2012, de 12 de julho.

<sup>3</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>4</sup> Através das Decisões n.ºs 9 e 12/FP/2012, e 2/FP/2014, proferidas nas sessões ordinárias desta Secção Regional ocorridas a 30 de agosto e 13 de setembro de 2012 e 30 de abril de 2014.

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 [cfr. os pontos **3.1**, alíneas **i**) e **j**), e **3.2**].

### 1.3. Responsabilidade financeira

Embora os factos assinalados e sintetizados no anterior ponto **1.2.** sejam suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, nos termos do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, 35/2007, e 3-B/2010, a demais matéria apurada fornece um quadro adequado à sua relevação, ao abrigo do disposto nas als. a) a c) do n.º 8 do *supra* citado art.º 65.<sup>5</sup>.

### 1.4. Recomendações

No contexto da matéria explanada e sumariada nas observações da auditoria, o TC reitera a recomendação ao Município de Câmara de Lobos que, em futuros procedimentos de formação de contratos públicos que venha a desencadear, dê pleno acatamento ao disposto nos art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e art.º 139.º n.ºs 2, 3 e 5, ambos 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 correlativo programa do concurso.

---

<sup>5</sup> Nomeadamente porquanto a prática da ilegalidade descrita apenas pode ser assacada aos seus autores a título de negligência; não houve anterior recomendação do Tribunal para correção da irregularidade apurada; e por que é a primeira vez que o Tribunal censura os seus autores pela sua prática.



## 2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

### 2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

No Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2012, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 2/2011 - PG<sup>6</sup>, de 14 de dezembro de 2011, foi inscrita a auditoria orientada designada por *auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no exercício da fiscalização prévia*.

Caracterizando-se pelo seu âmbito genérico, a mesma insere-se no Objetivo Estratégico 2 (OE 2), que consiste em “[i]ntensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco e sobre as áreas de inovação da gestão dos recursos públicos”, e na Linha de Orientação Estratégica 2.5 (LOE 2.5), que se traduz em “[e]xecutar as ações necessárias que visem prevenir e erradicar todos os fatores que contribuam para os significativos desvios financeiros na contratação pública e para o prolongamento sistemático dos prazos inicialmente acordados”, conforme definido no Plano de Ação do Tribunal de Contas para o triénio 2011-2013<sup>7</sup>.

Dando concretização àquela auditoria, foi ordenada, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 20 de fevereiro de 2013, exarado na Informação n.º 15/2013/UAT I, de 14 do referido mês, a execução da presente ação, a qual foi inicialmente direcionada ao apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito dos processos de visto n.ºs 19/2012 e 22/2012, respeitante aos contratos das empreitadas de “*recuperação do convento de São Bernardino*” e de “*construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra*” outorgados, em 3 de maio e em 27 de junho de 2012, entre a CMCL e as empresas TECNACO, S.A. e AFAVIAS, S.A., respetivamente.

Posteriormente, através de despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 2 de maio de 2014, aposto no Relatório n.º 17/FP/2014/AF, de 17 de abril, a ação vertente viu o seu âmbito alargado ao apuramento da responsabilidade financeira evidenciada no processo de visto n.º 11/2014, relativo ao contrato de “*construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro - Estreito de Câmara de Lobos*”, celebrado, em 17 de janeiro de 2014, entre aquele Município e a empresa AFAVIAS, S.A., na medida em que a sua apreciação revelou a prática de um ilícito enquadrável na mesma tipologia dos identificados no domínio dos dois processos *retro* mencionados.

### 2.2. Metodologia

No desenrolar dos trabalhos da auditoria - que se consubstanciaram essencialmente na análise e consolidação dos dados coligidos na acima referida Informação n.º 15/2013/UAT I<sup>8</sup> e no processo de visto n.º 11/2014<sup>9</sup>, bem como na elaboração do relato - foram acolhidos, com as adaptações impostas pelas especificidades próprias desta ação, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria*

<sup>6</sup> Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 244, de 22 de dezembro de 2011, sob o n.º 26/2011.

<sup>7</sup> Aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 21 de junho de 2010.

<sup>8</sup> A qual continha, em anexo, cópias das Decisões n.ºs 9 e 12/FP/2012, de 30 de agosto, e 13 de setembro, respetivamente, que recaíram sobre os processos de visto n.ºs 19 e 22/2012, das atas n.ºs 25/2010 e 18/2011, das reuniões da CMCL realizadas em 9 de novembro de 2010 e em 20 de julho de 2011, nas quais foi deliberada a abertura dos concursos públicos para adjudicação das empreitadas de “*recuperação do convento de São Bernardino*” e de “*construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra*”, dos programas dos ambos os procedimentos concursais, na parte respeitante ao critério de adjudicação (artigo 11.º) e ao modelo de avaliação de propostas, que, em relação ao Proc.º n.º 19/2012, consta do Anexo III daquela peça.

<sup>9</sup> No âmbito do qual foi elaborado o mencionado Relatório n.º 17/FP/2014/AF, de 17 de abril, e que foi objeto da Decisão n.º 2/FP/2014, de 30 de abril.

e de Procedimentos<sup>10</sup>, tendo sido igualmente seguidas as determinações constantes do Despacho n.º 1/2012-JC/SRMTC, de 30 de janeiro<sup>11</sup>.

### 2.3. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do atual Presidente da CMCL, Pedro Emanuel Abreu Coelho, e aos responsáveis que à data dos factos ocupavam os cargos de Presidente, de Vice-Presidente e de vereadores daquela edilidade, a saber, Arlindo Pinto Gomes, António Leonardo da Costa Figueira, Dulce Neli de Oliveira Luís, Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, João Isidoro Gonçalves e José Roberto Ribeiro Rodrigues, e aos então Chefe de Divisão de Obras e Infraestruturas Municipais e Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, Ana Luísa Rodrigues de Jesus e José Ricardo Fraga Gomes Ferreira<sup>12</sup>, relativamente ao relato da auditoria.

Apresentaram alegações de forma individual, e dentro do prazo<sup>13</sup>, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, e Pedro Emanuel Abreu Coelho, e em conjunto João Isidoro Gonçalves e José Roberto Ribeiro Rodrigues, as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, onde se encontram sintetizadas e/ou transcritas na exata medida da sua pertinência, acompanhadas dos comentários tidos por convenientes.

---

<sup>10</sup> Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de janeiro de 1999, e adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001.

<sup>11</sup> Que adapta à SRMTC a Resolução n.º 3/2011-1.ª S/PL do Tribunal de Contas.

<sup>12</sup> Através dos ofícios n.ºs 1137 a 1146 e 1152, remetidos a 27 de maio p.p. (cfr. a Pasta do Processo, págs. 88 a 116).

<sup>13</sup> Rececionadas na SRMTC a 11, 23 e 25 de junho passado, registadas com os n.ºs 1816, 1941, 1944 e 1975 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 127 a 129, 141 a 221, 222 a 225 e 226 a 237). Vejam-se as prorrogações de prazo solicitadas a coberto dos ofícios entrados nesta Secção Regional com os n.ºs 1777 e 1869, de 5 e 16 de junho, por Pedro Emanuel Abreu Coelho e José Roberto Ribeiro Rodrigues, deferidos pela Exm.ª Juíza Conselheira nessas mesmas datas.



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Apresentam-se, de seguida, os resultados da verificação realizada, que teve por base os elementos de suporte associados à apreciação dos processos de visto em referência.

#### 3.1. Descrição dos factos relevantes

Do exame que recaiu sobre os elementos instrutórios extraídos daqueles processos sobressai a seguinte matéria de facto:

- a) Para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, deram entrada e foram registados na SRMTC, em 31 de maio de 2012, em 4 de julho de 2012 e em 10 de fevereiro de 2014, sob os n.ºs 19/2012, 22/2012 e 11/2014, os processos respeitantes aos contratos das empreitadas de:
  - ⇒ “*recuperação do convento de São Bernardino*”, outorgado, em 3 de maio de 2012, entre o Município de Câmara de Lobos e a empresa TECNACO, S.A., pelo preço de 1 820 821,82€ (s/IVA);
  - ⇒ “*construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra*”, celebrado, em 27 de junho de 2012, entre aquela Autarquia e a empresa AFAVIAS, S.A.”, pelo preço de 1 985 000,00€ (s/IVA);
  - ⇒ “*construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro - Estreito de Câmara de Lobos*”, no valor de 1 544 302,57€ (s/IVA), também ele formalizado entre a referida Edilidade e a empresa AFAVIAS, S.A., em 17 de janeiro de 2014.
- b) A celebração dos contratos em apreço foi, nas três situações, precedida de concurso público sujeito ao regime jurídico aprovado pelo CCP, cuja abertura foi autorizada mediante deliberações da CMCL, tomadas por unanimidade, no primeiro caso, em reunião ordinária de 19 de novembro de 2010, na qual participaram o Presidente, Arlindo Pinto Gomes, o Vice-Presidente, António Leonardo da Costa Figueira, e os vereadores Dulce Neli de Oliveira Luís, Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Roberto Ribeiro Rodrigues, e, nos outros dois casos, em reunião extraordinária de 20 de julho de 2011, em que estiveram presentes o Presidente, Arlindo Pinto Gomes, o Vice-Presidente, António Leonardo da Costa Figueira, e os vereadores Dulce Neli de Oliveira Luís, Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Roberto Ribeiro Rodrigues e João Isidoro Gonçalves.
- c) A primeira daquelas deliberações teve por base uma informação interna elaborada, em 16 de novembro de 2010, pela Chefe de Divisão de Obras Públicas e Infraestruturas Municipais, Ana Luísa Rodrigues de Jesus, tendo as demais assentado em informações internas subscritas pelo Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira<sup>14</sup>;
- d) Para além de encerrarem as propostas de lançamento daqueles procedimentos pré-contratuais, as aludidas informações internas - nas quais o Presidente da Câmara exarou despacho de impulso processual em 16 de novembro de 2010 e em 18 de julho de 2011 - continham ainda a proposta de aprovação das correlativas peças procedimentais, mormente dos programas de concurso, onde constava a definição dos modelos de avaliação das propostas a adotar em sede de aplicação do critério de adjudicação a adotar.
- e) Tendo por base o teor dos relatórios finais elaborados pelos júris designados para esse efeito, os concursos públicos desencadeados culminaram com as adjudicações das aludidas obras públicas nos termos e condições vertidos no **Anexo I** ao presente relato, igualmente por deliberações tomadas por unanimidade pelos membros da CMCL presentes, no primeiro caso, em reunião ordinária

<sup>14</sup> Nenhuma das duas informações internas elaboradas por aquele responsável se encontra datada ou numerada.

efetuada a 2 de setembro de 2011, a saber, o Presidente, Arlindo Pinto Gomes, o Vice-Presidente, António Leonardo da Costa Figueira, e os vereadores Dulce Neli de Oliveira Luís, Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Roberto Ribeiro Rodrigues e João Isidoro Gonçalves, e nos outros dois casos, em reunião ordinária realizada em 6 de fevereiro de 2014, sendo eles o Presidente, Arlindo Pinto Gomes, o Vice-Presidente, António Leonardo da Costa Figueira, e os vereadores Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Roberto Ribeiro Rodrigues e João Isidoro Gonçalves.

- f) Do exame que incidiu sobre os elementos instrutórios dos processos vertentes destaca-se a matéria de facto constante no *supra* mencionado **Anexo I**, sobressaindo, em particular, que, em todas as situações *sub judice*, o critério de adjudicação escolhido pelo executivo camarário foi o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, tal como se extrai do artigo 11.º do programa dos respetivos procedimentos, onde, e conforme se encontra igualmente descrito no aludido **Anexo I**, foram também definidos e enunciados os fatores, subfatores e respetivos coeficientes de ponderação e escalas de pontuação, com a ressalva do concurso público respeitante à empreitada de “*recuperação do convento de São Bernardino*”, em que o modelo de avaliação das propostas foi inserido no Anexo III do programa de procedimento.
- g) E, nessa medida, o Município de Câmara de Lobos foi instado a justificar<sup>15</sup>, em sede de verificação preliminar dos correlativos processos, a razão para o modelo de avaliação das propostas fixado em desenvolvimento do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa assente no artigo 11.º do programa dos procedimentos, não ter observado os preceitos normativos ínsitos nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2 3 e 5, do CCP, designadamente no que concerne à escala valorativa definida para os subfatores *Nota Justificativa do preço proposto, Plano de trabalhos, Memória descritiva e Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra*, uma vez que, para esse efeito, aquela entidade adjudicante limitou-se a recorrer a expressões sem as densificar, tais como “*justifica muito insuficientemente*”, “*justifica medianamente*”, “*justifica muito bem*”, “*não programa adequadamente*”, “*programa de um modo bem adequado*”, “*possui conhecimento superficial*”, “*possui conhecimento mediano*”, “*possui um bom conhecimento*”, “*não revela total coerência*”, “*revela manifesta falta de coerência*”, “*revela algumas faltas de coerência*” e “*revela evidente falta de coerência*”.
- h) Em resposta, carreada para os processos através dos ofícios n.ºs 4152 e 4477, de 13 e de 27 de julho de 2012, respetivamente<sup>16</sup>, e 1096, de 24 de fevereiro de 2014<sup>17</sup>, veio a Edilidade:
- No tocante à empreitada de “*recuperação do convento de São Bernardino*”<sup>18</sup>, advogar, em síntese, que foi “*a primeira vez que este Município desenvolveu um concurso desta dimensão ao abrigo do CCP e que foram muitas as dificuldades ao envidar esforços para cumprir todos os requisitos da lei, a qual em consciência se considera ter cumprido, nomeadamente os artigos 132.º n.º 1, alínea n) e 139.º - Modelo de avaliação das propostas*”, reconhecendo que “[n]ão obstante não ter havido reclamações em sede de audiência prévia, e de” a Autarquia ter a convicção de que “*foi a avaliação possível e que o júri classificou cada proposta individualmente sem recorrer a comparação entre elas*”, “*não é a avaliação perfeita*”, continuando, por isso, “*os estudos para encontrar um modelo de avaliar propostas, para os procedimentos futuros*”.
  - No que tange às empreitadas de “*construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra*”<sup>19</sup> e de “*construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro*”

---

<sup>15</sup> Através dos ofícios ref.ºs UAT I/88, de 6 de junho de 2012, UAT I/110, de 12 de julho de 2012, e UAT I/35, de 14 de fevereiro de 2014.

<sup>16</sup> Ambos subscritos pelo então Presidente da Câmara, Arlindo Pinto Gomes.

<sup>17</sup> Subscrito pelo atual Edil, Pedro Emanuel Abreu Coelho.

<sup>18</sup> Correspondente ao Proc.º n.º 19/2012.

<sup>19</sup> Relativo ao Proc.º n.º 22/2012.



- *Estreito de Câmara de Lobos*<sup>20</sup>, defender, ainda assim, que “o modelo de avaliação das propostas plasmado no artigo 11.º do programa de procedimento” observa “o estipulado nos artigos 132.º, n.º 1, alínea n) e 139.º, n.º 2, 3 e 5 do CCP”, isto sem, no entanto, ter deixado de realçar “a in experiência deste Município em concursos públicos ao abrigo do CCP e,” “as dificuldades ao envidar esforços para cumprir todos os requisitos da lei a qual em consciência” “considera ter cumprido”.

Por outro lado, e embora a Autarquia tenha enfatizado que, “[n]ão obstante não ter havido reclamações em sede de audiência prévia, e de se considerar que foi a avaliação possível e que o júri classificou cada proposta individualmente sem recorrer a comparação entre elas (...)”, fez, uma vez mais, questão de que “não é a avaliação perfeita”, reiterando o propósito de “encontrar um modo de avaliar propostas, para os procedimentos futuros, mais claro, que não suscite dúvidas nem reclamações e que vá de encontro às aspirações do legislador (...)”.

- i) Estes processos foram apreciados em sessões ordinárias da SRMTC, nas quais foi concedido o visto aos contratos das diversas empreitadas, através das Decisões n.ºs 9/FP/2012, de 30 de agosto, 12/FP/2012, de 13 de setembro, e 2/FP/2014, de 30 de abril, nas quais foi dirigida ao Município de Câmara de Lobos a recomendação de que respeite escrupulosamente o disposto nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, 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.
- j) Isto porque, tal como é possível inferir das mencionadas Decisões, não se deu por adquirido que a ilegalidade apurada nestes três processos, destacada na al. g) *supra*, tivesse conduzido à alteração do resultado financeiro dos contratos.

### 3.2. Análise das questões suscitadas

Em síntese, daquelas Decisões podemos retirar que a questão de legalidade detetada, e que é comum a todos os processos apreciados e decididos, prende-se com a circunstância de o modelo de avaliação que desenvolveu o critério de adjudicação consagrado no art.º 11.<sup>o21</sup> dos programas dos concursos não ter observado, na sua plenitude, os termos do art.º 132.º, n.º 1, al. n), do CCP, o qual 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 matemática 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.

Nestes três casos, a seleção das entidades cocontratantes 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 os programas dos procedimentos explicitaram os fatores e os subfactores relativos aos aspetos da execução dos contratos a celebrar submetidos à concorrência e os valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

Todavia, o citado art.º 11.<sup>o22</sup> dos programas dos procedimentos não equacionou a questão dos modelos de avaliação das propostas de forma correta, porquanto omitiu as expressões matemáticas ou o conjun-

<sup>20</sup> Concernente ao Proc.º n.º 11/2014.

<sup>21</sup> No caso específico do contrato da empreitada de “recuperação do convento de São Bernardino”, a que corresponde o Proc.º n.º 19/2012, a densificação do modelo de avaliação consta do Anexo III do programa de procedimento.

<sup>22</sup> Complementado, no caso do Proc.º n.º 19/2012, pelo Anexo III do programa de procedimento.

to ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para os aspetos da execução dos contratos submetidos à concorrência pelos cadernos de encargos respeitantes aos subfactores dos fatores *Preço*, *Qualidade técnica da proposta* e *Valia técnica da proposta*, em que foi decomposto o critério de adjudicação, nomeadamente a *Nota justificativa do preço proposto*, o *Plano de trabalhos*, a *Memória descritiva* e a *Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra*.

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

E, muito particularmente, que, para cada um dos aludidos subfactores dos fatores *Preço*, *Qualidade técnica da proposta* e *Valia técnica da proposta* 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”, nos exatos termos prescritos pelo n.º 3 do invocado 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 CRP, quer do art.º 1.º, n.º 4, do CCP<sup>23</sup>.

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 nas situações vertentes, 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 subfactores *Nota justificativa do preço proposto*, o *Plano de trabalhos*, a *Memória descritiva* e a *Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra*, que compunham os fatores *Preço*, *Qualidade técnica da proposta* e *Valia técnica da proposta*, o modelo adotado pela entidade adjudicante aludir simplesmente a uma escala valorativa estruturada com recurso a expressões que não foram suficientemente densificadas, tais como “*justifica muito insuficientemente*”, “*justifica medianamente*”, “*justifica muito bem*”, “*não programa adequadamente*”, “*programa de um modo bem adequado*”, “*possui conhecimento superficial*”, “*possui conhecimento mediano*”, “*possui um bom conhecimento*”, “*não revela total coerência*”, “*revela manifesta falta de coerência*”, “*revela algumas faltas de coerência*” e “*revela evidente falta de coerência*”.

Por isso não vinga o argumento, reiteradamente utilizado pela Edilidade de Câmara de Lobos, de que “(...) considera ter cumprido, nomeadamente os artigos 132.º, n.º 1, alínea n) e 139.º (...)”, pois a ideia que pode formular-se acerca daquele modelo de avaliação é a de que os paradigmas de referência adotados são vagos e genéricos, não abonando a favor de uma avaliação objetiva e imparcial, na medida em que a entidade adjudicante não densificou ou determinou previamente e de forma suficientemente objetiva as condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação.

Com efeito, a densificação de que o Município lançou mão era passível de lhe permitir, enquanto entidade adjudicante, escolher efetivamente quem mais lhe interessasse e fundamentar a sua escolha nos subfactores do critério de adjudicação, porque eles são indefinidos<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Vd. a nota preambular do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>24</sup> Considerando, por exemplo, que a *Memória justificativa* 0, 5, 10, 15 ou 20 valores consoante se verificasse que o concorrente “*não possui qualquer conhecimento da obra a realizar*”, “*possui um conhecimento superficial da obra a realizar*”,



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Em suma, faltou definir, clara e previamente, o conjunto ordenado de diferentes atributos que permitissem 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 dos concursos para fazer corresponder às propostas adjudicadas, nos citados subfactores a pontuação de 0 a 20 pontos<sup>25</sup> e de 5 a 20 pontos<sup>26</sup>, com remissão apenas para as expressões vagas e indefinidas *supra* mencionadas, 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 nos modelos de avaliação as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dar conhecimento aos concorrentes nos programas dos procedimentos, conforme preceituam os art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, cuja violação determina, em todos os casos em apreciação, a anulabilidade do ato final de adjudicação, nos termos do art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a qual se transmitiu aos contratos outorgados, por força do consignado no art.º 283.º, n.º 2, do CCP.

O que, 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 LOPTC, faria com que a ilegalidade decorrente da violação das normas ínsitas aos artigos *retro* invocados pudesse constituir motivo de recusa de visto no quadro da previsão da aludida al. c), por se mostrar, pelo menos em abstrato, suscetível de provocar a alteração do resultado financeiro dos contratos, a configurar-se a hipótese de a mesma ter afastado dos procedimentos adjudicatórios outros potenciais interessados em contratar, e impedido o Município de Câmara de Lobos receber outras propostas porventura mais vantajosas do que as escolhidas.

Neste contexto, teve-se, porém, em conta que os procedimentos de formação destes três contratos de empreitada foram desencadeados por aquela Autarquia em momento anterior à emissão da Decisão n.º 9/FP/2012, de 30 de agosto, que incidiu sobre o primeiro dos processos apreciados pela SRMTC<sup>27</sup>, não tendo a Edilidade sido anteriormente objeto de qualquer recomendação incidente sobre a questão de legalidade aqui versada.

Por outro lado, não foi também descurado que no concernente ao do Proc.º 19/2012, e tal como foi assinalado pelo Município de Câmara de Lobos, essa foi “*a primeira vez que*” a Edilidade “*desenvolveu um concurso público desta dimensão ao abrigo do CCP e que foram muitas as dificuldades ao envidar esforços para cumprir todos os requisitos da lei, (...)*”, tendo sido igualmente ponderado o

---

“*possui um conhecimento mediano da obra a realizar*”, “*possui um bom conhecimento da obra a realizar*”, “*possui um conhecimento profundo da obra a realizar*” (proc. n.º 19/2012), ou que a *Memória descritiva e justificativa e descritiva do modo da execução da obra* merecia ser pontuada com 5, 10, 15 ou 20 valores conforme “*revela total coerência com o plano de trabalhos*”, “*não revela total coerência com o plano de trabalhos*” e “*revela evidente falta de coerência com o plano de trabalhos*” ou “*revela evidente falta de coerência com o plano de trabalhos*” (proc.ºs n.ºs 22/2012 e 11/2014), bem como que o *Plano de trabalhos* deveria ser classificado naqueles mesmos moldes quando o concorrente “*não programa adequadamente a obra*”, “*programa de modo pouco adequadamente a obra*”, “*programa adequadamente a obra*”, “*programa de um modo bem adequado a obra*” ou “*programa de modo muito bem adequado a obra*” (proc. n.º 19/2012) ou quando o referido plano “*revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra*”, “*não revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra(...), não existindo, no entanto, dívidas relevantes quanto ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos*”, “*não revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra (...), existindo dívidas relevantes quanto ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos*” ou “*revela manifesta falta de coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra(...), existindo falhas no escalonamento e encadeamento dos trabalhos*” (proc.ºs n.ºs 22/2012 e 11/2014).

<sup>25</sup> No que diz respeito ao Proc. n.º 19/2012.

<sup>26</sup> Relativamente aos Proc.ºs n.ºs 22/2012 e 11/2014.

<sup>27</sup> Mais concretamente, o Proc.º n.º 19/2012.

facto de esta entidade ter reconhecido que a avaliação efetuada não foi “a avaliação perfeita e” e de que tinha dado continuidade aos “estudos para encontrar um modo de avaliar propostas, para os procedimentos futuros (...)”.

Destarte, e uma vez que não se pôde dar por adquirida a alteração do resultado financeiro dos contratos em causa, o TC considerou adequado recorrer à faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC, de conceder o visto e recomendar ao Município de Câmara de Lobos que, futuramente, evitasse a prática da ilegalidade assinalada, por via do respeito escrupuloso do disposto nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2 e 3, do CCP, através da explicitação, nos modelos de avaliação das propostas, quando seja adotado o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, das condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dê conhecimento aos concorrentes nos programas do concurso.

### 3.3. Normas legais aplicáveis

Os preceitos normativos cujo desrespeito conduziu à prática da ilegalidade evidenciada no ponto anterior reconduzem-se aos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, todos do CCP.

### 3.4. Caracterização das infrações e respetivo enquadramento legal

A ilegalidade verificada no âmbito da apreciação dos processos de visto em referência, consubstanciada na inobservância dos preceitos legais identificados no antecedente ponto 3.3, é passível de configurar um ilícito financeiro, enquadrável na previsão normativa da al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, que consagra a possibilidade de aplicação de multas pelo TC, dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa, designadamente, a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas ou compromissos<sup>28</sup>.

O facto de a entidade adjudicante não ter explicitado, no modelo de avaliação das propostas definido em cada um destes casos, as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, delas dando conhecimento aos concorrentes nos programas dos procedimentos, em pleno acolhimento das disposições vertidas nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, traduziu-se, em concreto, numa pluralidade de situações de violações de lei que determinariam a anulabilidade dos atos finais de adjudicação, *i.e.*, dos atos de autorização das despesas, conforme resulta do art.º 135.º do CPA.

Porém, uma vez que se constata que todas as condutas em presença assumiram o mesmo grau de gravidade, nos casos em apreciação deverá ser ponderada a prática de uma infração única, na forma continuada.

Nesta sede, veja-se o art.º 30.º da Código Penal<sup>29</sup>, e a definição que aí é dada de “crime continuado” - leia-se “infração continuada” - e que, neste particular, reveste toda a pertinência para a análise da conduta dos responsáveis pela ilegalidade apreciada, porque é certo que esta se registou várias vezes, de forma consecutiva, em momento anterior ao do conhecimento, pelo Município, da posição da SRMTC sobre a matéria controvertida<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Sublinha-se que, à partida, a deficiente definição do modelo de avaliação das propostas fixado nos programas dos procedimentos poderia ser igualmente sancionável pela norma da al. l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. Porém, esta disposição foi introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, sendo, por conseguinte, posterior à prática dos factos apreciados e, tal como ordena o n.º 1 do art.º 1.º do Código Penal, “[s]ó pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática”.

<sup>29</sup> Aprovado pelo DL n.º 48/95, de 15 de março, e cuja mais recente alteração foi introduzida pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto.

<sup>30</sup> Assim, estatui o n.º 1 do citado art.º 30.º que “[o] número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for preenchido pela conduta do agente”, preceituando o seu n.º 2 que “[c]onstitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários



### 3.5. Identificação dos responsáveis

A infração financeira assinalada, punível com multa, é imputável, nos termos do art.º 61.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, aplicável, na situação em apreço, por força do disposto no art.º 67.º, n.º 3, do mesmo diploma:

- a) À Chefe de Divisão de Obras e Infraestruturas Municipais, Ana Luísa Rodrigues de Jesus, e ao Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, autores das informações internas que integraram as propostas de aprovação das peças concursais onde constava o modelo de avaliação das propostas (cfr. o artigo 11.º dos programas dos procedimentos, no caso dos Proc.ºs n.ºs 22/2012 e 11/2014, e o Anexo III àquela peça, no caso do Proc.º n.º 19/2012)<sup>31</sup> <sup>32</sup>, assim como das demais peças procedimentais, e que, levadas à apreciação do executivo camarário, sustentaram as deliberações de abertura dos procedimentos adjudicatórios tomadas por este órgão, em 16 de novembro de 2010 e em 20 de julho de 2011, respetivamente.
- b) Aos membros da CMCL que nas reuniões de 2 de setembro de 2011 e de 6 de fevereiro de 2012, e de harmonia com o proposto nos relatórios finais elaborados pelos júris dos concursos na decorrência da aplicação do modelo de avaliação adotado em cada um dos casos, votaram favoravelmente e por unanimidade, a adjudicação das empreitadas de:
- “*recuperação do convento de São Bernardino*”, sendo eles o Presidente, Arlindo Pinto Gomes, o Vice-Presidente, António Leonardo da Costa Figueira, e os vereadores Dulce Neli de Oliveira Luís, Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Roberto Ribeiro Rodrigues e João Isidoro Gonçalves;
  - “*construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra*” e de “*construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro - Estreito de Câmara de Lobos*”, a saber, o Presidente, Arlindo Pinto Gomes, o Vice-Presidente, António Leonardo da Costa Figueira, e os vereadores Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Roberto Ribeiro Rodrigues e João Isidoro Gonçalves.

### 3.6. Justificações ou alegações apresentadas

O posicionamento sustentado pelo Município de Câmara de Lobos, na pessoa dos então e do atual Presidentes da Câmara, acerca da questão de legalidade emergente dos processos de visto em referência consta das alegações veiculadas a esta Secção Regional em sede de verificação preliminar desses mesmos processos, parcialmente transcritas na al. h) do ponto 3.1. do presente documento.

### 3.7. Identificação de anteriores censuras/recomendações formuladas

Até à emissão da Decisão n.º 9/FP/2012, de 30 de agosto, a Autarquia de Câmara de Lobos não tinha sido objeto de qualquer recomendação que envolvesse a questão de legalidade aqui versada, sendo de realçar que a mesma foi comunicada à entidade infratora em data subsequente ao das deliberações que autorizaram o lançamento dos concursos públicos que antecederam a celebração dos contratos sobre os quais incidiram as Decisões n.ºs 12/FP/2012, de 20 de julho de 2011, e 2/FP/2014, de 30 de abril.

---

*tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente”.*

<sup>31</sup> No primeiro caso, estava em causa a empreitada de “*recuperação do convento de São Bernardino*”.

<sup>32</sup> Nos dois casos remanescentes, as empreitadas em causa reconduziam-se à “*construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra*” e à “*construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro*”.

### 3.8. Justificações ou alegações apresentadas em sede de contraditório

Tal como adiantado no ponto 2.3. *supra*, dos responsáveis citados nos termos do art.º 13.º da LOPTC, para efeitos de exercício do contraditório, pronunciaram-se de forma individual, e dentro do prazo, Carlos Alberto Pestana Gonçalves, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, e Pedro Emanuel Abreu Coelho, e em conjunto João Isidoro Gonçalves e José Roberto Ribeiro Rodrigues.

João Isidoro Gonçalves e José Roberto Ribeiro Rodrigues defenderam-se da imputação de responsabilidade sancionatória que lhes foi feita argumentando que a sua participação *“(...) na gestão autárquica limitava-se à presença nas reuniões quinzenais (...) onde os assuntos a serem debatidos e deliberados vinham normalmente instruídos dos respetivos serviços”* e que os vereadores que não exercem funções administrativas-executivas, como era o caso *“votam os assuntos com base na confiança que lhes merece a informação prestada pelos serviços camarários a propósito dos assuntos em discussão e para deliberação nas reuniões da Câmara”*.

Rematam especificando que *“(...) os critérios de adjudicação nos procedimentos em causa não foram sujeitos a deliberação da reunião camarária”, que “[em] qualquer dos três casos (...) o Tribunal de Contas concedeu VISTO PRÉVIO aos respectivos contratos”, e que “[e]m qualquer dos três casos o júri elaborou um relatório final que não foi objecto de reclamação nem sequer de pronúncia em sede de contraditório”*.

José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, para além de remeter para o posicionamento sustentado pelo Município em sede de verificação preliminar dos três processos, acrescenta que *“o modelo de avaliação das propostas previstos nos programas dos procedimentos foi, para cada um deles fixado com a convicção de que estavam a ser observados os preceitos normativos constantes dos artigos 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5 do Código dos Contratos Públicos”, e que “(...) foi resultado de aturados estudos por parte dos técnicos envolvidos no firme propósito de definir um modelo de avaliação das propostas que observasse os normativos legais estabelecidos no dito Código (...), aliás, preocupação desde sempre transversal aos vários serviços da autarquia e ao próprio executivo”*.

O atual Presidente da Câmara, Pedro Emanuel Abreu Coelho, por sua vez, pretendeu demonstrar a inexistência de qualquer infração financeira, reconduzindo a sua exposição a dois vetores essenciais:

- À assunção pelo Tribunal, em sede de fiscalização prévia, que *“não se pôde dar por adquirida a alteração do resultado financeiro dos contratos em causa”, e que “[foi], aliás, por isso que o Tribunal de Contas visou, ainda que com recomendações, os três contratos aqui relevantes”*.

*“Por isso, não existindo – e o Tribunal de Contas reconhece que não existe – evidência alguma de que os segmentos dos programas dos programas de concurso respeitantes ao modelo de avaliação de propostas aqui relevantes tiveram como consequência a alteração do resultado financeiro dos contratos num sentido negativo para o MUNICÍPIO DE CÂMARA DE LOBOS ou para o mercado, evidentemente que não tem sentido proceder contra os responsáveis da respectiva Câmara Municipal com fundamento numa suposta infração financeira”*.

No mesmo passo, opina que *“(...) se a actuação da entidade adjudicante fosse passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a consequência imediata deveria ser a recusa de visto”, pois “[a] opção por uma decisão final diferente, centrada na desvalorização do vício que é (foi) invocado (...) implica, naturalmente, a impossibilidade de se extrair uma responsabilidade sancionatória pela mesma actuação”*.

Em suma, *“(...) não será aceitável que a emissão de visto prévio a um qualquer contrato seja fundamento para uma responsabilidade sancionatória ao abrigo de vício que não impediu aquela decisão em fiscalização prévia”*.

- E a *“[q]ue todos «os procedimentos de formação destes três contratos de empreitadas foram desencadeados p[elo] (...) [MUNICÍPIO DE CÂMARA DE LOBOS] em momento anterior à emissão*



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

da Decisão n.º 9/FP/2012, de 30 de Agosto, que incidiu sobre o primeiro dos processos apreciados pela SRMTC, não tendo a Edilidade sido anteriormente objecto de qualquer recomendação incidente sobre a questão de legalidade aqui versada», o que “(...) também depõe no sentido da inviabilidade de qualquer responsabilidade financeira”.

Especificamente sobre o modelo de avaliação seguido, contrapõe que:

- “(...) a margem de livre decisão administrativa é essencial para a prossecução dos interesses públicos confiados às entidades que, tal como o MUNICÍPIO DE CÂMARA DE LOBOS, integram a Administração Pública”.
- “(...) a utilização de expressões que, na perspectiva vertida no projecto relatório, não seriam suficientemente densificadas, nada tem de criticável. Trata-se, na realidade, de conceitos indeterminados e, por via disso, de uma técnica consagrada na definição dos termos de acordo com os quais as estruturas administrativas (...) devem actuar no exercício das tarefas que lhes são confiadas. Obviamente, a utilização de conceitos indeterminados apresenta, por contraponto, uma exigência mais reforçada ao nível da fundamentação (...). Mas a circunstância de se utilizarem os ditos conceitos indeterminados nas metodologias de avaliação e nos respectivos factores não significa que essa metodologia seja inválida”.

Aponta também que “(...) em momento algum do projecto de relatório se afirma que” os preceitos do art.º 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.º 2, do CCP, teriam sido, “pura e simplesmente”, violados, mas sim que “não teriam sido observados «na sua plenitude», que “a disciplina deles decorrente «não (...) [teria sido] integralmente acolhida”, e que “o segmento relevante dos programas dos concursos «não percebeu a questão dos modelos de avaliação de propostas»”. Donde retira a conclusão de que aí “(...) reconhece-se que os modelos de avaliação de propostas que aqui relevam contêm uma escala de pontuação e um conjunto ordenado de atributos das propostas, ainda que não expressos na perspectiva que o Tribunal de Contas veio assumir como sendo a mais clara. Mas isso é diferente da existência de uma violação de regras em matéria de autorização de despesas e que se mostrem suficientes para a existência de responsabilidade financeira”.

Ultima aduzindo que “(...) os princípios jurídicos relevantes na contratação pública não exigem a interpretação do regime do Código dos Contratos Públicos que se encontra subjacente ao projecto de relatório” e que “(...) uma leitura demasiado fechada ou demasiado restritiva da margem de liberdade da entidade adjudicante origina efeitos perversos e, inclusivamente, contrários à máxima efectividade dos princípios relevantes em matéria de contratação pública, nomeadamente do princípio da concorrência”, pelo que no atual quadro jurídico o segredo e a dificuldade estarão em “(...) fazer modelos de avaliação, que permitam ‘acomodar’ as inovações e as ‘surpresas’ constantes das propostas, e valorizá-las devidamente, o que só sucederá com recurso a expressões que concedam ao júri uma margem de livre apreciação”.

Encerra rematando que os modelos de avaliação em apreço “(...) se conformam com o regime decorrente da alínea n) do n.º1 do artigo 132.º e do n.º 2 do artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos, o que inviabiliza qualquer entendimento no sentido da suposta prática de qualquer infracção financeira nesta matéria”.

Reportando-nos apenas aos contraditados que se pronunciaram nesta sede, cumpre lembrar que o fundamento factual da infracção que lhes vem sendo imputada:

- ❖ No tocante aos vereadores João Isidoro Gonçalves e José Roberto Ribeiro Rodrigues resulta do seu voto favorável, nas reuniões de 2 de setembro de 2011 e de 6 de fevereiro de 2012 do executivo camarário, quanto ao proposto nos relatórios finais elaborados pelos júris dos concursos na decorrência da aplicação do modelo de avaliação adotado em cada um dos casos, e que concluíam pela adjudicação das empreitadas de “recuperação do convento de São Bernardino”, de “construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra” e de “construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro - Estreito de Câmara de Lobos”.

- ❖ No caso do Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, emana do facto de ter sido um dos autores das informações internas que integraram as propostas de aprovação das peças concursais onde constava o aludido modelo e das respectivas peças procedimentais, que foram levadas à apreciação do executivo camarário e sustentaram as deliberações de abertura dos procedimentos adjudicatórios tomadas por este órgão em 16 de novembro de 2010 e em 20 de julho de 2011.
- ❖ Quanto ao atual Presidente do Município, foi ouvido somente nessa qualidade, não lhe tendo sido imputado qualquer tipo de responsabilidade.

Iniciando por refutar os argumentos trazidos pelos dois vereadores, é consabido que a tomada de posse dos cargos de que são titulares impõe-lhes o dever de conhecer o quadro legal que regula e disciplina a utilização dos dinheiros públicos onde se inclui o relativo à contratação pública.

Por outro lado, o facto de não serem detentores de pelouros não justifica que não possam ou não devam inteirar-se dos assuntos a serem debatidos nas reuniões da Câmara Municipal, solicitando, para o efeito, os correlativos processos, pois uma votação conscienciosa a isso obriga. No caso, tal conduta implicaria terem requerido as peças dos procedimentos em apreço a fim de se certificarem de que se encontravam cumpridas todas as exigências de fundo e de que o ato administrativo a praticar seria juridicamente perfeito, ou seja, destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia, em observância do princípio da legalidade (nesse sentido, vide o art.º 266.º, n.º 2 da CRP, e o art.º 3.º, n.º 1, do CPA<sup>33</sup>).

Termos em que o argumento de que os critérios de adjudicação nos procedimentos em causa não foram sujeitos a deliberação da reunião camarária não prossegue, pois poderiam tê-los solicitado uma vez que integravam os processos em discussão, isto quer na fase em que as empreitadas foram adjudicadas com a concordância de ambos, conforme já ficou assente, mas quer também na fase em que os procedimentos pré-contratuais que as precederam foram aprovados, a 20 de julho e a 2 de setembro de 2011, a par das respetivas peças processuais, com o voto favorável de ambos, com exceção da reunião ocorrida a 19 de novembro de 2010, que se debruçou sobre a empreitada de *“recuperação do convento de São Bernardino”*, à qual João Isidoro Gonçalves não compareceu.

Concede-se, porém, que a sua formação académica e o facto de não possuírem pelouros, com a inerente falta de meios, ajudas ou pessoal especializado, são fatores que dificultam um acompanhamento, consulta e análise dos processos suficientes para poderem tomar todas as decisões baseadas num conhecimento profundo e completo dos assuntos que lhes são apresentados e submetidos a votação nas sessões de Câmara.

Em contraponto do assumido por José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, de que o modelo de avaliação das propostas previstos nos programas dos procedimentos foi fixado com a convicção de que estavam a ser observadas as normas dos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, na sequência de *“(…) aturados estudos por parte dos técnicos envolvidos (...)”*, mantêm-se as conclusões plasmadas no relato acerca da prática das ilegalidades descritas, de que, em síntese, tal modelo se assumiu como um obstáculo à diferenciação e graduação das propostas em função das suas diferenças reais.

Relativamente aos argumentos suportados pelo atual Presidente do Município de Câmara de Lobos, analisemo-los casuisticamente.

---

<sup>33</sup> Nesta matéria a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, determinava aos presidentes das câmaras a obrigação de responder, no prazo de 10 dias, aos pedidos de informação apresentados pelos vereadores [vd. o art.º 68.º, n.º 1, al. s)], diploma que estabelecia o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, na versão introduzida pela Lei n.º 52-A/2012, de 11 de janeiro, e que à data daquelas deliberações estava em vigor, tendo entretanto sido revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



- Primeiramente, o facto de o Tribunal, em sede de fiscalização prévia, entender que não se pôde dar por adquirida a alteração do resultado financeiro dos contratos em causa, o que permitiu que estes tivessem sido visados com recomendações, não preclui esta instituição de proceder contra os responsáveis da Câmara Municipal na medida em que a suscetibilidade de essa atuação gerar responsabilidade financeira sancionatória não tem como consequência imediata a recusa de visto.

E isto tão-somente porquanto o elenco de situações suscetíveis de se reconduzir à imputação de responsabilidade financeira sancionatória, previsto nos art.ºs 59.º e 65.º da LOPTC, é muito mais abrangente do que o referente aos fundamentos da recusa do visto definido no art.º 44.º, n.º 3, da mesma Lei.

Em reforço deste prisma, diga-se que “[a] fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria” (art.º 44.º, n.º 1), podendo o Tribunal, no caso de apuradas nos correspondentes processos ilegalidades que alterem ou possam ter alterado o resultado financeiro dos atos, contratos ou outros instrumentos referidos, optar por recusar o visto ou, em decisão fundamentada, conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades, como foi o caso nas três situações vertentes.

Caso em que manda o Despacho n.º 1/2012-JC/SRMTTC, de 30 de janeiro, que aplica e adapta à SRMTTC a Resolução n.º 3/2011, 1.ª S/PL do TC sobre o apuramento de responsabilidades detetadas no âmbito da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante, que seja observado o seguinte procedimento:

- ✓ Na sessão diária em que são presentes os processos em que haja dúvidas de legalidade sobre os respetivos atos, contratos e demais instrumentos jurídicos, será verificada e avaliada a relevância das infrações constantes do relatório que deverão acompanhar os aludidos processos e que, além de mais, deve conter os factos concretos e os preceitos legais que constituem a base da dúvida ou obstáculo à concessão do visto [vd. a al. c) do n.º 1 do art.º 84.º da LOPTC] e determinada, sendo caso disso, a abertura do processo para o respetivo apuramento, a fim de ser dada vista ao Ministério Público, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. d) da LOPTC, posto o que esses processos são obrigatoriamente decididos em sessão ordinária semanal (vd. o art.º 106.º, n.º 1, da LOPTC).
- ✓ A ação referida, designada *auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras no exercício da fiscalização prévia*, é objeto de numeração sequencial e de instrução autónoma, sem prejuízo dos elementos e documentos relevantes a extrair do processo de visto;
- ✓ No domínio dessa ação devem ser apurados todos os factos e circunstâncias relevantes, promovendo-se, nomeadamente, a clara identificação dos atos ilícitos, dos seus autores e das circunstâncias em que atuaram;
- ✓ Passo em que é elaborado um relato<sup>34</sup>, seguido da ordenação da audição dos responsáveis, nos termos do art.º 13.º da LOPTC.
- ✓ O processo segue com a elaboração do anteprojeto de relatório, que para além dos aspetos incluídos no relato, deve formular conclusões em face das alegações dos responsáveis, cumprindo-se o disposto no n.º 4 do art.º 13.º da LOPTC, e eventuais recomendações a dirigir aos

---

<sup>34</sup> Que, sem prejuízo de outros elementos considerados pertinentes, deve conter a descrição dos factos relevantes, as normas legais aplicáveis, a caracterização das infrações e respetivo enquadramento legal, a identificação dos responsáveis, as justificações ou alegações apresentadas, a apreciação, indicando, nomeadamente factos relevantes para apreciação da culpa e eventuais responsáveis e o período do seu exercício de funções, a sanção aplicável e respetiva moldura legal, referindo os limites mínimos e máximos aplicáveis ao caso, em unidades de conta e em euros, informação sobre existência de anteriores censuras e ou recomendações no domínio da mesma matéria, e possibilidade e consequências do pagamento voluntário.

responsáveis e ou às entidades, para além de apresentar um mapa anexo que liste as infrações apuradas<sup>35 e 36</sup>.

- ✓ O relatório final, com as respetivas conclusões, é aprovado em sessão ordinária semanal, remetido ao Ministério Público, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. d), ou 57.º, n.º 1, da LOPTC, e notificado aos responsáveis e demais entidades.

Face ao quadro legal e regulamentar traçado impunha-se que em sede de auditoria fossem apuradas as responsabilidades financeiras indiciadas, que o Tribunal entendeu não se mostrarem aptas a fundamentar uma decisão de recusa de visto.

- A conclusão que retira de que o modelo de avaliação concebido se conforma com o regime legal vigente, não procede face ao entendimento explanado no relato.

Especificamente sobre o argumento de que *“a utilização de conceitos indeterminados apresenta, por contraponto, uma exigência mais reforçada ao nível da fundamentação”*, urge sublinhar que a fundamentação das deliberações deve ser uma consequência direta da aplicação das condições em que seriam atribuídas as classificações aos concorrentes em sede de apreciação do mérito das respetivas propostas. Ou seja, este último aspeto é prévio à fundamentação, cuja substanciação dependerá do maior ou menor grau de definição prévia e patente das *supra* ditas condições e não deverá ir para além deste, pois a fundamentação está vinculada àquilo que antecedermente se delimitou como sendo mais ou menos valorado e por que razão.

Como foi já apontado, a definição da forma de valoração concreta de cada fator e subfactor, em função de critérios gerais e globais, não permitiu evidenciar as razões pelas quais se efetuou a atribuição específica da pontuação atribuída a cada proposta, pois as deliberações mediante as quais foram efetuadas a avaliação e a ordenação das propostas contêm, como fundamentação, a enunciação dos tais critérios gerais e globais<sup>37</sup>.

Sobre a natureza jurídica que o procedimento adotado pela entidade adjudicante reveste – o concurso público, o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa<sup>38</sup> pronuncia-se no sentido de que este *“contém uma fase, que é a da abertura, que necessariamente se reveste de uma dupla natureza jurídica: a de proposta contratual e a de convite a contratar (...) A abertura do concurso público contém duas realidades jurídicas autónomas, embora entre si ligadas. Uma é uma proposta contratual dirigida ao público (ou oferta ao público) abrangendo as regras processuais a que obedece o concurso público. (...) Simultaneamente com uma proposta contratual da espécie oferta ao público contém a abertura do concurso um convite a contratar concernente ao contrato administrativo final”*.

Torna-se assim necessário reiterar que as condições e regras em que a administração se propõe contratar sejam dadas a conhecer àqueles a quem se dirige o convite para contratar, em nome e obediência aos princípios da transparência e da concorrência e em estreita ligação com o princípio da publicidade (cfr. o art.º 1.º, n.º 4, do CCP), sendo determinante na formação da vontade dos eventuais concorrentes. Ou seja, as referidas condições e regras apresentam-se como elementos essenciais configuradores do concurso.

---

<sup>35</sup> Com inclusão da identificação dos factos ilícitos, especificações das normas legais violadas, tipificação da infração e respetivo enquadramento legal, identificação dos responsáveis, identificação dos pontos dos relatórios que tratam a matéria, indicação das folhas, separadores ou volumes do processo de auditoria de onde constam os elementos de prova.

<sup>36</sup> E a proposta de emolumentos.

<sup>37</sup> Nesse sentido, vejam-se os relatórios preliminares elaborados em cada um daqueles procedimentos (cfr. a Pasta do Processo, págs. 45 a 60).

<sup>38</sup> In *O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*, LEX, Edições Jurídicas, Lisboa, 1994, págs. 45 e ss. (cfr. a Pasta do Processo, págs. 238 a 240).



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Cingindo-nos à questão da fundamentação das deliberações em análise, chamada à colação pelo atual Presidente da edilidade, elucide-se que o dever de fundamentação dos atos administrativos traduz a externalização das razões ou motivos determinantes da decisão administrativa, tendo, como objetivos essenciais, os de habilitar o destinatário a reagir eficazmente contra a respetiva lesividade e assegurar a transparência e imparcialidade das decisões administrativas.

E seguindo a jurisprudência uniforme do Supremo Tribunal Administrativo, um ato estará devidamente fundamentado sempre que um destinatário normal possa ficar ciente do sentido dessa mesma decisão, bem como das razões de facto e de direito que a sustentam, permitindo-lhe apreender o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pela entidade administrativa, bem como optar, conscientemente, entre a aceitação do ato ou o acionamento dos meios legais de impugnação.

A fundamentação, por seu lado, e de harmonia com o disposto no art.º 125.º, n.º 1, do CPA, “ (...) *deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão, neste caso, parte integrante do respectivo acto*”.

A falta de fundamentação de um ato administrativo, ou a sua insuficiente fundamentação, como também é jurisprudência consolidada do STA, determina a anulabilidade do ato.

Significa isto que a apreciação e ordenação das propostas apresentadas pelos concorrentes, no relatório preliminar, posteriormente acolhidas no relatório final em que se propõe a adjudicação, devem conter a respetiva fundamentação, por força dos art.ºs 146.º, n.º 1, e 148.º, n.º 1, do CCP, e 125.º do CPA.

Tal fundamentação, necessária para suportar a quantificação da valoração atribuída às propostas, deve ser efetuada de molde a que um destinatário normal possa perceber o percurso cognoscitivo e valorativo percorrido pelo júri, para chegar à pontuação atribuída aos mesmos.

E uma vez que nos casos em análise a fundamentação não ocorreu nesses moldes, a conclusão de que foram violadas as disposições dos art.ºs 146.º, n.º 1, e 148.º, n.º 1, do citado Código, e do 125.º do CPA, não se mostraria despcienda.

Pese embora o quanto ficou dito, cabe aqui acolher o argumento esgrimido de que “(...) *todos «os procedimentos de formação destes três contratos de empreitadas foram desencadeados p[elo] (...) [MUNICÍPIO DE CÂMARA DE LOBOS] em momento anterior à emissão da Decisão n.º 9/FP/2012, de 30 de Agosto, que incidiu sobre o primeiro dos processos apreciados pela SRMTC, não tendo a Edilidade sido anteriormente objecto de qualquer recomendação incidente sobre a questão de legalidade aqui versada*”, o que, somado à evidência de que a ilegalidade em apreço apenas pode ser imputada aos responsáveis identificados no ponto 3.5 a título de mera negligência, já que a inobservância das normas legais aplicáveis na área assinalada não terá sido intencional, tendo antes resultado de uma convicção que o modelo de avaliação adotado não envolveria qualquer incumprimento dessas mesmas disposições normativas, circunstancialismo que, conjugado com o facto de ser a primeira vez que os responsáveis são chamados à atenção pela prática das infrações apontadas, e de não existir recomendação anterior no domínio em questão, configura um quadro propício à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída das Leis n.ºs 48/2006, 35/2007, e 3-B/2010.

#### 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

1. Aprovar o presente relatório de auditoria e a recomendação nele formulada.
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável aos responsáveis pela factualidade enunciada no ponto 3.1., ao abrigo do disposto do art.º 65.º, n.º 8, alíneas a) a c), da LOPTC.
3. Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos aos responsáveis identificados no ponto 3.5. deste documento.
4. Expressar à Câmara Municipal de Câmara de Lobos o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.
5. Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
6. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Câmara de Lobos em 137,31€ (40% do valor de referência), de acordo com o previsto no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>39</sup>, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril.
7. Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra referenciadas.
8. Determinar que o Município de Câmara de Lobos, no prazo de 12 meses, informe o Tribunal de Contas das diligências por si efetuadas para dar acolhimento à recomendação constante do relatório agora aprovado.

Aprovado em sessão ordinária da Seção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 23 dias do mês de outubro de 2014.

*A Juíza Conselheira,*



*(Laura Tavares da Silva)*

*A Assessora,*



*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

<sup>39</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 2.º deste diploma, o valor referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*O Assessor,*



*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

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



*(Nuno A. Gonçalves)*





## **ANEXO**





## I - ASPETOS ESSENCIAIS DOS PROCEDIMENTOS ADJUDICATÓRIOS

### Processo n.º 19/2012

- O art.º 11.º do programa de procedimento determinava que a adjudicação da empreitada em questão, referente à obra de "recuperação do convento de São Bernardino", observaria o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, de acordo com o modelo constante do Anexo III dessa peça e onde ficou definido o seguinte:

"1. O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, desde que não ultrapasse o preço máximo de 2 000 000,00 € (+IVA), implicando a ponderação dos seguintes fatores, indicados por ordem decrescente da sua importância:

- a) Preço analisado com base nos documentos exigidos na alínea b) do artigo 5.º e nas alíneas b), c) e d) do artigo 6.º do Programa de Procedimento: **60%**;
  - b) Qualidade Técnica da proposta, analisado com base nos documentos exigidos nas alíneas e), e f) do artigo 6.º do Programa de Procedimento: **40%**.
2. Cada um dos fatores será valorado numa escala de 0 a 20 valores. A classificação final resultará da média ponderada das classificações obtidas em cada um dos fatores e subfatores, de acordo com os coeficientes referidos.
  3. Os referidos fatores serão avaliados de acordo com os parâmetros e ponderações que a seguir se apresenta:

**a) Fator preço (P) = 60 %.**

O fator preço será analisado com base no preço e na justificação da proposta, através dos documentos referidos na alínea b) do artigo 5.º e nas alíneas b), c) e d) do artigo 6.º do Programa de Procedimento, mediante 2 grupos de subfatores:

a1) Preço da proposta (Pp) = 90%, através da seguinte fórmula:

Se  $P_{max} > P_{an}$

$$(Pp) = 20 - \frac{P_{an}}{P_{max}} \times 20$$

Se  $P_{an} < 0,4 P_{max}$  Preço anormalmente baixo (n.º 3 Art.º 71.º do CCP);

Sendo:

Pp – Classificação do preço da proposta (arredondada à 2.ª casa decimal);

Pan – Valor da proposta em análise;

Pmax – Preço base;

a2) Nota justificativa do preço proposto (NJP) = 10%

A nota justificativa do preço proposto (NJP) será classificada numa escala de 0 a 20 valores, com base nas seguintes considerações/pressupostos:

- 0 (zero) valores, quando se verificar que o concorrente, na matéria em apreciação, justifica muito insuficientemente os preços propostos;
- 5 (cinco) valores, quando se verificar que o concorrente, na matéria em apreciação, justifica insuficientemente os preços propostos;
- 10 (dez) valores, quando se verificar que o concorrente, na matéria em apreciação, justifica medianamente os preços propostos;

- 15 (quinze) valores, quando se verificar que o concorrente, na matéria em apreciação, justifica bem os preços propostos;
- 20 (vinte) valores, quando se verificar que o concorrente, na matéria em apreciação, justifica muito bem os preços propostos.
- A classificação final do fator preço (P) é obtida através da seguinte expressão:

$$P = 0,90 \times Pp + 0,10 \times (NJP)$$

**b) Qualidade técnica da proposta (QTP) = 40%**

O fator «Qualidade Técnica da Proposta» (QTP) será analisado com base nos documentos exigidos nas alíneas e), e f), do artigo 6.º do Programa de Procedimento, através de 2 grupos de subfactores:

b1) Plano de Trabalhos (PT) = 70%;

b2) Memória Descritiva (MD) = 30%.

**b1) O Plano de Trabalhos (PT) 70%** será classificado numa escala de 0 a 20 valores, será analisado com base nos documentos exigidos na alínea e) do artigo 6.º do presente Programa de Procedimento,

- Plano de Trabalhos

Este conjunto de elementos será classificado de acordo com as seguintes condições:

- 0 (zero) valores, quando se verificar que o concorrente não programa adequadamente a obra, não dando, assim, perspectivas da sua conclusão no prazo contratual;
- 5 (cinco) valores, quando se verificar que o concorrente programa de modo pouco adequadamente a obra, dando, assim, poucas perspectivas da sua conclusão no prazo contratual;
- 10 (dez) valores, quando se verificar que o concorrente programa adequadamente a obra, dando, assim, razoáveis perspectivas da sua conclusão no prazo contratual;
- 15 (quinze) valores, quando se verificar que o concorrente programa de um modo bem adequado a obra, dando, assim, boas perspectivas da sua conclusão no prazo contratual;
- 20 (vinte) valores, quando se verificar que o concorrente programa de modo muito bem adequado a obra dando assim fortes perspectivas da sua conclusão no prazo contratual.

**b.2) Memória Descritiva (MD) = 30%** será classificado numa escala de 0 a 20 valores, será analisado com base nos documentos exigidos nas alíneas f) do artigo 6.º do presente Programa de Procedimento,

- Memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra. Este documento será classificado de acordo com as seguintes condições:

- 0 (zero) valores, quando se verificar que o concorrente não possui qualquer conhecimento da obra a realizar;
- 5 (cinco) valores, quando se verificar que o concorrente possui um conhecimento superficial da obra a realizar;
- 10 (dez) valores, quando se verificar que o concorrente possui um conhecimento mediano da obra a realizar;
- 15 (quinze) valores, quando se verificar que o concorrente possui um bom conhecimento da obra a realizar;
- 20 (vinte) valores, quando se verificar que o concorrente possui um conhecimento profundo da obra a realizar.

A classificação final do fator Qualidade Técnica da Proposta (QTP) será obtida através da seguinte expressão:



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

$$QTP=0,70 \times PT+0,30 \times MD$$

Classificação final

A classificação final (Cf) será obtida a partir da seguinte expressão:

$$Cf=0,60 \times P+0,40 \times QTP''$$

- Ao concurso público para a execução da empreitada em análise, foram apresentadas as seguintes propostas através de plataforma eletrónica:

Concorrentes	Valor da proposta
1 – Pernetta Construções, S.A.	1 945 508,58€
2 – Teixeira Duarte, Engenharia e Construções, S.A.	1 879 249,40€
3 – Planirest Construções, Ld. <sup>a</sup>	1 759 440,24€
4 – Consórcio Arlindo Correia & Filhos, S.A. e Socicorreia – Engenharia, Ld. <sup>a</sup>	3 061 498,91€
5 – Consórcio STAP, S.A., e Concreto Plano Construções, S.A.	2 395 814,26€
6 – Constragraço – Construções Civas, Ld. <sup>a</sup>	1 853 437,55€
7 – Edimade, Edificadora da Madeira, S.A.	2 496 905,80€
8 – FDO – Construções, S.A.	1 936 375,88€
9 – Sales, Faria & Andrade – Sociedade de Construções, Ld. <sup>a</sup>	2 345 851,40€
10 – Tecnaco – Técnicos de Construção, S.A.	1 818 104,24€
11 – Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.	1 912 071,64€
12 – SCROP – Sociedade de Construção, Reabilitação e Obras Públicas, Ld. <sup>a</sup>	1 850 000,00€
13 – Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.	2 810 407,87€
14 – Construtora Abrantina, S.A.	1 977 025,52€

- No dia 20 de julho de 2011, o júri elaborou o relatório preliminar no qual propôs a exclusão das propostas das empresas n.ºs 4- *Consórcio Arlindo Correia & Filhos, S.A., e Socicorreia - Engenharia, Ld.<sup>a</sup>*, 5 -*Consórcio STAP, S.A., e Concreto Plano Construções, S.A.*, 7 - *Edimade, Edificadora da Madeira, S.A.*, 9- *Sales, Faria & Andrade -Sociedade de Construções, S.A.*, e 13 -*Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.*, ao abrigo do art.º 70.º, n.º 2, al. b), do CCP, por apresentarem preço superior ao preço base do concurso, fixado no artigo 10.º do programa do concurso em 2 000 000,00€ (s/IVA), e também a do concorrente n.º 14 - *Construtora Abrantina, S.A.*, nos termos do art.º 146.º, n.º 2, al. a) do CCP, por ser extemporânea.
- Depois de aplicado o critério de adjudicação, as propostas foram ordenadas conforme se ilustra no quadro *infra*:

Concorrentes	Px60%	QTPx40%	Pontuação Final	Ordem
1 – Pernetta Construções, S.A.	0,88	5,40	6,28	2.º
2 – Teixeira Duarte, Engenharia e Construções, S.A.	1,23	4,00	5,23	6.º
3 – Planirest Construções, Ld. <sup>a</sup>	2,18	4,00	6,18	3.º
6 – Constragraço – Construções Civas, Ld. <sup>a</sup>	1,68	3,20	4,88	8.º
8 – FDO – Construções, S.A.	0,34	4,60	4,94	7.º
10 – Tecnaco – Técnicos de Construção, S.A.	0,97	6,00	6,97	1.º
11 – Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.	0,76	5,40	6,16	4.º
12 – SCROP – Sociedade de Construção, Reabilitação e Obras Públicas, Ld. <sup>a</sup>	1,39	4,00	5,39	5.º

- Decorrido o prazo concedido para efeitos de audiência prévia, e não tendo sido registada a pronúncia de qualquer um dos concorrentes, o júri, no dia 4 de agosto de 2011, voltou a reunir-se e elaborou o relatório

final, onde manteve a deliberação vertida no seu relatório preliminar, a qual foi votada favoravelmente e por unanimidade em reunião de Câmara realizada em 2 de setembro seguinte, tendo a obra pública em referência sido adjudicada à empresa *TECNACO -Técnicos de Construção, S.A.*, pelo preço de 1 820 821,82€ (s/IVA), e pelo prazo de execução de 720 dias a contar da data da consignação dos trabalhos da empreitada.

### Processo n.º 22/2012

- No artigo 11.º do programa do procedimento estabeleceu-se que a adjudicação da empreitada em causa, relativa à obra de "construção do caminho agrícola do Luzirão - Jardim da Serra", obedeceria ao critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, envolvendo a ponderação dos fatores *Valia técnica da proposta* e *Preço*, com base no seguinte modelo de avaliação:

#### **"a) Fator Valia técnica da proposta (VT) - 0.60**

##### **Subfactor 1.1 - Plano de trabalhos (PT) - 0.50**

No subfactor Plano de Trabalhos (PT), a cada proposta será atribuída uma pontuação de 20, 15, 10 ou 5, resultante do juízo de comparação entre o respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, nos termos constantes do quadro infra:

O plano de trabalhos revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra, sendo totalmente identificáveis em termos de escalonamento e encadeamento dos trabalhos e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento.	20
O plano de trabalhos não revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento, não existindo, no entanto, dúvidas relevantes quanto ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada.	15
O plano de trabalhos não revela total coerência nas relações de precedência entre as actividades da obra e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento, existindo dúvidas no que respeita ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada.	10
O plano de trabalhos revela manifesta falta de coerência nas relações de precedência entre as actividades da obra e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento, existindo falhas no escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada.	5

##### **Subfactor 1.2 - Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra (MD) - 0.50**

No subfactor Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra (MD), a cada proposta será atribuída uma pontuação de 20, 15, 10 ou 5, resultante do juízo de comparação entre o respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, conforme consta do quadro seguinte:

A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra revela total coerência com o plano de trabalhos ao nível das actividades principais da obra.	20
A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra não revela total coerência com o plano de trabalhos ao nível das actividades principais da obra	15
A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra revela algumas faltas de coerência com o plano de trabalhos, ao nível das actividades principais da obra.	10
A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra revela evidente falta de coerência com o plano de trabalhos, ao nível das actividades principais da obra.	5

#### **b) Fator Preço - 40%**

Parâmetros base:



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

A escala de pontuação será de 1 a 10.

A pontuação do fator preço será obtida através da aplicação da seguinte fórmula:

$$PP = [1 - Pi/(Pb+Pi)] \times 10$$

Em que:

*PP* – Pontuação do fator Preço;

*PB* – Preço base definido no Procedimento;

*Pi* – Preço da proposta em análise.

$$\text{Pontuação final} = VTP \times 0,6 + P \text{ e Anexo I } P \times 0,4$$

- Ao concurso público para a execução da empreitada em análise foram apresentadas as seguintes propostas, através de plataforma eletrónica:

Concorrentes	Valor da Proposta
1 – Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.	1 989 000,00€
2 – Sibafil Sociedade de Empreitadas, Ld. <sup>a</sup>	2 007 600,00€
3 – José Avelino Pinto, Construções e Engenharia, S.A.	2 168 591,20€
4 – AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.	1 985 000,00€

- No dia 13 de janeiro de 2012, o júri do procedimento reuniu para efeitos de apreciação das propostas, tendo as mesmas ficado assim ordenadas na sequência da aplicação do critério de adjudicação adotado, tal como se extrai da leitura do relatório preliminar então elaborado:

Ordem	Concorrentes	Pontuação Final
1.º	4 – AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.	66,64%
2.º	3 – José Avelino Pinto, Construções e Engenharia, S.A.	65,76%
3.º	1 – Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.	59,14%
4.º	2 – Sibafil Sociedade de Empreitadas, Ld. <sup>a</sup>	59,02%

- Decorrido o prazo concedido para efeitos de audiência prévia, e sem que se tivesse registado a pronúncia de qualquer um dos concorrentes, o júri manteve, no seu relatório final, datado de 1 de fevereiro de 2012, a intenção de adjudicação da empreitada à proposta posicionada em primeiro lugar.
- O aludido relatório final foi votado por unanimidade pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos, em reunião de 6 de fevereiro de 2012, tendo sido deliberada a adjudicação da obra pública em questão à empresa *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, pelo preço de 1 985 000,00€ (s/IVA) e pelo prazo de execução de 900 dias a contar da data da consignação dos trabalhos da empreitada.

## Processo n.º 11/2014

- a) Em moldes idênticos aos registados no âmbito do processo anterior, fez-se constar do artigo 11.º do programa do procedimento que a adjudicação da empreitada concernente à obra de "construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro - Estreito de Câmara de Lobos" teria por base a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, envolvendo a ponderação dos fatores *Valia técnica da proposta* e *Preço*, com base no seguinte modelo de avaliação.

### "a) Factor Valia técnica da proposta (VT) - 0.60

#### Subfactor 1.1 - Plano de trabalhos (PT) - 0.50

No subfactor Plano de Trabalhos (PT), a cada proposta será atribuída uma pontuação de 20, 15, 10 ou 5, resultante do juízo de comparação entre o respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, conforme consta do quadro seguinte:

O plano de trabalhos revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra, sendo totalmente identificáveis em termos de escalonamento e encadeamento dos trabalhos e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento.	20
O plano de trabalhos não revela total coerência nas relações de precedência entre todas as actividades da obra e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento, não existindo, no entanto, dúvidas relevantes quanto ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada.	15
O plano de trabalhos não revela total coerência nas relações de precedência entre as actividades da obra e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento, existindo dúvidas no que respeita ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada.	10
O plano de trabalhos revela manifesta falta de coerência nas relações de precedência entre as actividades da obra e nas afectações de mão-de-obra e de equipamento, existindo falhas no escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada.	5

#### Subfactor 1.2 - Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra (MD) - 0.50

No subfactor Memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra (MD), a cada proposta será atribuída uma pontuação de 20, 15, 10 ou 5, resultante do juízo de comparação entre o respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, conforme consta do quadro seguinte:

A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra revela total coerência com o plano de trabalhos ao nível das actividades principais da obra.	20
A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra não revela total coerência com o plano de trabalhos ao nível das actividades principais da obra	15
A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra revela algumas faltas de coerência com o plano de trabalhos, ao nível das actividades principais da obra.	10
A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra revela evidente falta de coerência com o plano de trabalhos, ao nível das actividades principais da obra.	5

### b) Factor Preço - 40%

A escala de pontuação é de 1 a 10.

Parâmetros Base para o Factor b)

A escala de pontuação é de 1 a 10

A pontuação do factor preço é dada pela fórmula:



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

$$PP = [1 - Pi/(Pb+Pi)] \times 10$$

Em que:

*PP* – Pontuação do factor Preço;

*PB* – Preço base definido no Procedimento;

*Pi* – Preço da proposta em análise.

$$\text{Pontuação final} = VTP \times 0,6 + PP \times 0,4$$

- b) Ao concurso público para a execução da empreitada em análise foram apresentadas as propostas a seguir identificadas, através de plataforma eletrónica, e ordenadas conforme ilustra o quadro *infra*, na sequência da aplicação, pelo júri do procedimento, do critério de adjudicação adotado, conforme se retira da leitura do relatório preliminar elaborado a 13 de janeiro de 2012:

Concorrentes	Valor da proposta
1 – Afavias - Engenharia e Construções, S.A.	1 544 302,57€
2 – José Avelino Pinto, Construções e Engenharia, S.A.	1 659 997,52€
3 – Sibafil Sociedade de Empreitadas, Ld. <sup>a</sup>	1 580 000,49€
4 – Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.	1 629 999,99€
5 – Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Ld. <sup>a</sup>	1 632 490,01€

- c) Decorrido o prazo concedido para efeitos de audiência prévia, e não se tendo registado a pronúncia de qualquer um dos concorrentes, o júri manteve, no seu relatório final, a intenção de adjudicação da empreitada à proposta posicionada em primeiro lugar.
- d) O aludido relatório final foi votado por unanimidade pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos, em reunião de 6 de fevereiro de 2012, tendo sido deliberada a adjudicação da obra pública em questão à empresa *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, pelo preço de 1 544 302,00€ (s/IVA) e pelo prazo de execução de 720 dias a contar da data da consignação dos trabalhos da empreitada.