

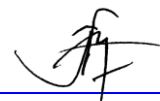
Relatório n.º 9/2014-FP/SRMTTC

**Auditoria de fiscalização prévia ao contrato da  
empreitada de construção do novo cais de  
cruzeiros na frente de proteção marítima do  
depósito de inertes criado a nascente do cais da  
cidade do Funchal**

Processo n.º 1/14–Aud/FP

Funchal, 2014





**PROCESSO N.º 1/14-AUD/FP**

**Auditoria para apuramento de responsabilidades indiciadas no exercício da fiscalização prévia, no âmbito do contrato da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal, outorgado, em 23 de janeiro de 2013, entre a APRAM, S.A., e o Consórcio ETERMAR/SOMAGUE Cais de Cruzeiros do Funchal**

**RELATÓRIO N.º 9/2014-FP/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Maio/2014**





## **ÍNDICE**

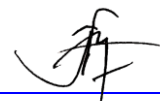
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>1</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>2</b>
<b>DR</b> .....	<b>2</b>
<b>DIÁRIO DA REPÚBLICA</b> .....	<b>2</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>2</b>
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>3</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	3
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.....	5
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE</b> .....	<b>7</b>
3.1. DESCRIÇÃO DOS FACTOS RELEVANTES .....	7
3.2. ANÁLISE DAS QUESTÕES SUSCITADAS.....	11
3.3. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS.....	14
3.4. CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES E RESPECTIVO ENQUADRAMENTO LEGAL.....	14
3.5. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	15
3.6. JUSTIFICAÇÕES OU ALEGAÇÕES APRESENTADAS.....	15
3.7. IDENTIFICAÇÃO DE ANTERIORES CENSURAS/RECOMENDAÇÕES FORMULADAS.....	19
3.8. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO .....	19
<b>4. EMOLUMENTOS</b> .....	<b>23</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>25</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>27</b>
I – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO .....	29
II – APRECIÇÃO, PELO JÚRI DO PROCEDIMENTO, DOS FATORES <i>VALIA TÉCNICA DA PROPOSTA</i> E <i>GARANTIA DO CUMPRIMENTO DO PRAZO</i> .....	35

## ***RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS***

<b>SIGLA / ABREVIATURA</b>	<b>DENOMINAÇÃO</b>
Al(s).	Alínea(s)
APRAM, S.A.	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, Sociedade Anónima
Art. <sup>o(s)</sup>	Artigo(s)
Aud	Auditoria
CA	Conselho de Administração da APRAM, S.A.
CCP	Código dos Contratos Públicos
DLR	Decreto Legislativo Regional
DL	Decreto(s)-Lei
DR	Diário da República
FP	Fiscalização Prévia
JC	Juiz Conselheiro
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
PL	Plenário
RAM	Região Autónoma da Madeira
S	Secção
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade (s) de Conta

## ***FICHA TÉCNICA***

<b>SUPERVISÃO</b>	
<b>Miguel Pestana</b>	Auditor-Coordenador
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>	
<b>Alexandra Moura</b>	Auditora-Chefe
<b>Carla Pestana</b>	Técnica Verificadora Superior Principal



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente documento colige os resultados da auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o processo de visto n.º 7/2013, respeitante ao contrato da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal, outorgado, em 23 de janeiro de 2013, entre a APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (APRAM, S.A.), e o *Consórcio ETERMAR/SOMAGUE Cais de Cruzeiros do Funchal*, pelo preço de 17 880 000,00€ (s/IVA).

### 1.2. Observações

Com base na análise efetuada, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta no presente documento:

1. O modelo de avaliação das propostas fixado no ponto 19. do programa do procedimento, e desenvolvido no Anexo VI daquela peça processual, não observa a disciplina normativa plasmada no Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>1</sup>, em concreto os art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, na medida em que:
  - a) Faz apelo a aspetos da execução do contrato que não são passíveis de serem submetidos à concorrência, por se reportarem à aptidão dos concorrentes;
  - b) As escalas de pontuação definidas comportam intervalos classificativos de natureza quantitativa que não foram devidamente concretizados, e utilizam expressões pouco claras e precisas, fazendo uso de paradigmas de referência demasiado vagos e genéricos, pondo em questão a objetividade e a transparência que deveria ter norteado o critério de adjudicação adotado - o da proposta economicamente mais vantajosa (cfr. o ponto 3.1.).
2. Do ponto de vista da fiscalização prévia, as situações controvertidas identificadas anteriormente são passíveis 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>2</sup>, na medida em que poderiam ter conduzido à alteração do resultado financeiro do contrato.

Não obstante, porquanto não se deu por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato então sujeito a fiscalização prévia [cfr. o ponto 3.1, alínea o)], o Tribunal de Contas fez uso da faculdade que lhe é conferida no n.º 4 do citado art.º 44.º da mesma Lei, tendo visado o processo de visto *sub judicio* com recomendações à APRAM, S.A., no sentido de suprir ou evitar no futuro as ilegalidades apuradas [cfr. o ponto 3.1, alínea n)].

### 1.3. Responsabilidade financeira

Embora os factos descritos 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, als. b) e l), e n.º

<sup>1</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>2</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.

2, da LOPTC, a demais matéria apurada fornece um quadro adequado à sua relevação, ao abrigo do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 8 do *supra* citado art.º 65.<sup>º3</sup>.

#### 1.4. Recomendações

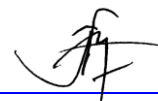
No contexto da matéria exposta e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas reitera a recomendação formulada à APRAM, S.A., aquando da concessão de visto ao contrato em análise, que dê pleno acatamento, nos procedimentos que vier a lançar, à disciplina normativa preconizada pelos art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, que substanciam os princípios da transparência, igualdade e concorrência acolhidos no n.º 4 do art.º 1.º do mesmo Código, explicitando no modelo de avaliação das propostas, quando optar pelo critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa:

- a) A concretização objetiva dos intervalos de natureza quantitativa utilizados nas escalas gradativas definidas, com recurso a expressões claras e precisas e a paradigmas de referência concretos e esclarecedores, e
- b) Que aí se abstenha de incluir aspetos da execução do contrato que não sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e que se reportem à aptidão dos concorrentes.

---

<sup>3</sup> Nomeadamente porquanto a prática da ilegalidade descrita apenas pode ser assacada aos seus autores a título de negligência; não houve antes 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 2013, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 2/2012 - PG<sup>4</sup>, de 12 de dezembro de 2012, foi inscrita uma ação 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, 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, 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>5</sup>.

Dando concretização àquela auditoria, foi ordenada, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 27 de setembro de 2013, exarado no Relatório n.º 16/FP/2013/AF, de 19 de julho, a execução da presente ação, que se direciona especificamente ao apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito do processo de visto n.º 7/2013, respeitante ao contrato da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal, outorgado, em 23 de janeiro de 2013, entre a APRAM, S.A., e o Consórcio ETERMAR/SOMAGUE Cais de Cruzeiros do Funchal.

### 2.2. Metodologia

No desenrolar dos trabalhos da auditoria - que se consubstanciaram essencialmente na análise e consolidação dos dados coligidos no *supra* mencionado Relatório n.º 16/FP/2013/AF, e na elaboração do relato - foram adotados, com as adaptações impostas pelas especificidades próprias desta ação, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*<sup>6</sup>, tendo sido igualmente seguidas as determinações constantes do Despacho n.º 1/2012-JC/SRMTC, de 30 de janeiro<sup>7</sup>.

### 2.3. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição da Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, na qualidade de responsável pelo departamento governamental com a tutela da APRAM, S.A., e dos membros do Conselho de Administração (CA) da APRAM, S.A., Alexandra Cristina Ferreira Mendonça, enquanto Presidente, Marcos João Pisco Pola Teixeira de Jesus e Tânia Bernardete Manica Martins, como vogais executivo e não executivo<sup>8</sup>, relativamente ao teor do relato de auditoria.

Todos os contraditados trouxeram as correspondentes alegações em tempo útil, e a coberto, no caso da Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, do ofício com registo de entrada na SRMTC

<sup>4</sup> Publicada no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 244, de 22 de dezembro de 2011, sob o n.º 26/2011.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 21 de junho de 2010.

<sup>6</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>7</sup> Que adapta à SRMTC a Resolução n.º 3/2011-1.ªS/PL do Tribunal de Contas.

<sup>8</sup> Através dos nossos ofícios n.ºs 724 a 727, remetidos a 2 de abril de 2014 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 162 a 172).

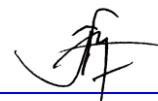
n.º 1065, de 7 de abril p.p., e no caso dos demais contraditados, pelo ofício a que foi atribuído o n.º 1140, de 15 de abril seguinte.

No que toca aos factos que lhe eram imputados, Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante invocou que os poderes que exerce sobre a APRAM, S.A., enquanto sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que integra o setor público empresarial regional, se circunscrevem a “[p]romover a regulação dos setores tutelados (...)”, em conformidade com o instituído no art.º 3.º, al. n), do DRR n.º 1/2012/M, de 8 de março<sup>9</sup>, daí “(...) não decorrendo (...) qualquer poder de ingerência (...) nos atos de administração da empresa. (...)”, donde que, “(...) todas as alegações sobre esta matéria, dependerão sempre das entidades responsáveis pela APRAM, S.A.”.

Quanto às alegações trazidas pelos membros do CA da APRAM, S.A., foram tidos em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

---

<sup>9</sup> Que aprovou a orgânica da SRCTT, e que se mantém no DRR n.º 6/2013/M, de 20 de fevereiro, que o alterou.



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Apresentam-se, de seguida, os resultados do levantamento realizado, que teve por base os elementos de suporte associados à apreciação do processo de visto em referência.

#### 3.1. Descrição dos factos relevantes

Para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, deu entrada e foi registado na SRMTC, em 31 de janeiro de 2013, sob o n.º 7/2013, o processo respeitante ao contrato da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal, outorgado, em 23 de janeiro de 2013, entre a APRAM, S.A., e o *Consórcio ETERMAR/SOMAGUE Cais de Cruzeiros do Funchal*, pelo preço de 17 880 000,00€ (s/IVA).

Do exame que recaiu sobre os elementos instrutórios do respetivo processo sobressai a seguinte matéria de facto<sup>10</sup>:

- a) Em 20 de julho de 2012, o Conselho do Governo Regional, através da sua Resolução n.º 644/2012, resolveu aprovar o projeto do novo cais de cruzeiros, na frente de proteção marítima do depósito temporário de inertes, criada a nascente do cais da cidade do Funchal, com as alterações aí elencadas, mandatando a APRAM, S.A., para proceder ao lançamento do concurso público tendente à execução dessa obra.
- b) Em consequência, na sua reunião de 9 de agosto daquele ano, o Conselho de Administração da APRAM, S.A., deliberou proceder à abertura do referido concurso público, aprovar as respetivas peças procedimentais, elaboradas por uma empresa contratada para esse efeito, a qual também prestou assistência técnica na fase pré-contratual – a *WW - Consultores de Hidráulica e Obras Marítimas, S.A.*<sup>11</sup>, e designar o júri do procedimento.
- c) De acordo com a cláusula 12.1 do caderno de encargos, o preço base do concurso foi fixado em 18 000 000€, com exclusão do IVA.
- d) O anúncio de abertura do concurso foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia 2012/S 156-260384, de 16 de agosto, bem como no DR, II Série, Parte L, n.º 156, do dia 13 do mesmo mês.
- e) O critério de adjudicação adotado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, definido no artigo 19.º do programa do procedimento, densificado no seu Anexo VI, e reproduzido no Anexo I do presente documento.
- f) Relativamente ao subfactor de avaliação “*Afetação da Equipa Técnica*” haverá que ter em consideração as seguintes cláusulas do caderno de encargos relativas à direção técnica da empreitada, ao controlo de qualidade, ao sistema de segurança e ao plano de gestão ambiental:

*“12.7.6 – Direção Técnica da Empreitada*

*O adjudicatário obriga-se a confiar a direção técnica da obra a um Licenciado em Engenharia Civil com pelo menos 10 anos de experiência em obras da mesma natureza, cujo nome e currículo será submetido à aprovação do Dono de Obra. A permanência na obra a tempo inteiro do diretor técnico poderá eventualmente ser dispensada desde que garantida a presença permanente de um técnico superior aceite pela Dono de Obra com experiência em funções similares. Será no entanto obrigatória a presença do Diretor Técnico sempre que for convocado pela fiscalização para acompanhamento de medições, resolução de problemas ou quaisquer outras diligências relacionadas com a execução da empreitada.*

<sup>10</sup> Vd. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 15 a 44.

<sup>11</sup> Tal como informou a Presidente do CA, mediante o ofício com a ref.ª 338, de 24 de março de 2014 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 73 a 121).

### 12.7.7 – Sistema de Gestão da Qualidade

O Adjudicatário terá em funções durante a execução da obra um Técnico responsável pelo SGQ aceite pelo Dono de Obra, o qual será responsável pela implementação e melhoria contínua desse sistema.

Este Técnico deverá possuir formação superior ou experiência comprovada na função de gestão da qualidade em obras de engenharia civil há pelo menos 3 anos e terá um afetação mínima à obra de 20%. Deverá também possuir formação específica na área da gestão da qualidade, reservando-se a Fiscalização o direito de, perante o seu curriculum, aceitar ou não a indicação. (...)

### 12.7.8 – Sistema de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho (SGSST):

O Adjudicatário nomeará um Gestor do SGSST aceite pelo Dono da Obra (sob parecer da Coordenação de Segurança e Saúde). Este Gestor deverá ser membro da Ordem dos Engenheiros, com inscrição em vigor e possuir formação complementar de Técnico Superior de Segurança (CAP de Nível 5) certificada por entidade reconhecida pelo ACT e ainda ter experiência comprovada na função de pelo menos três anos em obras da mesma natureza, ou outro profissional desde que legalmente habilitado para a execução da prestação de serviços objeto deste concurso. (...)

### 12.7.9 – Plano de Gestão Ambiental

12.7.9.1 – O empreiteiro implementará um Plano de Gestão Ambiental nos termos do referido em 12.17.

12.7.9.2 - O técnico responsável pelo PGA, será proposto pelo Empreiteiro e aceite pelo Dono de Obra, possuindo formação superior e experiência comprovada em obras de engenharia civil há pelo menos três anos e terá uma afetação mínima à obra de 20%”.

g) No âmbito do concurso público foram apresentadas as seguintes propostas:

	Concorrentes	Valor das propostas
1	Etermar - Engenharia e Construção, S.A. / Somague - Engenharia, S.A.	17 880 000,00€
2	Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A. / Tecnovia Açores, Sociedade de empreitadas, S.A.	(a) 17 996 997,90€
3	Conduril - Engenharia, S.A.	18 500 000,00€
4	ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A. / AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.	(a) 17 998 568,73€
5	WAY2B, ACE	16 992 947,34€

(a) Valor corrigido.

- h) No seu relatório preliminar o júri propôs a exclusão das propostas dos concorrentes n.ºs 3 - *Conduril - Engenharia, S.A.*, e 5 - *WAY2B, ACE*, no primeiro caso, com fundamento na al. o) do n.º 2 daquele art.º 146.º e na al. d) do n.º 2 do art.º 70.º do CCP, por a respetiva proposta indicar um preço contratual superior ao preço base definido no caderno de encargos e, na segunda situação, face à inobservância do disposto nas als. a) e d) do mesmo n.º 2 do art.º 146.º, em virtude de ter apresentado a sua proposta depois do termo do prazo fixado para esse efeito e de ter sido aí omitido o valor dos preços parciais dos trabalhos correspondentes às habilitações contidas no alvará de construção, a executar por cada um dos membros do agrupamento ACE.
- i) Do mesmo relatório constam ainda os resultados da análise, avaliação e classificação das propostas admitidas com base no critério de adjudicação adotado, onde o júri teceu as considerações vertidas no Anexo II deste documento relativamente à aplicação dos fatores “*Valia Técnica da Proposta*” e “*Garantia do cumprimento do prazo*”.
- j) A aplicação do modelo de avaliação definido no programa do concurso culminou com a atribuição das classificações constantes no quadro *infra*, que fornece igualmente a ordenação final das propostas:



		Concorrente 1	Concorrente 2	Concorrente 4
<b>Preço (50%)</b>		2,695	0,616	0,458
<b>Valia Técnica da Proposta (30%)</b>	Plano de Trabalhos (50%)	16,50	16,50	16,50
	Memória Descritiva e Justificativa (30%)	12,00	15,50	15,50
	Afetação da Equipa Técnica) (10%)	15,00	15,00	12,00
	Plano de Gestão da Qualidade (10%)	15,00	15,00	15,00
<b>Garantia do cumprimento do prazo (20%)</b>		16,00	14,00	12,00
<b>Classificação Final</b>		<b>9,00</b>	<b>7,88</b>	<b>7,31</b>
		<b>1.º</b>	<b>2.º</b>	<b>3.º</b>

- k) Em sede de audiência prévia o agrupamento concorrente *WAY2B, ACE*, manifestou-se contra a exclusão da sua proposta, não tendo, no entanto, o posicionamento sustentado na pronúncia formalizada sido acolhido pelo júri do procedimento que, no seu relatório final, datado de 7 de dezembro de 2012, manteve as propostas de exclusão e de adjudicação constantes do relatório preliminar.
- l) Nesta sequência, o CA, reunido em 10 de dezembro seguinte, composto pela respetiva Presidente e por um vogal executivo e por um não executivo<sup>12</sup>, a saber, Alexandra Cristina Ferreira Mendonça, Marcos João Pisco Pôla Teixeira de Jesus e Tânia Bernardete Manica Martins, respetivamente, votaram favoravelmente a adjudicação da empreitada de construção do novo cais de cruzeiros na frente de proteção marítima do depósito de inertes criado a nascente do cais da cidade do Funchal ao agrupamento formado pelas empresas *Etermar - Engenharia e Construção, S.A.*, e *Somague - Engenharia, S.A.*, pelo preço de 17 880 000,00€ (s/IVA), cuja proposta foi tida como a economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante<sup>13</sup>, tal como proposto pelo júri do concurso no aludido relatório final, resultado da aplicação do modelo de avaliação adotado, assente no critério de adjudicação deficientemente desenvolvido nas peças do procedimento elaboradas pela empresa *WW – Consultores de Hidráulica e Obras Marítimas, S.A.*
- m) A outorga do correspondente contrato de empreitada, cujo prazo de execução é de 545 dias, ocorreu em 23 de janeiro de 2013, tendo o mesmo sido submetido a fiscalização prévia no dia 30 seguinte.
- n) O processo em questão foi apreciado em sessão diária da SRMTC de 19 de julho de 2013, na qual foi concedido o visto ao contrato, com a seguinte chamada de atenção, tal como se extrai do despacho do Exm.º Juiz Conselheiro dessa mesma data, proferido no *retro* identificado Relatório n.º 16/FP/2013/AF: “*Concedo o visto, recomendando à Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., que, de futuro, dê pleno acatamento à disciplina normativa preconizada pelos art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 2,3 e 5, do CCP, nos procedimentos que vier a lançar, explicitando, em concreto, no modelo de avaliação das propostas, quando opta pelo critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, as condições objetivas de atribuição das pontuação da escala gradativa, e deles dê conhecimento aos concorrentes no programa do concurso, abstendo-se de aí incluir aspetos da execução do*

<sup>12</sup> Vd. a deliberação tomada pela Assembleia Geral da APRAM, S.A., em reunião extraordinária realizada em 21 de novembro de 2011, que definiu essa composição, nos termos do n.º 2 do art.º 13.º do DLR n.º 12/2010/M, de 5 de agosto, que estabelece o estatuto do gestor público das empresas públicas da Região Autónoma da Madeira (RAM), a coberto do art.º 9.º, n.º 1, do DLR n.º 19/99/M, de 1 de julho, diploma alterado pelo DLR n.º 25/2003/M, de 23 de agosto, e que transformou a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira em APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S. A., e aprovou os respetivos estatutos, e prevê que o CA seja composto por um presidente e por dois a quatro vogais (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 122 a 125).

<sup>13</sup> Vd. a Pasta do Processo da auditoria, pág.44.

*contrato que não sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e que se reportem à aptidão dos concorrentes”.*

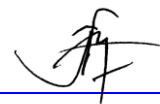
- o) Com efeito, a factualidade antecedentemente descrita revela uma série de situações controvertidas do ponto de vista da fiscalização prévia, melhor apreciadas no ponto **3.2.**, na medida em que:
- Diversos dos aspetos considerados no modelo de avaliação definido não foram abertos à concorrência pelo caderno de encargos, não consubstanciando, nessa medida, verdadeiros atributos das propostas, tendo essa inclusão colidido frontalmente com a solução legal traçada no art.º 75.º, n.º 1, e nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.º 3, todos do CCP.
  - Aspetos esses que, por respeitarem às habilitações e à experiência detidas pelos responsáveis da obra e ao detalhe na descrição e a caracterização dos equipamentos propostos, e à capacidade e fiabilidade das soluções indicadas para os mesmos, não podem deixar de ser reconduzidas, pelo menos indiretamente, a aspetos relacionados com as habilitações técnicas dos concorrentes, o que leva a que se conclua que também neste particular foi inobservada a restrição imposta pelo aludido art.º 75.º, n.º 1, que afasta expressamente a possibilidade de a avaliação das propostas assentar em aspetos que digam direta ou indiretamente respeito a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes, mormente aos recursos humanos e aos equipamentos ao seu dispor.
  - Alguns dos pressupostos de que se fez depender a avaliação das propostas envolveram elementos de apreciação em que imperou a subjetividade, o que se refletiu na tarefa de atribuição das classificações concretas às propostas em análise, com prejuízo da isenção e transparência exigidas pelo procedimento, o que leva a concluir que o modelo de avaliação delineado e publicitado no programa do concurso, porque destituído de clareza e insuficientemente fundamentado, não se conforma plenamente com as exigências que decorrem dos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, pondo ainda em causa alguns dos princípios que regem a contratação pública e encontram consagração no n.º 4 do art.º 1.º, com ênfase para os princípios da concorrência e da transparência.
- p) Pese embora esta ilegal definição do modelo de avaliação das propostas, decorrente da inobservância das normas identificadas na antecedente alínea o), 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<sup>14</sup>, fosse passível de constituir motivo de recusa de visto no quadro da previsão da citada al. c), por se mostrar, pelo menos em abstrato, suscetível de provocar a alteração do resultado financeiro do contrato, a configurar-se a hipótese de ter afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar, e impedido a APRAM, S.A., de receber outras propostas porventura mais vantajosas do que a escolhida, a SRMTC optou por fazer uso da faculdade conferida no n.º 4 do citado art.º 44.º da LOPTC.

Isto porquanto não se pode dar por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato então apreciado, designadamente por não ter ficado demonstrado que a ordenação das propostas seria outra nem que a falta de transparência no modelo de avaliação das propostas tenha sido um óbice a uma maior concorrência ou tivesse estado na base do afastamento das duas propostas que foram excluídas, circunstância que se aliou ao facto de a APRAM, S.A., ainda não ter sido objeto de qualquer recomendação incidente sobre a matéria aqui discutida.

---

<sup>14</sup> Que, nos termos do art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo gera a anulabilidade do ato final de adjudicação, a qual se transmite ao contrato, por força do consignado no n.º 2 do art.º 283.º do CCP.





### 3.2. Análise das questões suscitadas

Conforme apontado na parte final do ponto anterior, da materialidade dada por assente nos presentes autos emerge uma questão de direito que importa analisar à luz do regime jurídico aprovado pelo CCP, por ser passível de ter comprometido a legalidade do procedimento de formação do contrato em apreciação, questão essa que se reporta ao modelo de avaliação adotado em desenvolvimento do critério de adjudicação das propostas definido no ponto 19 do programa do procedimento e desenvolvido no Anexo VI daquela peça procedimental.

Fazendo um breve enquadramento normativo desta matéria, decorre desde logo do regime jurídico que emana dos art.ºs 74.º, 75.º, 132.º e 139.º, do CCP que, com a exceção prevista na al. b) do n.º 2 do art.º 115.º para o ajuste direto, nos procedimentos tendentes à formação de contratos públicos em que a adjudicação assente no critério da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas reveste uma importância determinante, funcionando como um garante dos princípios basilares da contratação pública, que 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, em cujo elenco se destacam os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé.

De entre as normas acima enunciadas, diz-nos o n.º 1 do art.º 74.º do CCP que, para efeitos de adjudicação, pode ser adotado o critério da proposta economicamente mais vantajosa [a)] ou o critério do mais baixo preço [b)].

Centrando-nos no critério da proposta economicamente mais vantajosa, preconiza o subsequente n.º 1 do art.º 75.º que os fatores e os eventuais subfactores que o densificam *“devem abranger todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes”*.

Já no domínio da tramitação procedimental especificamente aplicável ao concurso público, e em desenvolvimento e concretização desta disciplina, manda o art.º 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, do CCP, que, quando seja adotado o critério da proposta economicamente mais vantajosa, o programa do procedimento deve indicar *“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”*.

Neste âmbito, mostra-se ainda particularmente relevante o art.º 139.º, que incide concretamente sobre o modelo de avaliação das propostas, como resulta, aliás, da respetiva epígrafe, o qual preceitua que:

- “2. A pontuação global de cada proposta, expressa numericamente, corresponde ao resultado da soma das pontuações parciais obtidas em cada fator ou subfactor elementar, multiplicadas pelos valores dos respetivos coeficientes de ponderação.
3. Para cada fator ou subfactor deve ser definida 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.
4. (...)
5. As propostas parciais de cada proposta são atribuídas pelo júri através da aplicação da expressão matemática referida no n.º 3 ou, quando esta não existir, através de um juízo de comparação do respetivo atributo com o conjunto ordenado referido no mesmo número”.

Decorre, assim, do exposto que, sempre que o critério de adjudicação adotado pela entidade adjudicante seja o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação deve constar

obrigatoriamente do programa do concurso e incluir a enunciação e a densificação de fatores e eventuais subfatores de avaliação em que esse critério se decompõe, que necessariamente se hão de reconduzir unicamente a aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e não podem dizer respeito, quer direta, quer indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes, ou seja, que respeitem à sua aptidão para a realização das prestações contratuais.

Mas não só: o modelo de avaliação - que terá obrigatoriamente de manter-se inalterado na pendência do procedimento tendente à formação do contrato, em nome do princípio da estabilidade das regras concursais, tido como um dos corolários do princípio da concorrência e da proteção da confiança - deverá ainda externar, com certeza, rigor e objetividade, os coeficientes de ponderação afetos aos fatores e/ou subfatores indicados, bem como as correspondentes escalas de pontuação, que devem assumir uma expressão matemática ou materializar-se num conjunto ordenado de diferentes atributos passíveis de integrar a execução do contrato.

E, nessa medida, impõe-se que:

- Os elementos que substanciam o modelo de avaliação das propostas sejam coerentes entre si e espelhem a diferenciação e complementaridade entre os fatores e/ou os subfatores que integram o critério de adjudicação;
- Tais fatores e/ou subfatores incidam exclusivamente sobre aspetos da execução do contrato a firmar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos;
- Os coeficientes de ponderação atribuídos a esses fatores e subfatores se articulem e complementem entre si, devendo as escalas de pontuação assumir um desenvolvimento proporcional por forma a permitir a valoração de todas as propostas e possibilitar a sua diferenciação autonomizada.

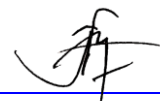
Significa isto que, embora goze de discricionariedade na escolha dos fatores e/ou eventuais subfatores que densificam o critério da proposta economicamente mais vantajosa e na fixação das ponderações que lhes são afetas, na elaboração do modelo de avaliação, a entidade adjudicante deve acolher a disciplina veiculada pelas disposições acima invocadas do CCP, por forma a da sua aplicação resulte uma avaliação objetivamente fundamentada das propostas e apenas destas.

Perante o quadro legal acabado de definir, verifica-se que o modelo de avaliação das propostas fixado no Anexo VI do programa de concurso, em desenvolvimento do critério de adjudicação adotado - o da proposta economicamente mais vantajosa, não se considera conforme às normas legais citadas já que:

- ✓ No âmbito do subfactor *“Afetação da Equipa Técnica”*, integrado no fator *“Valia Técnica da proposta”*, foi contemplada a avaliação da *“Maximização do grau de afetação dos técnicos principais propostos como responsáveis pela Direção Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental, com indicação das respetivas afetações horárias mensais, em conformidade com as exigências mínimas do Caderno de Encargos”*, o que, de acordo com a escala de avaliação afeta a este subfactor, envolvia e pressupunha a verificação e comprovação das condições fixadas nos pontos 12.7.6, 12.7.7, 12.7.8 e 12.7.9 do caderno de encargos quanto às habilitações e à experiência detidas pelos responsáveis pela Direção Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental.

Ora, encontrando-se as propostas vinculadas àqueles pressupostos, não pode considerar-se que os aspetos aí considerados tivessem sido abertos à concorrência pelo caderno de encargos, não consubstanciando, nessa medida, verdadeiros atributos das propostas, tendo a sua inclusão no modelo de avaliação definido colidido frontalmente com a solução legal traçada nos art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.º 3, do CCP.





Com efeito, e como bem refere Esteves de Oliveira<sup>15</sup>, só faz “*sentido falar em factores e subfactores de avaliação quando estejam em causa aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos - de outro modo, não há avaliação das propostas, mas apenas a sua análise, para determinar (sob cominação da sua exclusão)*”<sup>16</sup> se elas não são inteiramente conformes com o caderno de encargos e com eventuais limites máximos e/ou mínimos que dele constem a propósito dos aspetos subtraídos à concorrência”.

- ✓ As habilitações e a experiência detidas pelos responsáveis da obra não podem deixar de ser reconduzidas, pelo menos indiretamente, a aspetos relacionados com as habilitações técnicas dos concorrentes, o que ocorre também em relação ao fator “*Garantia do cumprimento do prazo*”, que contemplou designadamente o detalhe na descrição e a caracterização dos equipamentos propostos, e da capacidade e fiabilidade das soluções indicadas para os mesmos.

Sucede que também neste particular foi inobservada a restrição imposta pelo art.º 75.º, n.º 1, por transposição do direito comunitário, e que afasta expressamente a possibilidade de a avaliação das propostas assentar em aspetos que digam direta ou indiretamente respeito a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes, mormente aos recursos humanos e aos equipamentos ao seu dispor.

É que, diversamente da solução consagrada no anterior regime jurídico da contratação pública, que previa a existência de uma fase de qualificação dos concorrentes no domínio do concurso público, exatamente destinada à avaliação da sua capacidade financeira, económica e técnica para a execução da obra<sup>17</sup>, no domínio do CCP, e no que tange a este procedimento específico, passou a estar prevista apenas uma fase de habilitação, que envolve contornos distintos, na medida em que é exclusivamente direcionada ao adjudicatário, tal como decorre do art.º 81.º deste Código, cingindo-se à verificação da existência dos impedimentos listados no art.º 55.º e à comprovação da posse dos documentos exigidos no regulamento do concurso.

No âmbito do concurso público, a avaliação das propostas deverá, assim, restringir-se a elementos objetivos, confinando-se ao conteúdo das mesmas, de forma a que possam ser apreciadas e classificadas em função do seu mérito, sem influência de quaisquer elementos que se prendam com a aptidão dos concorrentes e que pudessem funcionar como mecanismos inibidores da concorrência e desvirtuadores da aferição do mérito objetivo das propostas.

Perante este cenário, embora se reconheça, tal como foi defendido pela APRAM, S.A., e é sustentado por parte da doutrina, que, em algumas situações seria aceitável avaliar as propostas recorrendo instrumental e complementarmente a aspetos relacionados com os meios materiais e humanos a afetar à execução das prestações do contrato, não pode, pura e simplesmente, afastar-se a solução acolhida na lei e que inviabiliza essa possibilidade.

De resto, cabe sempre anotar que, caso a entidade adjudicante repute a avaliação da capacidade técnica dos possíveis cocontratantes como necessária ou imperiosa, poderá sempre lançar mão de um procedimento cuja tramitação legal contemple essa fase, como acontece com o concurso limitado por prévia qualificação.

- ✓ No modelo de avaliação adotado, as condições fixadas para a atribuição das menções quantitativas da escala valorativa estabelecida para os subfactores que densificaram o fator “*Valia técnica da proposta*” e o fator “*Garantia do cumprimento do prazo*” envolveram a adoção de expressões vagas e indeterminadas tais como “*todos ou quase todos*”, “*na generalidade*”,

<sup>15</sup> E Rodrigo Esteves de Oliveira, in *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011, pág. 962.

<sup>16</sup> Constituindo a sua falta ou omissão fundamento de exclusão das respetivas propostas, nos termos da al. o) do n.º 2 do art.º 146.º e da al. b) do n.º 2 do art.º 70.º do CCP.

<sup>17</sup> Vd. os art.ºs 59.º, al. c), e 98.º do DL n.º 59/99, de 2 de março.

“*existem dúvidas*” e “*eventuais deficiências*”, o que não se tem por compaginável com a disciplina normativa ínsita nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP.

Ademais, nestes casos, a definição das menções qualitativas, a atribuir em resultado da verificação dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos, foi reportada à aplicação de escalas gradativas associadas a um intervalo classificativo (“*Muito Bom*”: entre 17 e 20 valores/entre 13 e 20 valores; “*Bom*”: entre 14 e 16,99 valores/entre 7 e 12,99 valores; “*Suficiente*”: entre 10 e 13,99 valores/entre 0 e 6,99 valores; e “*Insuficiente*”: entre 0 e 9,99 valores), tendo a fórmula adotada impedido que se conhecesse com clareza o *iter* cognitivo percorrido pelo júri do procedimento que culminou com a atribuição, às propostas admitidas, das pontuações parciais que lhes foram afetas no domínio daqueles fatores, o que denota igualmente que não foi dado pleno acatamento à disciplina normativa veiculada por aquelas normas legais.

As escalas de pontuação definidas foram, assim, associadas ao uso de expressões pouco claras, bem como à adoção de intervalos classificativos de natureza quantitativa que não foram devidamente concretizados, o que leva a concluir que os paradigmas de referência adotados se revelam demasiado vagos e genéricos, não abonando a favor de uma avaliação objetiva e imparcial, significando-se com isto que a entidade adjudicante não contemplou no modelo de avaliação, previamente e de forma suficientemente explícita, a devida densificação ou determinação objetiva das condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação.

As alegações produzidas pela APRAM, S.A., no domínio da verificação preliminar do processo de visto (vd. o ponto 3.6) apenas vêm reforçar a insuficiente objetivação do modelo de avaliação adotado, quando aí afirma que, para efeitos de apuramento das pontuações a atribuir às propostas no âmbito dos subfactores e fator identificados, o júri do procedimento se apoiou na criação de novas fórmulas de apuramento das graduações a atribuir naquelas situações em que as escalas de pontuação foram associadas a intervalos quantitativos.

Ainda no que respeita à conformidade legal do modelo de avaliação não abona igualmente o facto de as penalizações atribuídas ao nível da análise e graduação das propostas corresponderem, por vezes, à atribuição de menções parciais inseridas em patamares classificativos em que estava pressuposta a verificação do atributo em falta.

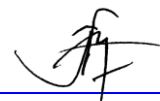
Por conseguinte, alguns dos requisitos de que se fez depender a avaliação das propostas envolveram elementos de apreciação em que imperou a subjetividade, o que se refletiu na tarefa de atribuição das classificações concretas às propostas em análise, com prejuízo da isenção e transparência exigidas pelo procedimento, o que leva a concluir que o modelo de avaliação delineado e publicitado no programa do concurso, porque destituído de clareza e insuficientemente fundamentado, não se conforma plenamente com as exigências que decorrem dos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, pondo ainda em causa alguns dos princípios que regem a contratação pública e encontram consagração no n.º 4 do art.º 1.º, do mesmo diploma, com ênfase para os princípios da concorrência e da transparência.

### 3.3. Normas legais aplicáveis

Os preceitos normativos cujo desrespeito conduziu à consumação das ilegalidades apreciadas no ponto anterior são os art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, e 1.º, n.º 4, todos do CCP.

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

A inobservância dos preceitos legais identificados no ponto anterior é suscetível de configurar um ilícito financeiro, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, als. b) e l), e n.º 2, da LOPTC, na versão saída da alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que consagram a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas, dentro dos limites quantitativos aí



fixados, quando esteja em causa, designadamente, a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas ou compromissos e de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública.

### 3.5. Identificação dos responsáveis

Na situação vertente, e em conformidade com o disposto nos art.<sup>os</sup> 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, aplicáveis *in casu* por força do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, a infração financeira identificada, punível com multa, é imputável à Presidente e aos vogais executivo e não executivo do CA, Alexandra Cristina Ferreira Mendonça, Marcos João Pisco Pola Teixeira de Jesus e Tânia Bernardete Manica Martins, respetivamente, a título de responsabilidade direta, na medida em que votaram favoravelmente<sup>18</sup>, a 10 de dezembro de 2012, a adjudicação da empreitada vertente tal como proposto pelo júri do concurso no relatório final elaborado a de 7 de dezembro de 2012, e que assentou na aplicação do modelo de avaliação adotado cujo critério de adjudicação foi deficientemente desenvolvido nas peças do procedimento pela empresa *WW – Consultores de Hidráulica e Obras Marítimas, S.A.*

### 3.6. Justificações ou alegações apresentadas

No âmbito da verificação preliminar que incidiu sobre o processo em apreço instou-se a APRAM, S.A., que, entre outros aspetos<sup>19</sup>:

- Explicasse, atento o consignado nos art.<sup>os</sup> 75.º, n.º 1, e 132.º, n.º 1, al. n), do CCP, como se reputava legalmente possível que, no critério de avaliação das propostas adotado, mais concretamente, no âmbito do subfactor “*Afetação da Equipa Técnica*”, integrado no fator “*Valia Técnica da proposta*”, e do fator “*Garantia do cumprimento do prazo*”, tivessem sido considerados aspetos que, para além de não terem sido submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, nem dizerem respeito à execução do contrato propriamente dito, estavam diretamente relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes, sendo disso exemplo, no primeiro caso, a referência às habilitações e experiência dos técnicos propostos e, no segundo, a indicação do detalhe na descrição e características de diversos dos equipamentos a utilizar na empreitada;

<sup>18</sup> Neste ponto cumpre assentar que o facto de Tânia Bernardete Manica Martins exercer no CA “*apenas*” funções não executivas não a exime da imputação, a título direto, da responsabilidades financeira sancionatória que ao caso cabe, na medida em que, conforme se pode extrair da norma do n.º 5 do art.º 16.º, *a contrario*, do DLR n.º 12/2010/M, tais gestores podem tomar parte nas deliberações deste órgão, não obstante lhes poderem ser igualmente atribuídas outras funções específicas de controlo e fiscalização, ao abrigo do n.º 5 do art.º 22.º do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, que consagra o regime jurídico do setor empresarial da RAM.

Sobre esta matéria, vd. João Calvão da Silva - *Responsabilidade civil dos administradores não executivos, da Comissão de Auditoria e do Conselho Geral e de Supervisão*, in [http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idsc=59032&ida=59049](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idsc=59032&ida=59049), que sobre o Código das Sociedades Comerciais (aplicável subsidiariamente, nos termos do art.º 31.º do DLR n.º 12/2010/M, ao Gestor Público das Empresas Públicas da RAM, onde se enquadra também a APRAM, S.A.), refere que “*(...) nas matérias não delegadas (...) o conselho de administração funciona colegialmente na sua plenitude, sem qualquer distinção no estatuto de administradores, com os respetivos poderes-deveres, também para efeitos de solidariedade na responsabilidade ilimitada ad extra, nas relações externas perante os lesados (art. 73.º). Nesta hipótese, só nas relações internas entre eles, na ação de regresso, se atenderá às culpas de cada administrador e consequências delas resultantes (art. 73.º, n.º 2), olhando à disponibilidade, à competência técnico-profissional e ao conhecimento da atividade da sociedade adequados às suas funções (art. 64.º, n.º 1), às concretas incumbências atribuídas no seio do conselho e desempenhadas por cada administrador (parâmetro subjetivo) que nesse âmbito deve empregar a diligência de um leal (art. 64.º, n.º 1, al. b)) gestor consciencioso e ordenado (padrão objetivo) para atuar em termos informados, livre de qualquer interesse pessoal e segundo critérios de racionalidade empresarial (art. 72.º, n.º 2), no interesse da sociedade e dos sócios.*

De igual modo aquele autor entende que só “*(...) a delegação de poderes libera os administradores não executivos (administradores delegantes) do dever de gestão corrente da sociedade e sobre eles impende apenas o dever de controlo, fiscalização ou vigilância geral da atuação dos administradores executivos (administradores delegados)*” (Vd. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 130 a 141).

<sup>19</sup> Vd. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 48 a 50.

- No concernente ao modelo de avaliação das propostas, delineado no Anexo VI do programa do procedimento, esclarecesse em que medida as condições fixadas para a atribuição das menções quantitativas da escala valorativa estabelecida para os subfactores que densificaram o fator “*Valia técnica da proposta*” bem como para o fator “*Garantia do cumprimento do prazo*”, que envolveram, nomeadamente, a adoção de expressões vagas e indeterminadas tais como “*todos ou quase todos*”, “*na generalidade*”, “*existem dúvidas*” e “*eventuais deficiências*”, eram tidas por compagináveis com a disciplina normativa ínsita nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP;
- Ainda em relação ao modelo de avaliação das propostas e àqueles dois fatores de ponderação em particular, justificasse, à luz das normas citadas, o facto de a definição das menções qualitativas, a atribuir em resultado da verificação dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos, ter sido reportada à aplicação de escalas gradativas associadas a um intervalo classificativo (“*Muito Bom*”: entre 17 e 20 valores/entre 13 e 20 valores; “*Bom*”: entre 14 e 16,99 valores/entre 7 e 12,99 valores; “*Suficiente*”: entre 10 e 13,99 valores/entre 0 e 6,99 valores; e “*Insuficiente*”: entre 0 e 9,99 valores), sendo certo que a fórmula adotada não permitia conhecer com clareza o *iter* cognitivo percorrido pelo júri do procedimento que culminou com a atribuição, às propostas admitidas, das pontuações parciais que lhes foram afetas no domínio daqueles fatores.

Na sua resposta, a coberto do ofício n.º 400, de 28 de março de 2013<sup>20</sup>, subscrito pela Presidente do CA, veio aquela entidade alegar o seguinte, no que concerne à primeira das questões equacionadas:

*“Considera-se que tais aspetos são pertinentes tendo em conta as características intrínsecas à execução da obra, designadamente tratar-se de uma obra portuária executada em meio marítimo e a solução técnica implicar a execução de caixotões prefabricados em betão armado de grande dimensão.*

*As habilitações e experiência de alguns técnicos propostos (técnicos responsáveis pela Direção técnica da empreitada, SGO, SGSST e PGA) neste tipo de obras, incluindo a utilização de equipamentos e metodologias específicas associadas à conceção da obra em concurso, constitui uma salvaguarda para o Dono da Obra relativamente ao cabal cumprimento do contrato.*

*A avaliação do subfactor «Afetação da Equipa Técnica» é feita tendo por base o atributo da sua adequação às exigências da empreitada, pretendendo-se a Maximização do grau de afetação dos técnicos principais propostos como responsáveis pela Direção Técnica da Obra, do Sistema de gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental, e assenta em dois vetores fundamentais:*

- a) Técnicos propostos cumprindo e comprovando de forma inequívoca os níveis mínimos exigidos no Caderno de Encargos tanto em termos de habilitações como de experiência e,*
- b) Garantia com os meios propostos de um maior nível de afetação, de preferência, em todas as funções.*

*Por outro lado a avaliação do fator «Garantia de Cumprimento do Prazo» é feita tendo por base os atributos a seguir definidos:*

⇒ *Detalhe na descrição e caracterização dos seguintes equipamentos propostos:*

- *Pedreira;*
- *Central de Produção de Inertes;*
- *Central de Produção Betões Hidráulicos;*

---

<sup>20</sup> Vd. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 51 a 64.



- Equipamentos a utilizar nos trabalhos de dragagem;
  - Equipamentos a utilizar na construção, transporte e afundamento de caixotões de betão armado;
  - Equipamentos para a movimentação e colocação de enrocamento e de blocos de betão pré-fabricados.
- ⇒ Capacidade e fiabilidade das soluções propostas para os equipamentos descritos no ponto anterior;
- ⇒ Flexibilidade através da existência de planos de contingência caso as soluções propostas entrem em inoperância;

avaliados a partir da análise dos elementos constantes do Plano de Mobilização dos Equipamentos, qualquer um deles com idêntica relevância, valorizando-se mais as propostas que dão garantias de maior disponibilidade em termos de afetação dos equipamentos propostos aquando da execução da obra, designadamente, nos casos de substituição imediata do equipamento inoperante resultante de avaria, manutenção, etc.

A este propósito refira-se ainda o entendimento de alguma doutrina, segundo a qual:

«Dentre os fatores legalmente previstos de avaliação da aptidão dos concorrentes, alguns há (designadamente, ao nível técnico) que não se vê por que não possam funcionar (também) como critérios objetivos de adjudicação: é notoriamente o caso das equipas de técnicos e, sobretudo, dos equipamentos (e ferramentas ou material), «a afetar à execução da obra».

Nem se vê que haja qualquer subjetividade no confronto entre propostas que ofereçam por exemplo, 1 ou 3 escavadoras ou guindastes e pode, naturalmente, tratar-se de questão de grande importância em matéria de qualidade e garantias de boa e programada execução do contrato.

Entendemos, por isso, que embora fatores desses não sirvam diretamente como critérios de adjudicação, eles possam, quando houver justificação suficiente, ser usados para avaliar instrumentalmente, por exemplo, das garantias de cumprimento do prazo oferecido ou da qualidade técnica das propostas.» (In *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa - Das Fontes às Garantias*, págs. 340/341, de Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira).

Por último, importa salientar que, no subfactor «Afetação da Equipa Técnica», integrado no fator «Valia Técnica da Proposta», e no fator «Garantia do cumprimento do prazo», ainda que se atribuísse a mesma pontuação aos concorrentes preteridos no subfactor e fator em análise, ou, simplesmente, deixássemos de ter em consideração os mesmos, em nada se alteraria a decisão de adjudicação, não tendo tido a consideração daqueles qualquer influência em sede de classificação e ordenação das propostas, já que o fator preponderante e que determinou a adjudicação foi o preço”.

Quanto à segunda questão, a APRAM, S.A., aduziu, em síntese, que “[a]quando da elaboração do modelo de avaliação e na perspetiva da entidade responsável pela elaboração das peças do concurso, o entendimento foi o de que as expressões citadas não eram «vagas» nem «indeterminadas», sendo perfeitamente entendíveis quando contextualizadas com os textos onde se inserem e coadunando-se com o caráter dos aspetos em apreciação, tendo em conta as características específicas da empreitada a concurso”.

Por último, e no que concerne à terceira das questões formuladas, foi contraposto o seguinte:

“Na situação em apreço é utilizada a mesma escala de pontuação para todos os fatores/subfactores elementares a qual se situa entre 0 e 20 valores, tendo sido estipulados, no caso da «afetação da equipa técnica» e da «garantia de cumprimento do prazo», três intervalos de graduação dentro da referida escala, os quais diferem apenas num ponto percentual, sendo que num caso entre 13 e 20



valores/14 e 20 valores; noutro caso, entre 7 e 12,99 valores/8 e 13,99 valores e noutro caso entre 0 e 6,99 valores/0 e 7,99 valores.

*De referir que o CCP não estabelece qualquer escala gradativa, pelo que fica ao critério do Dono da Obra a respetiva definição para cada fator ou subfactor em função da respetiva relevância tendo em conta as características e especificidades da obra a concurso.*

*A análise dos aspetos sujeitos à concorrência ou determinantes para a garantia do cabal cumprimento do objeto do concurso, isto é, da boa execução da empreitada nas suas vertentes, conduz a uma efetiva ponderação do conteúdo intrínseco dos diferentes atributos da proposta apresentada que sustenta no nosso entendimento as pontuações atribuídas”.*

Tendo por objetivo clarificar o sentido e alcance destes esclarecimentos, foi o processo novamente devolvido à APRAM, S.A., através do Despacho n.º 5/FP/2013, de 12 de abril<sup>21</sup>, a fim de que esta entidade explicitasse os fundamentos da atribuição das classificações parciais conferidas às propostas no âmbito dos diferentes subfactores em que foi densificado o fator “*Valia Técnica da Proposta*”, bem como no âmbito do fator “*Garantia do Cumprimento do Prazo*”, por se constatar que, na maior parte das situações, as razões invocadas para justificar as pontuações atribuídas não espelhavam tão pouco a verificação das denominadas “*exigências mínimas enunciadas*” para os atributos a considerar fixadas nos intervalos de classificação adotados, sendo disso exemplo o facto de a proposta do agrupamento adjudicatário ter sido graduada com 12 valores em sede do subfactor “*Memória Descritiva e Justificativa do Modo de execução da Obra*”, quando a mesma não preenchia o último dos pressupostos de que dependia o seu enquadramento no intervalo classificativo que inseria essa classificação (Suficiente: entre 10,00 e 13,99), dado não incluir o relatório de visita ao local da obra (a fls. 184 e 185 do processo).

Na resposta trazida pelo seu ofício n.º 636, de 16 de maio de 2013<sup>22</sup>, igualmente subscrito pela Presidente do CA, a APRAM, S.A., tomou como ponto de partida a enunciação do aludido subfactor para defender o seguinte entendimento:

*“Como consta do Relatório Preliminar de apreciação das propostas, a Memória Descritiva e Justificativa do Modo de Execução dos Trabalhos da proposta do agrupamento adjudicatário não incluiu o relatório da visita ao local. De acordo com o pressuposto em que se enquadra este relatório ele tinha por objetivo patentear o «grau de demonstração de estudo e conhecimento do local onde a empreitada será implantada».*

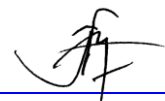
*Ora, tanto na referida Memória Descritiva e Justificativa elaborada pelo agrupamento adjudicatário, no que se refere à organização dos estaleiros, ao modo de execução da obra, aos equipamentos a utilizar e à avaliação dos rendimentos dos diferentes trabalhos, como no Plano de Trabalhos proposto, é inquestionável que o concorrente evidencia e demonstra um adequado conhecimento do local onde a empreitada será implantada e que analisou os condicionamentos existentes, decorrentes da necessidade de garantir a normal operação no Porto do Funchal.*

*Efetivamente, para além de demonstrar um perfeito conhecimento das dificuldades em prefabricar os caixotões na área do Porto do Funchal (acostagem da doca flutuante e acabamento dos caixotões em flutuação, com eles acostados a um cais), propondo que tal atividade venha a ser executada no Porto do Caniçal, também demonstra um perfeito conhecimento das características dos materiais constituintes do depósito de inertes e dos condicionamentos operacionais que envolverão as operações de dragagem e execução dos maciços de assentamento dos caixotões. De salientar que este conhecimento decorre, fundamentalmente, do facto de uma das empresas integrantes do agrupamento ter sido, desde o dia 20 de fevereiro de 2010, a adjudicatária das dragagens que têm sido realizadas no Porto do Funchal para garantir as profundidades de serviço da bacia portuária,*

---

<sup>21</sup> Vd. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 65 e 66.

<sup>22</sup> Vd. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 67 a 70.



a qual tem vindo a sendo assoreada pelo arrastamento dos inertes depositados no aterro que irá ser protegido pela obra em apreço.

No entanto, apesar do júri do procedimento, no seu entender, ter considerado que a memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra «descreve cabal e detalhadamente os processos construtivos que se propõe adotar para a execução das principais atividades específicas, bem como, relativamente às atividades principais, define os recursos que lhes serão afetos e justifica os rendimentos de produção considerados no Plano de Trabalhos», o que só por si conduziria a uma classificação de «Bom» [14,0 a 16,99 valores] a «Muito Bom» [17,0 a 20,0 valores], decidiu penalizar o concorrente, devido à falta da apresentação expressa do referido relatório de visita ao local da obra, com uma classificação de 12,00 valores.

Assim, cumpre-se o descrito no critério proposto:

«(ii) Basta a proposta não cumprir com uma exigência mínima em qualquer um dos atributos para que a sua avaliação baixe para um intervalo de classificação inferior».

Ou seja, o concorrente teria, em princípio, uma pontuação de pelo menos «Bom», mas, dado que não cumpriu com a exigência (mesmo sem ter efeitos na qualidade da sua proposta técnica), baixou para um intervalo de classificação inferior.

O júri, de forma dar a pontuação mais justa possível, considerou que o subfactor tinha 3 alíneas:

- «Pormenor da descrição das atividades principais da empreitada, [...]»;
- «Pormenor da descrição dos processos construtivos, [...]»;
- «Relatório da visita ao local da obra, e grau de demonstração de estudo e conhecimento do local onde a empreitada será implantada».

Como o concorrente cumpriu perfeitamente os dois primeiros e falhou parcialmente o terceiro, adotou-se a seguinte fórmula para também conferir a precisão do intervalo de classificação:  $2/3$  de 20 = 13,33, ou seja, a pontuação também se insere no intervalo de classificação: «Suficiente [entre 10,00 valores e 13,99 valores]».

A pontuação de 12 foi determinada por ser o valor médio entre 10 e 13,99 ( $(10 + 14)/2 = 12$ ).

Do mesmo modo os outros concorrentes obtiveram 15,5 que corresponde, no fundo, ao valor médio entre 14 e 16,99 ( $(14+17)/2 = 15,5$ ).

Para os restantes fatores e subfactores foi adotado um raciocínio idêntico ou análogo, de modo a obter uma classificação mais justa e imparcial possível”.

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

Não foi identificada qualquer anterior recomendação do Tribunal de Contas dirigida à APRAM, S.A., motivada pelo incumprimento da disciplina normativa imposta pelo art.º 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), 139.º, n.º 2, 3 e 5, e 1.º, n.º 4, todos do CCP.

### 3.8. Apreciação das alegações produzidas em sede de contraditório

Tal como antecipado no ponto 2.3 *supra*, os membros do CA da APRAM, S.A., ouvidos nos termos do art.º 13.º da LOPTC, para efeitos de exercício do contraditório, pronunciaram-se num articulado conjunto, no qual invocam a seguinte factualidade:

*“No âmbito do concurso público internacional para execução da empreitada mencionada em epígrafe, foi o contrato celebrado na sequência do mesmo submetido a visto prévio, dando-se assim cumprimento ao disposto na LOPTC.*

*Após análise exaustiva ao mesmo o Tribunal de Contas concedeu o visto, o qual foi comunicado à APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., em 23/07/2013.*

*Aquando da concessão do visto, a 19/07/2013, o Tribunal de Contas recomendou à APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., que, **de futuro**, desse pleno acatamento ao CCP nos procedimentos que vier a lançar, “explicitando (...) as condições objetivas de atribuição das pontuações da escala gradativa, (...) abstendo-se de aí incluir aspetos de execução do contrato que não sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e que se reportem à aptidão dos concorrentes.”*

Analisado o conteúdo destas alegações, retira-se que as mesmas não trazem ao processo nenhum facto novo que tenha como consequência a alteração das conclusões e do juízo da ilegalidade formulados em sede de verificação preliminar, não subsistindo, assim, dúvidas sobre a prática da ilegalidade apontada e admitida pelos responsáveis ouvidos.

Assim sendo, importa proceder à ponderação das condutas tidas por ilegais para efeitos de avaliação e graduação da culpa, a coberto da disposição do art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC, assinalando-se que, quanto a este aspeto, os responsáveis alegaram em sua defesa que:

*“O relato produzido confirma que a APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., não havia sido alvo de qualquer recomendação anterior que versasse sobre a mesma matéria.*

*A prática corrente da APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., nesta matéria permitirá confirmar que, desde que tal recomendação foi proferida, a 19/07/2013, e nos procedimentos que se iniciaram após esta data, os erros apontados foram corrigidos.*

*Por outro lado, no nosso entendimento, a violação da lei não poderá considerar-se gravosa e ostensiva, porquanto:*

- não existiu em nenhuma das fases do procedimento qualquer reclamação dos interessados no procedimento, dos concorrentes ou dos preteridos aquando da adjudicação que tivesse por base uma deficiente densificação dos critérios de avaliação, deficiente aplicação dos mesmos ou ausência ou insuficiente fundamentação da sua aplicação;*
- ainda que se atribuisse a mesma pontuação aos concorrentes preteridos no subfactor «Afetação da Equipa Técnica» integrado no fator «Valia Técnica da Proposta» e no fator «Garantia do Cumprimento do Prazo», ou, simplesmente, deixássemos de ter em consideração os mesmos, em nada se alteraria a decisão adjudicação, não tendo tido a consideração daqueles qualquer influência em sede de classificação e ordenação das propostas, já que o fator preponderante e que determinou a adjudicação foi o preço;*
- o Tribunal de Contas concedeu o visto ao procedimento em análise, o que, na nossa opinião, lançou sobre o procedimento um manto de certeza jurídica e conformidade com o direito constituído (com a exceção apontada e objeto das recomendações) que não é despiciendo e faz presumir que as irregularidades detetadas, se as podemos graduar, serão de pouca monta e incapazes de, per si, «fazer cair» o procedimento.*

*Embora a APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. não se possa escudar nesse facto, é importante referir que as peças do procedimento (onde se encontrava vertido o modelo de avaliação das propostas) foram elaboradas por entidade externa, a quem a APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. pagou por esse serviço, na presunção de que cumpria todos os requisitos legalmente exigíveis no caso em apreço.*

*Reconhece-se alguma confiança na qualidade do trabalho produzido por essa empresa, e a negligência adveniente de tal confiança, o que desembocou num eventual cumprimento defeituoso do CCP. Contudo, a concessão do visto devolveu algum conforto à APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. e seus responsáveis.*





*Assim sendo,*

*se não há registo de infração anterior da mesma natureza cometida pela APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. ou pelos seus responsáveis;*

*se a infração foi cometida apenas de forma negligente e é de baixa gravidade, pois, apesar dela, o Tribunal de Contas concedeu visto ao procedimento;*

*se o Tribunal de Contas emitiu recomendação que a APRAM- Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. tem vindo a cumprir nos procedimentos que lançou posteriormente;*

*Julgamos estarem reunidas as condições para eximir o Conselho de Administração da APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. da aplicação de qualquer multa neste caso particular, conforme resulta do disposto no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.”*

Sopesados estes argumentos, fica evidenciado que as ilegalidades praticadas e imputadas àqueles responsáveis não terão sido intencionais mas meramente negligentes, já que terá resultado de “alguma confiança na qualidade do trabalho produzido” pela empresa que elaborou “as peças do procedimento (onde se encontrava vertido o modelo de avaliação das propostas)”, “o que desembocou num eventual cumprimento defeituoso do CCP”.

Posto isto, e uma vez que encontra evidenciado que as faltas em apreço só podem ser imputadas aos seus autores a título de negligência, e que não existe anterior recomendação ou censura dirigida à APRAM, S.A., e aos seus responsáveis, respetivamente, por conta das irregularidades vertentes do procedimento adotado, considera-se estarem verificados os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos e admitidos nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.





#### **4. Emolumentos**

Fixar os emolumentos devidos pela APRAM, S.A., 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>23</sup>, aprovado pelo 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.

---

<sup>23</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€.





## 5. 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. 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.
5. Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
6. Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra referenciadas.
7. Determinar que a APRAM, S.A., no prazo de seis 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 Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 16 dias do mês de maio de 2014.

*O Juiz Conselheiro,*

  
(João Francisco Aveiro Pereira)

*O Assessor,*

  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

*O Assessor, em substituição*

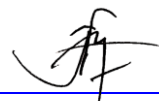
  
(Fernando Maria Morais Fraga)

*Fui Presente,*

*O Procurador-Geral Adjunto,*

  
(Nuno A. Gonçalves)





## **ANEXOS**







## I – Metodologia de avaliação

1. O critério de avaliação das propostas, para adjudicação da empreitada, é o da proposta economicamente mais vantajosa, expresso em pontuação obtida numa escala de 0 (zero) a 20 (vinte) valores, atendendo aos seguintes fatores e subfactores elementares, e pesos de ponderação:

### 1 – Preço (50%)

### 2 – Valia Técnica da Proposta (30%)

- 2.1. Plano de Trabalhos (50%)
- 2.2. Memória Justificativa e Descritiva (30%)
- 2.3. Afetação da Equipa Técnica (10%)
- 2.4. Plano de Gestão da Qualidade (10%)

### 3 – Garantia do Cumprimento do Prazo (20%)

1. A avaliação do fator 1 (P1), relativo ao «preço» total da proposta, resulta da aplicação da seguinte fórmula:

$$P1 = \left[ \left( \frac{C_b - C_p}{C_b} \right)^{0,4} \right] \times 20$$

Em que:

C<sub>b</sub> - Valor Base do Concurso (18 000 000,00€)

C<sub>p</sub> - Valor da proposta em análise

(...)

2. A avaliação do fator 2 (P2), relativo à «Valia Técnica da Proposta», será feita com base nos subfactores dos números seguintes com as pontuações P21, P22, P23 e P24.
3. A avaliação do subfactor 2.1 (P21) «Plano de Trabalhos» será feita tendo por base os atributos a seguir definidos, qualquer um deles com idêntica relevância:
- ⇒ Correção no escalonamento e encadeamento dos diversos trabalhos da empreitada, incluindo as fase de preparação e execução;
  - ⇒ Detalhe na discriminação dos trabalhos, o qual deverá ser suficientemente exaustivo para refletir o modo de execução da obra;
  - ⇒ Correção e coerência na definição e identificação das relações de precedência entre as atividades;0
  - ⇒ Correção e coerência na identificação dos rendimentos de produção, e das afetações de Mão-de-obra e Equipamento, por atividade;
  - ⇒ Coerência na definição e facilidade de identificação gráfica do caminho crítico;
  - ⇒ Grau de detalhe ajustado à unidade de tempo.

Adota-se a seguinte escala de avaliação: Para cada intervalo de classificação, a proposta deverá cumprir com as exigências mínimas enunciadas para todos e cada um dos atributos. Basta a proposta não cumprir com uma exigência mínima em qualquer um dos atributos para que a sua avaliação baixe para um intervalo de classificação inferior.

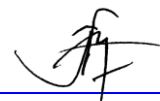
Muito Bom – entre 17,00 valores e 20,00 valores: Não existem dúvidas no que diz respeito ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada. A discriminação das atividades é feita com o detalhe do artigo do orçamento ou superior. As relações de precedência entre as atividades, os rendimentos de produção e as afetações de mão-de-obra e equipamentos às atividades do plano de trabalhos são coerentes e estão todos ou quase todos corretamente identificados. O caminho crítico é facilmente identificado (também graficamente no diagrama de gantt) e coerente. A unidade de tempo mínima é a semana.

Bom – entre 14,00 valores e 16,99 valores: Não existem dúvidas relevantes no que diz respeito ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada. A discriminação das atividades é feita com o detalhe dos capítulos e dos principais artigos do orçamento. As relações de precedência entre as atividades, os rendimentos de produção e as afetações de mão-de-obra e equipamentos às atividades do plano de trabalhos são coerentes e estão na generalidade corretamente identificados. O caminho crítico é facilmente identificado (também graficamente no diagrama de gantt) e coerente. A unidade de tempo mínima é a semana.

Suficiente – entre 10,00 valores e 13,99 valores: Existem dúvidas suscitadas no que diz respeito ao escalonamento e encadeamento dos trabalhos da empreitada que todavia não põem em causa o cumprimento do prazo global da empreitada. A discriminação das atividades é feita com o detalhe dos capítulos do orçamento. Existem indefinições e/ou incoerências nas relações de precedência entre as atividades e/ou nos rendimentos de produção e nas afetações de mão-de-obra e equipamentos às atividades do plano de trabalhos, que no entanto não põem em causa o cumprimento do prazo global da empreitada. O caminho crítico não sendo facilmente identificado, permite assegurar o cumprimento do prazo global da empreitada. A unidade de tempo mínima é o mês.

Insuficiente – entre 0,00 valores e 9,99 valores: Existem falhas no escalonamento e encadeamento das atividades dos trabalhos da empreitada, que põem em causa, em maior ou menor grau, a garantia de cumprimento do prazo global da empreitada. A discriminação das atividades é feita com o detalhe dos principais capítulos do orçamento ou inferior. Existem indefinições e/ou incoerências nas relações de precedência entre as atividades e/ou nos rendimentos de produção e nas afetações de mão-de-obra e equipamentos às atividades do plano de trabalhos que põem em causa, em maior ou menor grau, o cumprimento do prazo global da empreitada. O caminho crítico não é identificado de modo a permitir assegurar o cumprimento do prazo global da empreitada. A unidade de tempo mínima tem mais que um mês.

4. A avaliação do Subfactor 2.2 (P22) «Memória Descritiva e Justificativa do modo de execução da obra» será feita tendo por base os atributos a seguir definidos, qualquer um deles com idêntica relevância:
  - ⇒ Pormenor da descrição das atividades principais da empreitada, evidenciando a sua compatibilidade com o definido no plano de trabalhos (rendimentos e recursos afetos);
  - ⇒ Pormenor da descrição dos processos construtivos no que se refere às seguintes atividades consideradas específicas:



- Dragagens;
  - Execução de prismas de fundação dos caixotões e respetiva regularização;
  - Execução de caixotões de betão armado, seu transporte e afundamento;
  - Execução de mantos de proteção dos prismas de fundação dos caixotões em enrocamento ou em blocos de betão do tipo tetrápode em prismas de enrocamento a realizar nas câmaras de dissipação de energia das ondas;
  - Colocação de blocos de betão pré-fabricados em câmaras de dissipação de energia das ondas;
  - Execução de superestrutura em betão armado com betonagem «in-situ» bem como recorrendo à prefabricação de vigas e lajes;
  - Montagem de acessórios de cais;
  - Instalação de redes técnicas.
- ⇒ Relatório da visita ao local da obra, e grau de demonstração de estudo e conhecimento do local onde a empreitada será implantada.

Adota-se a seguinte escala de avaliação: Para cada intervalo de classificação, a proposta deverá cumprir com as exigências mínimas enunciadas para todos e cada um dos atributos. Basta a proposta não cumprir com uma exigência mínima em qualquer um dos atributos para que a sua avaliação baixe para um intervalo de classificação inferior.

Muito Bom – entre 17,00 valores e 20,00 valores: Descrição pormenorizada das atividades principais da empreitada, acompanhada dos elementos escritos ou gráficos que garantam a compatibilidade com o definido no plano de trabalhos. Descrição detalhada dos processos construtivos associados às atividades específicas. Relatório da visita ao local da obra exaustivo e identificando os pontos críticos da empreitada, dispondo de registo fotográfico.

Bom – entre 14,00 valores e 16,99 valores: Descrição suficiente das atividades principais da empreitada, acompanhada dos elementos escritos ou gráficos que garantam a compatibilidade com o definido no plano de trabalhos. Descrição suficiente dos processos construtivos associados às atividades específicas. Relatório da visita ao local da obra demonstrando que se visitou e inteirou das condições do local, dispondo de registo fotográfico.

Suficiente – entre 10,00 valores e 13,99 valores: Descrição das atividades principais da empreitada com eventuais insuficiências dos elementos escritos ou gráficos que garantam a compatibilidade com o definido no plano de trabalhos. Descrição simplificada dos processos construtivos associados às atividades específicas. Relatório da visita ao local da obra demonstrando que se visitou e inteirou das condições do local, dispondo de registo fotográfico.

Insuficiente – entre 0,00 valores e 9,99 valores: Descrição incompleta ou inexistente das atividades principais da empreitada e/ou com incompatibilidade grosseira eventuais nos elementos escritos ou gráficos que garantem a compatibilidade com o definido no plano de trabalhos. Não descreve todos os processos construtivos associados às atividades específicas. Relatório de visita ao local não demonstrativo do conhecimento das condições do local da obra e/ou sem registo fotográfico.

5. A avaliação do subfactor 2.3 (P23) «Afetação da Equipa Técnica» será feita tendo por base o atributo da sua adequação às exigências da empreitada:

⇒ Maximização do grau de afetação dos técnicos principais propostos como responsáveis pela Direção Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental, com indicação das respetivas afetações horárias mensais, em conformidade com as exigências mínimas do Caderno de Encargos.

Adota-se a seguinte escala de avaliação:

Muito Bom: entre 13,00 valores e 20,00 valores: Técnicos propostos cumprindo e comprovando de forma inequívoca os níveis mínimos exigidos no Caderno de Encargos tanto em termos de habilitações como de experiência e garantindo com os meios propostos um nível de afetação permanente em todas as funções.

Bom: entre 7,00 valores e 12,99 valores: Técnicos propostos cumprindo e comprovando de forma inequívoca os mínimos exigidos no Caderno de Encargos tanto em termos de habilitação como de experiência e afetação à obra, e garantindo com os meios propostos um nível de afetação permanente na Direção Técnica e na Direção do Sistema de Segurança.

Suficiente: entre 0,00 valores e 6,99 valores: Técnicos propostos cumprindo e comprovando os mínimos exigidos no Caderno de Encargos, tanto em termos de habilitação como de experiência e afetação à obra.

6. A avaliação do subfactor 2.4 (P24) “Plano de Gestão da Qualidade” será feita tendo por base os atributos a seguir definidos que demonstrem capacidade do concorrente para implementar um sistema de gestão da qualidade de acordo com a norma NP EN ISO 9001:2008, qualquer um deles com idêntica relevância:

⇒ Detalhe da Memória Descritiva do Sistema de Gestão da Qualidade:

⇒ Detalhe dos certificados de conformidade e fichas técnicas dos materiais a incorporar na empreitada e do seu processo de fabrico;

⇒ Detalhe do Mapa de processos a implementar na obra que contemplem todas as fases de obra;

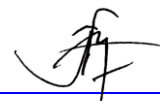
⇒ Adequação do modo operacional para a emissão e tratamento das não conformidades e ações corretivas;

⇒ Correção e detalhe da lista de procedimentos de execução/instruções de trabalho e do Plano de Inspeção e Ensaios das três atividades que relevem a especificidade da empreitada;

⇒ Plano de acompanhamento do SGQ.

Adota-se a seguinte escala de avaliação: Para cada intervalo de classificação, a proposta deverá cumprir com as exigências mínimas enunciadas para todos e cada um dos atributos. Basta a proposta não cumprir com uma exigência mínima em qualquer um dos atributos para que a sua avaliação baixe para um intervalo de classificação inferior.

Bom: entre 15,00 valores e 20,00 valores: Descrição completa e pormenorizada da política de qualidade e das suas linhas de orientação para os Planos de Qualidade. Certificados de Conformidade e fichas técnicas da grande maioria dos materiais a



incorporar na empreitada e do seu processo de fabrico. Mapeamento dos processos para todas as fases da obra (Planeamento, Execução, Receção e fase de garantia) bem detalhado. Modo operacional proposto para tratamento de não conformidades e ações corretivas adequado e fiável. Correta e detalhada identificação e descrição dos procedimentos de execução/instruções de trabalho e Plano de Inspeção e Ensaios para as atividades consideradas específicas da empreitada. Periodicidade de pelo menos uma auditoria externa e duas auditorias internas por ano ao SGQ.

Suficiente: entre 10,00 valores e 14,99 valores: Descrição completa da política de qualidade e das suas linhas de orientação para os Planos de Qualidade. Certificados de Conformidade e fichas técnicas dos principais materiais a incorporar na empreitada e do seu processo de fabrico. Mapeamento dos processos para todas as fases da obra (Planeamento, Execução, Receção e fase de garantia). Modo operacional proposto para tratamento de não conformidades e ações corretivas adequado. Correta identificação e descrição simplificada dos procedimentos de execução/instruções de trabalho e Plano de Inspeção e Ensaios para as atividades consideradas específicas da empreitada. Periodicidade de pelo menos uma auditoria interna por ano ao SGQ.

Insuficiente – entre 0,00 valores e 9,99 valores: Descrição incompleta ou inexistente da política de qualidade e das suas linhas de orientação para os Planos de Qualidade. Inexistência de Certificados de Conformidade e fichas técnicas relativamente à generalidade ou a todos os materiais a incorporar na empreitada e do seu processo de fabrico. Mapeamento dos processos que não engloba todas as fases da obra (Planeamento, Execução, Receção e fase de garantia). Modo operacional proposto para tratamento de não conformidades e ações corretivas adequado. Descrição incompleta dos procedimentos de execução/Instruções de trabalho e Plano de Inspeção e Ensaios para as atividades consideradas específicas da empreitada. Inexistência ou periodicidade superior a um ano nas auditorias ao SGQ.

7. A avaliação do fator 3 (P3) “Garantia de Cumprimento do Prazo” será feita tendo por base os atributos a seguir definidos, avaliados a partir da análise dos elementos constantes do Plano de Mobilização de Equipamentos, qualquer um deles com idêntica relevância:
- ⇒ Detalhe na descrição e caracterização dos seguintes equipamentos propostos:
    - Pedreira;
    - Central de Produção de Inertes;
    - Central de Produção Betões Hidráulicos;
    - Equipamento a utilizar nos trabalhos de dragagem;
    - Equipamentos a utilizar na construção, transporte e afundamento de caixotões de betão armado;
    - Equipamentos para a movimentação e colocação de enrocamento e de blocos de betão pré-fabricados;
  - ⇒ Capacidade e fiabilidade das soluções propostas para os equipamentos descritos no ponto anterior;
  - ⇒ Flexibilidade através da existência de planos de contingência caso as soluções propostas entrem em inoperância.

Adota-se a seguinte escala de avaliação: Para cada intervalo de classificação, a proposta deverá cumprir com as exigências mínimas enunciadas para todos e cada um dos atributos. Basta a proposta não cumprir com uma exigência mínima em qualquer um dos atributos para que a sua avaliação baixe para um intervalo de classificação inferior.

Bom: Entre 14,00 valores a 20,00 valores: Os equipamentos encontram-se, descritos e caracterizados com um grau de detalhe que permite a apreensão de todas ou da grande maioria das componentes e características, e total garantia da sua disponibilidade para a empreitada. Os picos de produção correspondem no máximo a 80% da capacidade de produção dos equipamentos propostos. As soluções propostas de substituição dos equipamentos (resultantes de avarias, manutenção etc.) permitem ao concorrente a substituição imediata do equipamento inoperante.

Suficiente: entre 8,00 valores a 13,99 valores: Os equipamentos encontram-se descritos e caracterizados com um grau de detalhe que permite a apreensão da maioria das componentes e características, e condições mínimas de disponibilidade para a empreitada. Os picos de produção correspondem no máximo a 95% da capacidade de produção dos equipamentos propostos. As soluções propostas de substituição dos equipamentos (resultantes de avarias, manutenção etc.) deverão permitir ao concorrente a atempada substituição do equipamento inoperante, não pondo em causa o prazo global da empreitada.

Insuficiente – entre 0,00 valores e 7,99 valores: Os equipamentos encontram-se descritos e caracterizados com um grau de detalhe que não permite a apreensão da grande maioria das componentes e características, e sem garantias da sua disponibilidade para a empreitada. Existem picos de produção superiores á capacidade de produção dos equipamentos propostos. As soluções propostas de substituição dos equipamentos (resultantes de avarias, manutenção etc.) não asseguram uma atempada substituição, pondo em causa o prazo global da empreitada.

8. A determinação da pontuação P2 e PF (pontuação final) da proposta será feita do seguinte modo:

$$P2 = P21 \times 0,50 + P22 \times 0,30 + P23 \times 0,10 + P24 \times 0,10$$

$$PF = P1 \times 0,50 + P2 \times 0,30 + P3 \times 0,20''$$



## **II – Apreciação, pelo júri do procedimento, dos fatores *Valia técnica da proposta e Garantia do cumprimento do prazo***

### **VALIA TÉCNICA DA PROPOSTA**

#### **PLANO DE TRABALHOS**

O grau de desenvolvimento e de detalhe dos Planos de trabalho apresentados pelos concorrentes é equivalente.

Pode-se considerar que os diferentes atributos estabelecidos para a análise do Plano de Trabalhos se encontram corretamente detalhados nos planos de trabalhos apresentados pelos concorrentes, não suscitando dúvidas quanto ao escalonamento e encadeamento dos diversos trabalhos, às relações de precedência entre atividades e à inter-relação das atividades críticas (caminho crítico).

As principais diferenças nos Planos de Trabalho apresentados pelos três concorrentes resultam, fundamentalmente, do modo de execução dos caixotões, dado que enquanto os Concorrentes n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.) e n.º 2 (TECNOVIA - MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.) se propõem mobilizar uma doca flutuante, o Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.) propõe-se proceder à pré-fabricação de uma parte dos caixotões em seco, no terraplano adjacente à obra sobre uma rampa na qual será montada uma plataforma metálica motorizada.

Assim, enquanto o Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.) prevê que a duração das atividades de construção dos caixotões e da respetiva colocação seja de 40 semanas (280 dias de calendário), o Concorrente n.º 2 (TECNOVIA - MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.) e o Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.) preveem despende no conjunto destas duas atividades 345 dias de calendário e 375 dias de calendário, respetivamente. A duração destas duas atividades é crítica, e muito em particular a colocação dos caixotões, não só em termos de desenvolvimento da empreitada como quanto à urgência de proteção do depósito de inertes e às implicações das operações de posicionamento e afundamento dos caixotões no movimento e manobra dos navios na bacia portuária adjacente.

Igualmente é de assinalar a diferença existente no Plano de Trabalhos apresentado pelo Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.) relativamente à montagem de estaleiros (estaleiro principal, junto à obra, e estaleiro de pré-fabricação dos caixotões, no porto do Caniçal) atividade esta que prevê ter uma duração de 61 dias, enquanto o Concorrente n.º 2 (TECNOVIA - MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.) se propõe montar um estaleiro a definir com a fiscalização do Dono de Obra, e o Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.) para a montagem de um estaleiro único junto à obra, incluindo a construção da rampa e a montagem da plataforma metálica motorizada onde serão pré-fabricados os caixotões, prevê apenas uma duração de 8 dias. Assim, no que respeita ao Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.), os trabalhos de produção efetiva só terão início no mês 4.

No que se refere aos rendimentos de produção das principais atividades apenas o Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.), para além de constarem do diagrama de barras, apresenta a respetiva avaliação de uma forma detalhada na «Memória Descritiva e Justificativa do Modo de Execução da Obra», enquanto o Concorrente n.º 2 (TECNOVIA



— MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA — AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.) só faz referência aos rendimentos por ele considerados na “*Memória Descritiva e Justificativa do Modo de Execução da Obra*”, sem os justificar nem constarem do diagrama de barras, e o Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.) apenas os indica no diagrama de barras, sem os justificar em qualquer outro documento.

De referir que não foi estabelecida no Programa de Concurso uma data para a consignação da empreitada. No entanto, apenas o Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.) não indexa o seu Plano de Trabalhos a qualquer data, pois o Concorrente n.º 2 (TECNOVIA — MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.) admite no respetivo diagrama de barras que a consignação da empreitada terá lugar no dia 01.08.2013, sendo a empreitada concluída no dia 26.12.2014, embora refira que tais datas serão atualizadas de acordo com as datas reais que se vierem a verificar, e o Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.) admite no respetivo diagrama de barras que a consignação da empreitada terá lugar no dia 01.01.2014, sendo a empreitada concluída no dia 29.06.2015.

#### **Plano de mobilização de mão-de-obra**

Todos os concorrentes apresentaram os planos de mão-de-obra com os efetivos mensais, expressos em efetivos x dia de cada categoria profissional, ao longo do prazo da execução da empreitada

#### **Plano de mobilização de equipamentos**

Todos os concorrentes apresentaram os planos de equipamentos a afetar à empreitada, com a distribuição da utilização dos mesmos equipamentos repartidos ao longo do respetivo prazo de execução.

No que se refere aos equipamentos a mobilizar para a execução da obra propriamente dita, isto é, excluindo os equipamentos afetos às pedreiras, às centrais de produção de inertes e às centrais de produção de betões hidráulicos, apenas o Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.) especifica e apresenta catálogos dos equipamentos marítimos que se propõe mobilizar, com exceção da doca flutuante DOCAMAR, os quais são propriedade das empresas constituintes do consórcio.

O Concorrente n.º 2 (TECNOVIA - MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.), no que se refere especificamente aos equipamentos marítimos (batelão com grua, batelão de abrir pelo fundo, equipamento de mergulho, lancha de apoio, plataforma flutuante, pontão flutuante e rebocador), informa que irá adquirir tais equipamentos sem especificar as respetivas características.

O Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS -Engenharia e Construções, S.A.) no que se refere especificamente aos equipamentos marítimos que se propõe mobilizar para a execução das dragagens (batelão e pontão com escavadora) informa que pertencem a um subempreiteiro, juntando a respetiva declaração de compromisso, embora não apresente as respetivas características.

Os três concorrentes apresentam os elementos solicitados relativamente às pedreiras, às centrais de produção de inertes e às centrais de produção de betões hidráulicos.

#### **MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA DO MODO DE EXECUÇÃO DA OBRA**





O grau de desenvolvimento e de detalhe das Memórias Descritivas e Justificativas do modo de execução da obra apresentadas pelos concorrentes é bastante equivalente. No entanto é de salientar o seguinte:

➤ **Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.)**

O concorrente na sua memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra descreve cabal e detalhadamente os processos construtivos que se propõe adotar para a execução das principais atividades específicas, bem como, relativamente às atividades principais, define os recursos que lhes serão afetos e justifica os rendimentos de produção considerados no Plano de Trabalhos.

Como aspeto que à partida poderá ser considerado positivo é o facto de o concorrente prever executar a pré-fabricação dos caixotões no porto do Caniçal, ficando aí acostada a doca flutuante e instalando no local um estaleiro de apoio à pré-fabricação. Esta opção considera-se vantajosa pois libertará a área da obra e o porto do Funchal do movimento dos equipamentos e dos materiais necessários a tal atividade.

Embora ao longo desta memória o concorrente demonstre dispor de um bom conhecimento do local onde a empreitada irá ser executada, e em particular, das respetivas condições locais, não apresenta o relatório da visita ao local da obra.

➤ **Concorrente n.º 2 (TECNOVIA - MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.)**

O concorrente na sua memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra descreve cabal e detalhadamente os processos construtivos que se propõe adotar para a execução das principais atividades específicas, bem como, relativamente às atividades principais, define os recursos que lhes serão afetos. No entanto não justifica os rendimentos de produção considerados no Plano de Trabalhos.

O concorrente propõe-se recorrer a uma plataforma flutuante para a pré-fabricação dos caixotões. No entanto deixa ao critério da fiscalização o local onde a plataforma ficará sediada, para que não haja condicionamentos e impactes associados ao movimento dos equipamentos e dos materiais necessários a tal atividade.

De referir que o concorrente refere explicitamente que o *“material dragado [por via marítima] será posteriormente carregado para camiões e transportado para vazadouro ou, se possível, será transportado para as [nossas] unidades industriais para serem britados e reutilizados”*. A opção por uma possível reutilização destes materiais poderá ser positiva; no entanto, para além de não referir onde se propõe fazer o carregamento dos camiões a partir do batelão de apoio aos trabalhos de dragagem, face aos volumes de materiais em causa não parece que os rendimentos previstos para esta atividade, nomeadamente os relativos às dragagens em vala (452,51 m<sup>3</sup>/dia), prevendo apenas a afetação de um único batelão, sejam consentâneos com tais operações de transbordo do material dragado para camiões.

➤ **Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.)**

O concorrente na sua memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra descreve cabal e detalhadamente os processos construtivos que se propõe adotar para a execução das principais atividades específicas, bem como, relativamente às atividades principais, define os recursos que lhes serão afetos. No entanto não justifica os rendimentos de produção considerados no Plano de Trabalhos.

O concorrente no ponto 3.3 (Faseamento / Sequência de Execução) refere que os caixotões serão executados em doca flutuante; no entanto, o processo construtivo que efetivamente se propõe adotar é totalmente diferente, dado que prevê que apenas parte de cada caixotão seja fabricado em terra e a restante estrutura seja executada em flutuação «no local de colocação de cada peça». Para o efeito o concorrente propõe-se executar na ponta Este do terrapleno adjacente (depósito de inertes) uma rampa, sobre a qual será assente uma plataforma metálica motorizada.

Relativamente ao processo construtivo proposto, isto é, a execução dos caixotões no próprio local da obra, poder-se-ão pôr algumas reservas face aos impactes na frente urbana da cidade associados ao movimento dos equipamentos e dos materiais necessários a tal atividade. Iguamente poderá questionar-se como é a que a parte superior dos caixotões poderá ser executada em flutuação “no local de colocação de cada peça”, particularmente no que se refere aos primeiros caixotões em que o grau de abrigo no local poderá não ser o suficiente para a execução de tal operação de betonagem por deslize.

Um facto que é inquestionável é que o processo construtivo que o concorrente se propõe adotar é mais moroso do que se os caixotões forem executados em doca flutuante, o que é patente na duração desta atividade no Plano de Trabalhos estabelecido pelo concorrente.

De referir que o concorrente refere explicitamente que “os materiais de dragagem que não sejam aplicáveis na obra serão retirados e transportados a vazadouro ou, se puderem ser britados, ao estaleiro industrial das empresas que constituem o consórcio para posterior britagem e aproveitamento” e que “o material proveniente da dragagem será desta forma reutilizado minimizando o eventual transporte a vazadouro”. A opção por uma possível reutilização destes materiais poderá ser positiva; no entanto, para além de não referir onde será o eventual vazadouro (terra ou mar) também não refere como será feito o transporte dos materiais para o estaleiro industrial das empresas. Considera-se que face aos volumes de materiais de dragagem não parece que os rendimentos previstos para esta atividade, prevendo apenas a afetação de um único batelão, sejam consentâneos com tais operações de transbordo e transporte do material dragado para um estaleiro industrial.

## **AFECTAÇÃO DA EQUIPA TÉCNICA**

A equipa técnica, e a respetiva afetação, proposta pelos três concorrentes cumpre em termos de áreas de intervenção os requisitos exigidos.

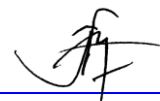
### ➤ **Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR -Engenharia e Construção, S.A.)**

O concorrente identifica nominalmente todos os técnicos propostos como responsáveis pela Direção Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental, incluindo também os encarregados, anexando os respetivos CV's.

### ➤ **Concorrente n.º 2 (TECNOVIA - MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.)**

O concorrente identifica nominalmente todos os técnicos propostos como responsáveis pela Direção Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental, incluindo também o Encarregado Geral, anexando os respetivos CV's.

### ➤ **Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.)**



O concorrente identifica nominalmente os técnicos propostos como responsáveis pela Direção Técnica da Obra, pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental, e apresenta os respetivos CV's. De referir que o concorrente propõe o mesmo técnico como responsável pelo Sistema de Gestão da Qualidade, pelo Sistema de Segurança, Higiene e Saúde e pela Gestão Ambiental.

#### **PLANO DE GESTÃO DA QUALIDADE**

Os elementos relativos ao Plano de Gestão da Qualidade apresentados pelos concorrentes podem ser considerados como cumprindo as exigências requeridas para a implementação de um sistema de gestão da qualidade de acordo com a norma NP EN ISO 9001:2008.

#### **Plano De Gestão Ambiental**

Considera-se que os elementos relativos ao Plano de Gestão Ambiental apresentados pelos concorrentes contêm uma abordagem e um detalhe adequados a uma obra do tipo e com os condicionamentos de carácter ambiental da que é objeto da presente empreitada.

#### **Plano De Segurança E Saúde Em Fase De Obra E Plano E Organização Do Estaleiro**

Considera-se que os elementos relativos ao Plano de Controlo de Qualidade e ao Plano de Gestão Ambiental apresentados pelos concorrentes contêm uma abordagem e um detalhe adequados a uma obra do tipo e com a especificidade em termos de riscos potenciais da que é objeto da presente empreitada.

#### **GARANTIA DO CUMPRIMENTO DO PRAZO**

Relativamente aos elementos apresentados pelos concorrentes sobre os equipamentos propostos, pode-se referir que no que se refere às pedreiras, às centrais de produção de inertes e às centrais de produção de betões hidráulicos, todos satisfazem cabalmente e não colocam reservas quanto à respetiva capacidade para o fornecimento de materiais no decurso da empreitada.

Já quanto aos equipamentos marítimos, equipamentos fundamentais para garantia do cumprimento do prazo, apenas o Concorrente n.º 1 (SOMAGUE ENGENHARIA, S.A. / ETERMAR - Engenharia e Construção, S.A.) especifica com detalhe os equipamentos que se propõe mobilizar, os quais são propriedade atual das empresas constituintes do consórcio, enquanto o Concorrente n.º 2 (TECNOVIA — MADEIRA, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A. / TECNOVIA - AÇORES, SOCIEDADE DE EMPREITADAS, S.A.) refere que tais equipamentos serão adquiridos à posteriori, não especificando as respetivas características, e o Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.), relativamente aos equipamentos de dragagem informa que eles são propriedade de um subempreiteiro, não definindo as respetivas características.

Relativamente ainda ao Concorrente n.º 4 (ZAGOPE - Construções e Engenharia, S.A./ AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.) o processo construtivo e o equipamento que se propõe mobilizar para a pré-fabricação da parte inferior dos caixotões - rampa equipada com uma plataforma metálica motorizada - (a fabricação da restante estrutura será executada em flutuação «no local de colocação de cada peça»), e dado que tais operações e respetivos rendimentos poderão ser afetados pelos condicionamentos existentes no local (acesso dos equipamentos e dos materiais, laboração no período noturno, condições de agitação marítima), poder-se-ão pôr algumas reservas quanto à capacidade, fiabilidade e flexibilidade de tal processo construtivo para garantir o cumprimento do prazo da empreitada.