



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

## DECISÃO N.º 3/FP/2013

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 5 de dezembro de 2013, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato da empreitada de “*reabilitação e regularização da Ribeira de São João – construção dos Açudes A5 a A8*”, celebrado, em 4 de outubro de 2013, entre a Região Autónoma da Madeira, através da Vice-Presidência do Governo Regional, e a firma Construtora do Tâmega, S.A., pelo preço de 6 836 358,69€ (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 n.º 866/2011, tomada pelo Conselho do Governo Regional, em 20 de junho, foi autorizada, ao abrigo do disposto nos art.ºs 18.º, 19.º, al. b), e 38.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), a abertura de um concurso público de âmbito comunitário tendente à adjudicação da empreita em apreço, tendo aprovado igualmente as respetivas peças procedimentais<sup>1</sup>.
- b) O preço base do concurso foi fixado em 9 450 000,00€, com exclusão do IVA.
- c) O anúncio de abertura do concurso foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia S128 - 212472, de 7 de julho de 2011, assim como no Diário da República, II série, Parte L, n.º 128, de 6 de julho de 2011.
- d) No ponto 10. do programa do procedimento especificou-se que a seleção dos concorrentes obedeceria ao critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, de acordo com os seguintes fatores, subfatores e respetivos coeficientes de ponderação e escalas de pontuação:

**“Factor 1 - Valia técnica da proposta (VT) – 0,60**

*Subfactor 1.1. – Desagregação das atividades do plano de trabalhos (DA) – 0.35*

<sup>1</sup> Anote-se que, nesta data, a definição, coordenação e execução da política regional no setor das obras públicas estava cometida à Secretaria Regional do Equipamento Social, tendo esta área de responsabilidade sido subsequentemente atribuída à Vice-Presidência do Governo Regional, através do DRR n.º 9/2011/M, de 19 de dezembro, que aprovou a respetiva orgânica (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”.





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Para este subfactor relativo ao nível de desagregação das atividades do plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 5 ou 0, 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:

<b>Desagregação das atividades do plano de trabalhos – 0.35</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
<i>O nível de desagregação das atividades do plano de trabalhos é adequado ao acompanhamento e controlo da evolução das diversas frentes de trabalho.</i>	10
<i>O nível de desagregação das atividades do plano de trabalhos é parcialmente adequado ao acompanhamento e controlo da evolução das diversas frentes de trabalho.</i>	5
<i>O nível de desagregação das atividades do plano de trabalhos não é adequado ao acompanhamento e controlo da evolução das diversas frentes de trabalho.</i>	0

Subfactor 1.2. – Sequência e faseamento dos trabalhos (SF) – 0.30

Para este subfactor relativo à lógica da sequência construtiva e faseamento das atividades do plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 8, 5 ou 0, 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:

<b>Sequência e faseamento dos trabalhos - 0.30</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
<i>A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos são totalmente adequados ao tipo de empreitada.</i>	10
<i>A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos são na generalidade adequados ao tipo de empreitada.</i>	8
<i>A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos são parcialmente adequados ao tipo de empreitada.</i>	5
<i>A sequência dos trabalhos e o faseamento propostos não são adequados ao tipo de empreitada.</i>	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 respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, conforme consta do quadro seguinte:

<b>Mobilização de mão-de-obra – 0.05</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
<i>Plano mobilização de mão-de-obra totalmente adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação.</i>	10
<i>Plano mobilização de mão-de-obra genericamente adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação.</i>	5
<i>Plano mobilização de mão-de-obra não adequado com o plano de trabalhos e com idêntica desagregação.</i>	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 respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, conforme consta do quadro seguinte:

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





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Subfactor 1.5. – Caminho crítico (CC) – 0.05

Para este subfactor relativo ao caminho crítico das atividades do plano de trabalhos, a cada proposta será atribuída uma pontuação de 10, 5 ou 0, 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:

<i>Caminho crítico – 0.05</i>	<i>PONTUAÇÃO</i>
<i>Identificação do caminho crítico, com identificação precisa das atividades críticas e das atividades com folga e respetivos prazos de duração.</i>	<i>10</i>
<i>Identificação do caminho crítico, com identificação pouco precisa das atividades críticas e das atividades com folga e respetivos prazos de duração.</i>	<i>5</i>
<i>Caminho crítico não identificado.</i>	<i>0</i>

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 respetivo atributo com o conjunto ordenado dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para este aspeto, conforme consta do quadro seguinte:

<i>Memória descritiva e justificativa – 0.20</i>	<i>PONTUAÇÃO</i>
<i>Descrição detalhada do modo de execução e faseamento proposto no plano de trabalhos, incluindo referência aos meios humanos e equipamento de apoio à obra.</i>	<i>10</i>
<i>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.</i>	<i>8</i>
<i>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.</i>	<i>5</i>
<i>Descrição insuficiente do modo de execução e faseamento proposto no plano de trabalhos.</i>	<i>0</i>

## 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





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

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

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

Em que:

DA = Pontuação no subfactor desagregação das atividades 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 subfactor preço

e) Ao concurso público desencadeado apresentaram propostas os seguintes 8 concorrentes:

CONCORRENTES		VALOR DAS PROPOSTAS (s/IVA)
1	SOCIEDADE DE CONSTRUÇÕES SOARES DA COSTA, S.A. (Proposta Base)	6 261 606,00€
	SOCIEDADE DE CONSTRUÇÕES SOARES DA COSTA, S.A. (Proposta Variante)	5 670 000,00€
2	CONSTRUTORA DO TÂMEGA MADEIRA, S.A.	6 836 358,69€
3	DOMINGOS DA SILVA TEIXEIRA, S.A./SCROP – SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO, REABILITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, LDA.	8 522 632,26€
4	EDIFER – CONSTRUÇÕES PIRES COELHO & FERNANDES, S.A.	7 730 206,20€
5	TECNOVIA MADEIRA – SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A./ZAGOPE – CONSTRUÇÕES E ENGENHARIA, S.A.	7 200 000,02€
6	CONDURIL – ENGENHARIA, S.A./CONCRETO PLANO CONSTRUÇÕES, S.A.	9 448.999,99€
7	ALBERTO COUTO ALVES, S.A./OIKOS – CONSTRUÇÕES, S.A./SARDALLA ESPAÑOLA, S.A.	6 988 486,78€
8	ETERMAR – ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S.A./SOMAGUE – ENGENHARIA MADEIRA, S.A.	9 135 509,98€

f) Em resultado da aplicação do critério de adjudicação, as propostas ficaram ordenadas nos termos que abaixo se reproduzem, posto o que o júri do concurso procedeu à notificação dos concorrentes para efeitos de audiência prévia.

ORDEM	CONCORRENTES	PG
1.º	3 - CONSTRUTORA DO TÂMEGA MADEIRA, S.A.	15,24
2.º	4 - DOMINGOS DA SILVA TEIXEIRA, S.A./SCROP – Sociedade de Construção, Reabilitação e Obras Públicas, Lda.	13,44
3.º	5 - EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.	12,49
4.º	6 - TECNOVIA MADEIRA – Sociedade de Empreitadas, S.A./Zagope – Construções e Engenharia, S.A.	12,46
5.º	7 - CONDURIL – Engenharia, S.A. /CONCRETO PLANO Construções, S.A.	11,68
6.º	9 - ETERMAR – Engenharia e Construção, S.A./SOMAGUE – Engenharia Madeira, S.A.	10,13

g) O concorrente n.º 1 - Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A. pronunciou-se naquela sede, não tendo a reclamação apresentada merecido o acolhimento do júri do concurso, que, no relatório final, elaborado em 22 de dezembro





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

de 2012, propôs a adjudicação da empreitada ao concorrente n.º 3 - Construtora do Tâmega Madeira, S.A..

- h)** Tendo presente o teor daquele relatório, o Conselho do Governo, através da Resolução n.º 681/2013, de 27 de junho, deliberou adjudicar a empreitada de “reabilitação e regularização da Ribeira de São João” à empresa Construtora do Tâmega Madeira, S.A., pelo preço de 6 836 358,69€, (s/IVA), e pelo prazo de execução de 540 dias, por ser a proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante.
- i)** O respetivo contrato de empreitada, ora sujeito a visto, foi celebrado em 4 de outubro de 2013.
- j)** Em sede de verificação preliminar do processo foram solicitados esclarecimentos e elementos instrutórios complementares ao abrigo do ofício ref.<sup>a</sup> UAT I/281, de 29 de outubro p.p., tendo a Vice-Presidência do Governo Regional sido instada a, entre outros aspetos, indicar o motivo para o modelo de avaliação das propostas fixado no ponto 10 do programa do concurso, assente no critério de adjudicação da proposta mais economicamente vantajosa, 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 tange à escala valorativa definida para os subfactores que compõem o factor “*Valia técnica da proposta*”, uma vez que, para esse efeito, a entidade adjudicante limitou-se a recorrer a expressões sem as densificar, tais como “*adequado*”, “*parcialmente adequado*”, “*não é adequado*”, “*totalmente adequados*”, “*na generalidade adequados*”, “*parcialmente adequados*”, “*não são adequados*”, “*totalmente adequado*”, “*genericamente adequado*” e “*não adequado*”.
- k)** Em resposta, veio aquele departamento do executivo regional, a coberto do seu ofício n.º 1519, de 19 de novembro de 2013, alegar, em suma, o seguinte:

*“ (...) [O] modelo de avaliação das propostas fixado no programa do procedimento foi definido com a convicção de que observava os preceitos normativos ínsitos aos artigos 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5 do Código dos Contratos Públicos.*

*De facto, e sobretudo com o firme propósito de ir ao encontro das anteriores recomendações da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas sobre esta matéria, 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.*

*(...).*





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

*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 suscitariam 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. (...).*

*Aliás, cabe aqui invocar o contributo que o Tribunal de Contas também já deu à discussão desta questão, designadamente por via do Acórdão n.º 1/24.Jan.2012 – 1.ª S/PL (...).*

*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.”*







# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

## 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 que cumpre analisar à luz do regime jurídico aprovado pelo CCP, que deriva do facto de esse modelo não observar, na sua plenitude, os termos do art.º 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, 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.

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 subfactores 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 subfactores do fator *Valia técnica das propostas*, nomeadamente a “*Desagregação das atividades do plano de trabalhos*”, a “*Sequência e faseamento dos trabalhos*”, a “*Mobilização de mão-de-obra*”, a “*Mobilização de equipamento*”, o “*Caminho crítico*” e a “*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 subfactores 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 desses subfactores 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 encar-*





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

gos respeitante a esse fator ou subfactor” nos exatos termos prescritos pelo 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 DL 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 definidas 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”, que compõem o fator *Valia técnica das propostas*, o modelo adotado pela entidade adjudicante aludir simplesmente a uma escala valorativa estruturada com recurso a expressões que não foram suficientemente densificadas, tais como “é adequado”, “é parcialmente adequado”, “não é adequado”, “são totalmente adequados”, “são na generalidade adequados”, “são parcialmente adequados”, “não são 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 Vice-Presidência do Governo Regional 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 daquele modelo de avaliação 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 forneceu, 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 Secretaria Regional do Equipamento Social lançou mão, considerando, por exemplo, que os subfactores “Desagregação das atividades do plano de trabalhos”, “Sequência e faseamento dos trabalhos”, “Mobilização de mão-de-obra” e “Mobilização de equipamento” e “Caminho crítico” deverão ser pontuados com 0, 5 ou 10 valores consoante sejam não adequados, parcialmente adequados ou adequados, e/ou que o subfactor “Memória descritiva e justificativa”







# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

merece 0, 5, 8 ou 10 valores consoante se verifique que esta apresenta uma “*descrição detalhada*”, “*descrição pouco detalhada*” ou “*descrição insuficiente*”, 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 “*Construtora do Tâmega Madeira, 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), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, cuja violação determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, nos termos do art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo, a qual se transmite ao contrato, nos termos do citado art.º 283.º, n.º 2, do 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 *supra* 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 adjudicatório outros potenciais interessados em contratar, e impedido a entidade adjudicante de receber outras propostas porventura mais vantajosas do que a escolhida.

Sem embargo, 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 Vice-Presidência do Governo





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

Regional, 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 pode também descurar-se que, no procedimento adjudicatório que conduziu à celebração do contrato vertente, foi possível vislumbrar algum esforço por parte extinta Secretaria Regional do Equipamento Social no sentido de introduzir alterações no modelo de avaliação de propostas adotado, as quais, todavia, ainda não acolhem, 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 em atenção este último aspeto, assim como o facto de as Decisões n.ºs 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18 e 19/FP/2012, de 7 e 13 de setembro, 11 e 24 de outubro, e 5 e 12 de novembro, proferidas em processos da Vice-Presidência do Governo Regional em que foi suscitada idêntica questão de legalidade terem sido todas elas proferidas em data posterior à abertura do procedimento de formação do presente contrato, e ainda porquanto não se pode dar por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato agora sujeito a fiscalização prévia, afigura-se adequando 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 àquele departamento regional 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 que respeite escrupulosamente o disposto nos citados art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), 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.

São devidos emolumentos, no montante de 6 836,36€.





# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

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, 5 de dezembro de 2013.

**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,**

*(Nuno A. Gonçalves)*

Proc.º n.º 125/2013 – VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL.

