



DECISÃO N.º 09/2010 – SRTCA

Processo n.º 35/2010

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o *contrato de empreitada de construção civil, electricidade e fluidos da ampliação do Matadouro da Ilha das Flores*, celebrado a 23 de Abril de 2010, entre o Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (IAMA) e Castanheira & Soares, L.^{da}, pelo preço de € 1.081.988,18, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 10 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas sobre as habilitações exigidas ao adjudicatário, no programa do procedimento.
3. Relevam os seguintes factos:
 - 3.1 O contrato foi precedido de concurso público, autorizado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 118/2009, de 10 de Julho.
 - 3.2 Nos termos do ponto 20.2 do programa do procedimento, foi exigido ao adjudicatário «a classificação como Empreiteiro Geral de Edifícios e Património Construído na 1.ª categoria em classe correspondente ao valor da proposta»¹.
 - 3.3 Os trabalhos a realizar têm os valores, por categorias e subcategorias, indicados em anexo, de acordo com a declaração do adjudicatário que integra a proposta.
 - 3.4 Consequentemente, o tipo de trabalhos mais expressivo, no valor de € 170.592,79, enquadra-se na 1.ª subcategoria da 1.ª categoria – Estruturas e elementos de betão.
 - 3.5 A adjudicação foi efectuada por despacho do Secretário Regional Agricultura e Florestas, de 8 de Fevereiro de 2010.

¹ Por sua vez, o ponto 8 do anúncio do procedimento, relativo aos documentos de habilitação, remetia para o referido ponto 20 do programa do procedimento (*cf.* anúncio de procedimento n.º 4208/2009, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 31 de Agosto de 2009).



- 3.6** Em sede de devolução do processo, entre outros, foram solicitados esclarecimentos sobre:

A legalidade de, em matéria de habilitações, ter sido exigida, ao adjudicatário, em conformidade com o ponto 20.2 do programa do procedimento «a classificação como Empreiteiro Geral de Edifícios e Património Construído na 1.ª categoria em classe correspondente ao valor da proposta», face ao disposto no n.º 1 do artigo 31.º do DL n.º 12/2004, de 9 de Janeiro².

- 3.7** Na resposta o IAMA alegou o seguinte:

Relativamente à legalidade da exigência ao adjudicatário em matéria de habilitação como empreiteiro geral de edifícios e património construído na 1.ª categoria em classe correspondente ao valor da proposta, esta deveu-se ao facto da entidade adjudicante, em fase de estimativa de custo de execução, ter entendido, dada a especificidade da obra e os valores bastante próximos das subcategorias necessárias, como incluídos na 1.ª categoria os trabalhos relativos à 1.ª, 2.ª, 4.ª, 5.ª, 7.ª (estaleiro, arquitectura, fundações e estrutura) e 8.ª subcategorias (água e esgotos), entendimento que determinou a escolha da 1.ª categoria como aquela que cobrindo o maior valor da empreitada, se mostra mais expressiva, devendo o empreiteiro ser detentor da mesma tendo em referência o valor global da respectiva proposta.

Nesse pressuposto, e em cumprimento do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, foi exigida no ponto 20.2 do Programa do Procedimento a 1.ª em classe correspondente ao valor da proposta, sem descurar as subcategorias específicas atinentes à especificidade da obra, tendo em conta os respectivos valores.

Efectivamente, quer na fase de estimativa de custos que no âmbito da proposta apresentada, o somatório dos trabalhos da 1.ª categoria é superior ao de cada uma das outras categorias (...)

Deste modo, em ambas as situações, no projecto de execução e na proposta, o somatório dos valores referentes à 1.ª categoria é sempre mais elevado do que os valores referentes aos trabalhos no âmbito da 2.ª categoria (arranjos exteriores), da 4.ª categoria (instalações eléctricas, fluidos e ventilação) e da 5.ª categoria (demolições, impermeabilização e isolamentos), tendo em consequência a entidade adjudicante escolhido a 1.ª categoria como correspondendo ao tipo de trabalhos mais expressivo³.

- 4.** Resulta da resposta, reiteradamente, que a exigência da classe que cobrisse o valor global da obra, respeitante aos trabalhos mais expressivos a executar na empreitada, foi sempre

² Ofício n.º UAT I 179, de 5 de Maio de 2010.

³ Ofício n.º SAI-IAMA/2010/1849, de 14 de Maio de 2010.



reportada e condicionada ao nível da categoria, em vez do nível da subcategoria, como era devido, face ao respectivo regime legal⁴.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro⁵, dispõe que «Nos concursos de obras públicas (...), deve ser exigida uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, sem prejuízo da eventual exigência de outras subcategorias relativas aos restantes trabalhos a executar e nas classes correspondentes».

O n.º 2 do mesmo artigo 31.º acrescenta que «A habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral, desde que adequada à obra em causa e em classe que cubra o seu valor global, dispensa a exigência a que se refere o número anterior».

Destas disposições resulta, nomeadamente, que:

- Deve ser exigida a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo;
- Esta subcategoria terá de ser de classe que cubra o valor global da proposta;
- Não pode ser exigida mais do que uma subcategoria em classe que cubra o valor global da obra;
- Donde decorre que não podem ser exigidas, simultaneamente, a habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral e a habilitação na subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo;
- Como também não pode ser exigida a habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral visando a exclusão dos interessados detentores apenas da subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo, em classe que cubra o valor global da proposta;
- Isto sem prejuízo do concorrente possuidor da habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral, desde que adequada à obra em causa e em classe que cubra o seu

⁴ Justifica-se destacar os seguintes excertos da resposta: «entendimento que determinou a escolha da 1.ª categoria como aquela que cobrindo o maior valor da empreitada, **se mostra mais expressiva**», «o somatório dos trabalhos da 1.ª categoria é superior ao de cada uma das outras categorias» e «tendo em consequência a entidade adjudicante **escolhido a 1.ª categoria como correspondendo ao tipo de trabalhos mais expressivo**».

⁵ O regime do Decreto-Lei n.º 12/2004, não foi alterado pela entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.



valor global, poder ser admitido, mesmo que não detenha a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo.

5. Ao invés do regime antecedente⁶, o CCP, aplicável ao procedimento de concurso público em causa, não permite que a entidade pública adjudicante exija dos concorrentes a apresentação de documentos de habilitação, incluindo os alvarás, obrigação que, sendo o caso, impende apenas sobre o adjudicatário, por ocasião da notificação da decisão de adjudicação, e não sobre os concorrentes⁷.

No âmbito do CCP, a entidade adjudicante não necessita de especificar nas peças do procedimento as autorizações que o alvará do adjudicatário deverá conter, bastando-lhe referir que o mesmo deverá apresentar alvará contendo as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra a realizar. No entanto, se o fizer, tais exigências devem subordinar-se estritamente ao respectivo regime legal.

6. Em conclusão:

- a) Face ao regime vigente, constante do CCP, basta à entidade adjudicante referir nas peças do procedimento que o adjudicatário deve apresentar alvará contendo as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra a realizar;
- b) Porém, especificando-se as autorizações que o alvará do adjudicatário deve conter, estas subordinam-se ao respectivo regime legal;
- c) Consequentemente, ao ter sido exigida a habilitação de Empreiteiro Geral de Edifícios e Património Construído na 1.^a categoria, em classe correspondente ao valor da proposta (em vez de apenas na 1.^a subcategoria da 1.^a categoria – Estruturas e elementos de betão – correspondente ao tipo de trabalhos mais expressivo⁸), não foi observado o disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004;
- d) Esta ilegalidade mostra-se susceptível de restringir o universo de potenciais concorrentes e, nesta medida, de alterar o resultado financeiro do contrato;

⁶ Artigos 69.º, n.º 1, e 92.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

⁷ Artigos 77.º, n.º 2, alínea a), e 81.º, n.º 2, ambos do CCP.

⁸ *Vd.* ponto 3.4, *supra*, e anexo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 09/2010 (Processo n.º 35/2010)

7. Nos termos da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto a ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato, bastando para tal o simples perigo ou risco de ocorrer essa alteração do resultado financeiro.

Porém, a lei admite que, neste caso, o Tribunal possa conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades (n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97).

Assim, considerando que:

- a*) Não foi anteriormente formulada recomendação no âmbito dos normativos em causa;
- b*) Apresentaram-se a concurso sete concorrentes;
- c*) O adjudicatário é detentor das autorizações necessárias;
- d*) Não se prova que potenciais concorrentes se tenham absterido de concorrer devido ao excesso de exigências habilitacionais;
- e*) A sanção do vício implicaria a alteração dos requisitos habilitacionais fixados no programa do concurso e a repetição do procedimento, não sendo seguro que daí resultasse um contrato mais favorável para a entidade pública.

O Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, conceder o visto ao contrato em referência e recomendar ao Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas, relativamente a futuros procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas, que:

- entre os documentos de habilitação a apresentar pelo adjudicatário, deve ser exigida a titularidade de alvará em classe que cubra o valor global da obra relativamente a uma única subcategoria, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores


DECISÃO N.º 09/2010 (Processo n.º 35/2010)

Emolumentos: € 1.081,99.

Notifique-se.


Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 7 de Junho de 2010

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Bedo)

Fui presente
A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 09/2010 (Processo n.º 35/2010)

Anexo

(a que se refere o ponto 3.3)

Valor dos trabalhos por categorias e subcategorias

			<i>Unid.: euro</i>
Subcategoria	Categoria	Trabalhos	Valor
1. ^a	1. ^a	Estruturas e elementos de betão	170.592,79
2. ^a	1. ^a	Estruturas metálicas	152.207,19
4. ^a	1. ^a	Alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias	44.423,99
5. ^a	1. ^a	Estuques, pinturas e outros revestimentos	57.844,69
7. ^a	1. ^a	Trabalhos em perfis não estruturais	135.478,61
8. ^a	1. ^a	Canalizações e condutas em edifícios	52.175,20
1. ^a	2. ^a	Vias de circulação rodoviária e aeródromos	25.711,23
6. ^a	2. ^a	Saneamento básico	13.665,20
1. ^a	4. ^a	Instalações eléctricas de utilização de baixa tensão	115.400,82
2. ^a	4. ^a	Redes eléctricas de baixa tensão e postos de transformação	89.241,82
7. ^a	4. ^a	Infra-estruturas de telecomunicações	7.780,37
10. ^a	4. ^a	Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração	11.196,78
12. ^a	4. ^a	Redes de distribuição e instalações de gás	9.173,85
13. ^a	4. ^a	Redes de ar comprimido e vácuo	30.400,28
1. ^a	5. ^a	Demolições	27.459,60
2. ^a	5. ^a	Movimentação de terras	21.108,31
8. ^a	5. ^a	Reparações e tratamentos superficiais em estruturas metálicas	8.412,33
9. ^a	5. ^a	Armaduras para betão armado	5.033,25
10. ^a	5. ^a	Cofragens	1.648,02
11. ^a	5. ^a	Impermeabilizações e isolamentos	25.594,93
12. ^a	5. ^a	Andaimes e outras estruturas provisórias	9.625,00