



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC
Processo n.º 21/2016
Sessão ordinária – 30/06/2016

Sumário

1. Nos termos do n.º 1 e alínea *f*) do n.º 5 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos, o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve integrar o projeto de execução, o qual deve ser acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.
2. A falta deste documento gera a nulidade do caderno de encargos, em conformidade com a alínea *c*) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP.
3. A nulidade do caderno de encargos tem como consequência a nulidade do contrato.
4. A desconformidade dos contratos com as leis em vigor que implique nulidade constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

CADERNO DE ENCARGOS – CONTRATO DE EMPREITADA – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – PROJETO – NULIDADE – RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC

Processo n.º 21/2016

I – Relatório

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empreitada de execução das infraestruturas de saneamento básico e reabilitação dos pavimentos da Avenida da Paz, no Pico da Pedra, celebrado em 22-04-2016, entre o Município de Ribeira Grande e A. R. Casanova – Construção Civil, L.^{da}, pelo preço de 410 000,00 euros, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 270 dias.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto às habilitações exigidas ao adjudicatário no programa do concurso e quanto à validade do caderno de encargos do procedimento de formação do contrato.

II – Fundamentação fáctica

3. Para além dos factos referidos no ponto 1., relevam, ainda, os seguintes:
 - 3.1. Por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, de 02-11-2015, no uso de competências delegadas, foi autorizada a abertura de concurso público e aprovado o programa do concurso e o caderno de encargos.
 - 3.2. O projeto das infraestruturas de saneamento básico e reabilitação dos pavimentos na freguesia do Pico da Pedra foi elaborado em 29-11-2007.
 - 3.3. No ponto 9.1 do programa do concurso, sob a epígrafe «Documentos da proposta», foi exigido:
 - f) Declaração, assinada pelo representante legal da empresa, que mencione ser titular de alvará de construção, contendo as seguintes autorizações:
 - Da 6.^a subcategoria da 2.^a categoria na classe correspondente ao valor global da proposta;



- Idem da 1.ª Subcategoria da 1.ª Categoria;
- Idem da 1.ª e 11.ª Subcategorias da 2.ª Categoria;
- Idem da 1.ª Subcategorias da 4.ª Categoria;
- Idem da 1.ª e 2.ª Subcategoria da 5.ª categoria.

3.4. No anúncio do concurso¹, referia-se:

8 - DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, NOS TERMOS DO N.º 6 DO ARTIGO 81.º DO CCP

(...)

e. Declaração, assinada pelo representante legal da empresa, que mencione ser titular de alvará de construção, contendo as seguintes autorizações:

- Da 6.ª subcategoria da 2.ª categoria na classe correspondente ao valor global da proposta;
- Idem da 1.ª Subcategoria da 1.ª Categoria;
- Idem da 1.ª e 11.ª Subcategorias da 2.ª Categoria;
- Idem da 1.ª Subcategorias da 4.ª Categoria;
- Idem da 1.ª e 2.ª Subcategoria da 5.ª categoria.

3.5. Apresentaram-se a concurso oito concorrentes.

3.6. Em conformidade com o exigido na alínea *c*) do ponto 11. do programa do concurso, o adjudicatário apresentou a «declaração com os preços parciais dos trabalhos que se propõe executar correspondentes às habilitações contidas nos alvarás ou nos títulos de registo ou nas declarações emitidas pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.», reproduzida no anexo.

3.7. Por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, de 31-03-2016, foi adjudicada a empreitada.

3.8. Na remessa do processo, o Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande informou que a obra ainda não foi consignada².

3.9. Em sede de devolução do processo, foram, entre outros aspetos, solicitados esclarecimentos quanto à exigência formulada na alínea *f*) do 9.1 do programa do concurso, considerando o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, bem como solicitado o envio do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição³.

¹ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 221, de 11-11-2015.

² Ofício n.º 1571, de 27-04-2016.

³ Ofício n.º 141-UAT I, de 17-05-2016.



- 3.10.** Na resposta, o Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande referiu que «a 1.^a subcategoria da 1.^a categoria foi solicitada em virtude da construção das caixas de visita em betão armado», e esclareceu, quanto ao plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, que «por se tratar de um projeto em que aquando a sua elaboração a legislação não exigia este documento, não foi patenteado a concurso, mas será solicitado ao empreiteiro(?) antes do início da empreitada»⁴.
- 3.11.** Em face da resposta obtida, a par de outras questões, a entidade foi chamada a esclarecer a «validade do caderno de encargos, face ao disposto na alínea *f*) do n.º 5 e alínea *c*) do n.º 8 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos, tendo em atenção que o projeto de execução lançado a concurso não foi acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição»⁵.
- 3.12.** Quanto à matéria em destaque não foi obtida qualquer resposta⁶.

*

III – Fundamentação jurídica

- 4.** Começa-se por analisar a matéria relativa às habilitações exigidas ao adjudicatário.

O artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, dispõe que «nos procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, a empresa de construção responsável pela obra deve ser detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global daquela, respeitante aos trabalhos mais expressivos da mesma, sem prejuízo da exigência de habilitação noutras classes e subcategorias relativas às restantes obras e trabalhos a executar».

Desta disposição resulta 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 obra;

⁴ Ofício n.º 2026, de 01-06-2016.

⁵ Ofício n.º 183-UAT I, de 07-06-2016.

⁶ Ofício n.º 2193, de 14-06-2016.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC (Processo n.º 21/2016)

- Não pode ser exigida mais do que uma subcategoria em classe que cubra o valor global da obra;
- Devem ser exigidas as subcategorias respeitantes aos restantes trabalhos a executar, em classe que cubra o valor daqueles trabalhos.

Ao invés do regime antecedente⁷, o Código dos Contratos Públicos (CCP)⁸ não permite que a entidade pública adjudicante exija dos concorrentes a apresentação de documentos de habilitação, incluindo os alvarás, obrigação que impende apenas sobre o adjudicatário, por ocasião da notificação da decisão de adjudicação⁹.

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 respetivo regime legal.

Face ao disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, deveria ter sido exigida aos concorrentes a titularidade de alvará em classe que cobrisse o valor global da obra relativamente a uma única subcategoria, a qual deveria respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo¹⁰. Em vez disso, foram exigidas sete subcategorias em classe correspondente ao valor global da proposta, contrariando aquele comando legal.

A ilegalidade verificada mostra-se suscetível de afetar o resultado financeiro do contrato, na medida em que pode ter alterado o universo de potenciais concorrentes, restringindo-o. Na verdade, pode ter sucedido que potenciais concorrentes, detentores das habilitações necessárias para executar a obra, se hajam absterido de apresentar proposta, em face das exigências excessivas constantes do programa do concurso.

Nos termos da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da 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.

⁷ Artigos 69.º, n.º 1, e 92.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

⁹ Artigos 77.º, n.º 2, alínea *a*), e 81.º, n.º 2, ambos do CCP.

¹⁰ De acordo com a declaração apresentada pelo adjudicatário (*cf.* Anexo à presente Decisão), o tipo de trabalhos mais expressivo a realizar respeita à 1.ª subcategoria da 2.ª categoria.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC (Processo n.º 21/2016)

Importaria agora analisar se, não obstante, no caso concreto, se verificariam os pressupostos para conceder o visto e fazer recomendações, nos termos do n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Porém, considerando que, pelas razões aduzidas no item seguinte, se verifica um outro fundamento de recusa do visto, mostra-se prejudicado proceder a tal análise.

5. Quanto ao plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, verificou-se, conforme foi expressamente assumido pelo Serviço, que aquele documento «não foi patenteado a concurso».

Nos termos do n.º 1 do artigo 43.º do CCP, o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve incluir um projeto de execução. O projeto de execução, por seu turno, deve ser acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável (alínea f) do n.º 5 do mesmo artigo 43.º).

De acordo com o disposto no artigo 53.º do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2011/A, de 16 de novembro¹¹, nas empreitadas de obras públicas «o projecto de execução é acompanhado de um plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, que assegura o cumprimento dos princípios gerais de gestão de resíduos e das demais normas aplicáveis (...)». Entre outras, constam obrigatoriamente do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, as seguintes informações:

- Caracterização dos resíduos de construção e demolição que se preveja produzir, nomeadamente:
 - a) Origem e identificação dos reciclados, da quantidade incorporada em obra e respetiva metodologia;
 - b) Metodologia de prevenção de resíduos de construção e demolição, com indicação da quantidade estimada e da sua perigosidade;

¹¹ O Decreto Legislativo Regional n.º 29/2011/A, estabelece o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos na Região Autónoma dos Açores e aprova o regime jurídico do licenciamento e concessão das operações de gestão de resíduos.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC (Processo n.º 21/2016)

- c) Origem, identificação dos materiais e da quantidade a reutilizar em obra ou noutra destino;
 - d) Origem, identificação dos resíduos de construção e demolição e da quantidade a produzir, bem como o seu destino;
 - e) Metodologia de triagem e acondicionamento de resíduos de construção e demolição.
- Estimativa dos custos financeiros da gestão dos resíduos de construção e demolição, incluindo o transporte e a entrega em operador licenciado ou a sua deposição em local autorizado.
 - Compromisso de limpeza da área afeta à obra após a conclusão da mesma.

No âmbito da empreitada lançada a concurso, produzem resíduos de construção os seguintes trabalhos:

- Montagem, exploração e desmontagem do estaleiro da obra;
- Demolição e remoção do pavimento e lancis do arruamento;
- Demolição e remoção do passeio existente;
- Remoção de materiais, excedentes da escavação das valas para a colocação das redes de abastecimento de água e respetivos acessórios, drenagem de águas residuais domésticas, drenagem de águas residuais pluviais, caixas de visita, sumidouros, poço drenante, infraestruturas elétricas e da abertura de caixas de pavimento e de passeio.

Em conformidade com o n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 46/2008 de 12 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho¹², «Incumbe ao empreiteiro ou ao

¹² O Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março, estabelece o regime das operações de gestão de resíduos resultantes de obras ou demolições de edifícios ou de derrocadas, aplicando-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das necessárias adaptações à estrutura própria dos órgãos das respetivas administrações regionais (*cf.* artigo 24.º). O Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, transpõe a Diretiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, reforçando a importância da reciclagem e valorização de resíduos, e a necessidade da sua prevenção, quer em termos quantitativos, quer em termos de perigosidade e de impactos adversos no ambiente e na saúde pública resultantes da sua produção. O referido diploma promove o incentivo à recolha seletiva, em particular dos bioresíduos, e prevê a utilização de, pelo menos, 5% de materiais reciclados em empreitadas de obras públicas. Em matéria de transporte de resíduos, é introduzida a guia de



concessionário executar o plano de prevenção e gestão de RCD», assegurando, designadamente, a promoção da reutilização de materiais e a incorporação de reciclados de resíduos de construção e demolição na obra, a existência na obra de um sistema de acondicionamento adequado que permita a gestão seletiva dos resíduos de construção e demolição, e a aplicação em obra de uma metodologia de triagem de resíduos de construção e demolição ou, nos casos em que tal não seja possível, o seu encaminhamento para operador licenciado para o efeito.

O plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição pode ser alterado pelo dono da obra na fase de execução, sob proposta do produtor de resíduos de construção e demolição, desde que a alteração seja devidamente fundamentada (n.º 6 do artigo 53.º do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2011/A).

Deste modo, o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, sempre com observância do disposto no n.º 5 do artigo 53.º do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2011/A, **deve ser elaborado previamente por forma a acompanhar o projeto de execução posto a concurso, competindo ao empreiteiro executá-lo**, sem prejuízo de, posteriormente, e mediante os condicionalismos impostos no n.º 6 do mesmo artigo 53.º, poder ser sujeito a alterações.

Cumpra aqui referir que, contrariamente ao alegado em contraditório, não cabe ao empreiteiro elaborar aquele documento «antes do início da empreitada», devendo destacar-se que o dono da obra tem a obrigação legal e gestonária de aprovar projetos de obras públicas rigorosos e promover a cuidada revisão dos projetos antes da sua colocação a concurso, designadamente, atualizando os projetos antigos.

Em relação ao plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, não foi, pois, observado o disposto no n.º 5 do artigo 43.º do CCP, no sentido de que este documento deve acompanhar o projeto de execução da empreitada.

A falta do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição gera a nulidade do caderno de encargos, nos termos da alínea c) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC (Processo n.º 21/2016)

A nulidade do caderno de encargos tem como consequência a nulidade do contrato, conforme decorre do n.º 1 do artigo 283.º do CCP.

A desconformidade dos contratos com as leis em vigor que implique nulidade constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

A par disso, esta ilegalidade mostra-se suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, na medida em que as ações desencadeadas para dar cumprimento ao plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição contribuem para a formação do preço do contrato.

6. Em conclusão:

- a)* Não foi observado o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, por terem sido pedidas várias subcategorias em classe correspondente ao valor global da proposta;
- b)* Esta ilegalidade mostra-se suscetível de restringir o universo de potenciais concorrentes e, nesta medida, de alterar o resultado financeiro do contrato;
- c)* Não foi respeitado o disposto na alínea *f)* do n.º 5 do artigo 43.º do CCP, na medida em que o projeto de execução posto a concurso não foi acompanhado do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição;
- d)* A falta deste documento gera a nulidade do caderno de encargos, nos termos da alínea *c)* do n.º 8 do artigo 43.º do CCP;
- e)* A nulidade do caderno de encargos tem como consequência a nulidade do contrato, conforme decorre do n.º 1 do artigo 283.º do CCP;
- f)* A desconformidade dos contratos com as leis em vigor que implique nulidade constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

IV – Decisão



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 4/2016 – SRATC (Processo n.º 21/2016)

Assim, 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, recusar o visto ao contrato em referência, nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Emolumentos: 20,60 euros.

Após as notificações, divulgue-se na Internet.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 30 de junho de 2016.

O Juiz Conselheiro

Os Assessores

Fui presente

O Representante do Ministério Público

A. R. Casanova - C. C., Lda.

alvará de construção 57198

"EMPREITADA DE EXECUÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO BÁSICO E REABILITAÇÃO DOS PAVIMENTOS DA AVENIDA DA PAZ - PICO DA PEDRA"

Categorias	Designação	Clas	Valor (€)
1ª Categoria	Edifícios e Património Construído	Clas	
1ª Subcategoria	Estruturas e Elementos de Betão	5	11 200,00€
2ª Subcategoria	Estruturas de Metálicas	1	
3ª Subcategoria	Estruturas de Madeira	1	
4ª Subcategoria	Alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias	5	
5ª Subcategoria	Estuques, pinturas e outros revestimentos	2	
6ª Subcategoria	Carpintarias	2	
7ª Subcategoria	Trabalhos em perfis não estruturais	1	
8ª Subcategoria	Canalizações e condutas em edifícios	1	
9ª Subcategoria	Instalações sem qualificação específica	1	
10ª Subcategoria	Restauração de bens imóveis histórico-artístico		
2ª Categoria	Vias de comunicação, obras de urbanização e outras infra-	Clas	
1ª Subcategoria	Vias de circulação rodoviária e aerodromos	6	184 565,42€
2ª Subcategoria	Vias de circulação ferroviária	1	
3ª Subcategoria	Pontes e viadutos de betão	4	
4ª Subcategoria	Pontes e viadutos metálicos		
5ª Subcategoria	Obras de arte correntes	3	
6ª Subcategoria	Saneamento básico	6	96 087,84€
7ª Subcategoria	Oleodutos e gasodutos		
8ª Subcategoria	Calçamentos	3	
9ª Subcategoria	Ajardinamentos	1	
10ª Subcategoria	Infra-estruturas de desporto e de lazer	1	
11ª Subcategoria	Sinalização não eléctrica e dispositivos de protecção e segurança	1	7 109,55€
3ª Categoria	Obras hidráulicas	Clas	
1ª Subcategoria	Obras fluviais e aproveitamento hidráulicos	1	
2ª Subcategoria	Obras portuárias	1	
3ª Subcategoria	Obras de Protecção Costeira	1	
4ª Subcategoria	Barragens e diques	1	
5ª Subcategoria	Dragagens		
6ª Subcategoria	Emissários	1	
4ª Categoria	Instalações eléctricas e mecânicas	Clas	
1ª Subcategoria	Instalações eléctricas de utilização de baixa tensão	2	31 468,62€
2ª Subcategoria	Postos de transformação até 250kVA	1	
3ª Subcategoria	Postos de transformação acima de 250 kVA	1	
4ª Subcategoria	Redes e instalações eléctricas de tensão de serviço até 30 kV	1	
5ª Subcategoria	Redes e instalações eléctricas de tensão de serviço acima de 30 kV	1	
6ª Subcategoria	Instalações de produção de energia eléctrica até 30kV	1	
7ª Subcategoria	Instalações de produção de energia eléctrica acima de 30kV	1	
8ª Subcategoria	Instalações de tracção eléctrica	1	
9ª Subcategoria	Infraestruturas de telecomunicações	1	
10ª Subcategoria	Sistemas de extinção de incêndios, de segurança e detecção	1	
11ª Subcategoria	Instalações de elevação		
12ª Subcategoria	Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração		
13ª Subcategoria	Estações de tratamento ambiental		
14ª Subcategoria	Redes e ramais de distribuição de gás, instalações e aparelhos a gás		
15ª Subcategoria	Instalações de armazenamento de produtos de petróleo e de postos		
16ª Subcategoria	Redes de ar comprimido e vácuo		
17ª Subcategoria	Instalações de apoio e sinalização em sistemas de transporte		
18ª Subcategoria	Gestão técnica centralizada		
19ª Subcategoria	Outras instalações mecânicas e electromecânicas		
5ª Categoria	Outros Trabalhos	Clas	
1ª Subcategoria	Demolições	1	8 058,47€
2ª Subcategoria	Movimento de terras	6	71 510,10€
3ª Subcategoria	Túneis e outros trabalhos de geotécnica		
4ª Subcategoria	Fundações especiais		
5ª Subcategoria	Reabilitação de elementos estruturais de betão	1	
6ª Subcategoria	Paredes de contenção e ancoragens	1	
7ª Subcategoria	Drenagens e tratamento de taludes	4	
8ª Subcategoria	Armaduras para betão armado	4	
9ª Subcategoria	Reparações e tratamentos superficiais em estruturas metálicas		
10ª Subcategoria	Cofragens	4	
11ª Subcategoria	Impermeabilizações e isolamentos	1	
12ª Subcategoria	Andaimos e outras estruturas provisórias	1	
13ª Subcategoria	Caminhos agrícolas e florestais	6	
	Total		410 000,00 €

Ribeira Grande, 10 de Fevereiro de 2016

[Autenticação] A.
R. CASANOVA -
CONSTRUÇÃO
CIVIL LDA

Digitally signed by [Autenticação] A. R. CASANOVA - CONSTRUÇÃO CIVIL LDA
DN: cn=[Autenticação] A. R. CASANOVA - CONSTRUÇÃO CIVIL LDA, c=PT, o=A. R. CASANOVA - CONSTRUÇÃO CIVIL LDA
ou=Certificado para pessoa colectiva - Autenticação
Reason: I am the author of this document
Location:
Date: 2016-02-10 14:59:01:00