

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

DELIBERAÇÃO

RECURSO N° 06/2026

Deliberação n.º 6 /2026

De 17 de julho

I. RELATÓRIO

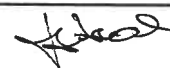
1. Consórcio Elevolution Engenharia, SA - Sucursal de Cabo Verde e Elevo Engenharia Cabo Verde Sociedade Unipessoal, SA (doravante Recorrente), interpôs recurso administrativo para a Comissão de Resolução de Conflitos (CRC) da ARAP, visando a impugnação da homologação do Relatório Final de Avaliação das Propostas e da decisão de adjudicação à empresa Spencer Construções Lda., referentes ao Concurso Público Nacional N.º O-ST-05/2025 para "*Serviços de Manutenção Corrente em Estradas Nacionais (SEMAC-EN), Ilha de Santiago - Lote 3*", promovido pela Estradas de Cabo Verde, E.P.E. (ECV).
2. O Recorrente invoca, em síntese, a ocorrência de cinco vícios:
 - a) limitação ilegítima do direito de audiência prévia (concessão de apenas 20 minutos para consulta);
 - b) ilegalidade da sua exclusão por falta de Alvará da consorciada Elevo CV, em desrespeito da retificação do Ponto 8.2 do Programa do Concurso;
 - c) ilegalidade da inadmissibilidade de uma Sucursal em concurso nacional;
 - d) violação do Caderno de Encargos pela concorrente Tecnovia CV (exigência de adiantamento de 20% do valor total da obra e divergências no plano de equipamentos); e
 - e) preterição do dever de fundamentação na validação do Alvará da adjudicatária Spencer Construções.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

3. Em sede de contra-alegações, a Entidade Adjudicante (ECV) defendeu a legalidade da sua atuação, em suma, nos termos seguintes:
- a) Alegou que a limitação de tempo derivou de condições logísticas, que o Alvará é uma exigência de habilitação legal imperativa para todos os membros (não suprável pela retificação do Ponto 8.2) e que uma sucursal não é admissível num concurso nacional.
 - b) Defendeu a admissão da Tecnovia CV justificando o adiantamento de 20% como "*mero erro aritmético*" sanado pela Declaração de Aceitação, e a suficiência prática dos equipamentos.
 - c) Afirmou ter fundamentado a habilitação da Spencer Construções mediante cruzamento de dados.
4. Por seu turno, a concorrente **TECNOVIA CV, Lda.** apresentou contra-alegações autónomas, argumentando fundamentalmente que:
- a) a CRC não tem poderes para se substituir ao Júri na avaliação técnica;
 - b) a limitação de tempo na audiência prévia não causou prejuízo concreto, devendo aplicar-se o princípio do aproveitamento do ato administrativo;
 - c) a indicação de 20% de adiantamento constituiu um "*mero lapso material*" ineficaz face à junção da Declaração de Aceitação sem reservas do Caderno de Encargos;
 - d) a apresentação de 4 betoneiras de 330 litros cumpre o objetivo funcional de 2 betoneiras de 500 litros;
 - e) o Alvará é um requisito legal imperativo que não pode ser dispensado a nenhum membro do agrupamento, sob pena de violação do art. 73.º do CCP e do DL 45/2010; e
 - f) uma sucursal carece de personalidade jurídica autónoma e de autonomia patrimonial, não preenchendo o conceito de operador económico apto a concorrer num procedimento nacional (art. 29.º, n.º 5, al. a) do CCP).

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO



COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

O recurso foi admitido liminarmente com **efeito suspensivo**, nos termos do artigo 186.º do CCP.

II. FACTOS RELEVANTES

Com relevância para a decisão, dão-se por assentes os seguintes factos:

1. O procedimento em causa é o Concurso Público Nacional N.º O-ST-05/2025 promovido pela ECV.
2. A alínea a) do ponto 8.1 do Programa do Concurso estabeleceu como requisito a titularidade de Alvará de 5.ª Classe ou superior. A 29 de outubro de 2025, a ECV retificou o Ponto 8.2 do Programa, passando a estipular que os requisitos de capacidade do ponto 8.1 consideram-se preenchidos desde que o sejam por um dos membros do agrupamento.
3. No ato de consulta para audiência prévia (11 de maio de 2026), o Júri concedeu ao Recorrente apenas 20 minutos para analisar todo o processo, indeferindo pedido posterior de nova consulta invocando "condições logísticas".
4. O Júri excluiu o Agrupamento Recorrente com o fundamento de que a Elevo CV Unipessoal não comprovou a titularidade de Alvará e de que a Elevolution Engenharia, por ser Sucursal, não é admissível em concurso nacional (art. 29.º, n.º 5, al. a) do CCP).
5. A proposta da concorrente Tecnovia CV estipulou um adiantamento de 20% sobre o montante global da obra, diferindo do limite imperativo de 10% restrito aos "Serviços de Manutenção Corrente" previsto na Minuta do Contrato do Caderno de Encargos. A Tecnovia CV juntou a Declaração de Aceitação do Caderno de Encargos.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

6. O Júri validou a habilitação técnica da adjudicatária Spencer Construções invocando genericamente um "cruzamento de dados" externo, sem explicitar ou juntar demonstração documental analítica no Relatório Final de Avaliação.

III. QUESTÕES A DECIDIR

Cumpra apreciar e decidir:

1. Se a limitação a 20 minutos do direito de consulta do processo ofende o direito de audiência prévia e os princípios da boa-fé e transparência, ou se tal vício é sanável pelo aproveitamento do ato.
2. Se a exclusão do Consórcio por falta de Alvará de um dos membros e por ser constituído por uma Sucursal é conforme à lei e às peças procedimentais (arts. 17.º, 29.º e 73.º do CCP).
3. Se a proposta da Tecnovia CV deve ser excluída por formular condição financeira (adiantamento de 20%) violadora de imperativos do Caderno de Encargos, ou se traduz mero lapso material.
4. Se existe preterição do dever de fundamentação (art. 142.º do CPA) na validação da habilitação técnica da Spencer Construções.

IV. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

A. Da limitação do direito de audiência prévia

1. A Tecnovia CV e a ECV alegam que o Recorrente não demonstrou prejuízo concreto, defendendo o princípio do aproveitamento do ato administrativo.
2. Contudo, o artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) exige que o exercício do contraditório seja real e efetivo.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

3. Conceder escassos 20 minutos para a consulta presencial de um processo concursal complexo e de grande volume, recusando qualquer prorrogação, consubstancia uma restrição material intolerável e desproporcional.
4. O prejuízo para o Recorrente é intrínseco à própria limitação, que inviabiliza o escrutínio aturado das propostas concorrentes.
5. A atuação do Júri converteu uma garantia fundamental numa mera formalidade aparente, ofendendo frontalmente os princípios da transparência (art. 11.º do CCP), da colaboração com os particulares (art. 11.º CPA) e da boa-fé procedimental (art. 10.º CPA e 7.º do CCP).

B. Da legalidade da exclusão do Consórcio Recorrente

Apesar de o Recorrente invocar a retificação do Ponto 8.2 do Programa de Concurso para fundamentar a ilegalidade da sua exclusão, a análise rigorosa dos preceitos legais impõe conclusão diversa, sufragando-se, neste particular, o entendimento do Júri e das contra-alegações da TECNOVIA CV e da ECV.

1. A questão do Alvará (capacidade técnica vs. habilitação legal)

A retificação efetuada ao Ponto 8.2 do Programa do Concurso apenas poderia produzir efeitos relativamente aos requisitos de *capacidade técnica*.

Tal regra procedimental não tem a virtualidade de afastar ou modificar as exigências de *habilitação legal* impostas imperativamente pelo Código da Contratação Pública e pelo Regime Jurídico da Atividade da Construção Civil (cf. Decreto-Lei n.º 45/2010).

O que o regime aplicável estabelece é o aproveitamento das habilitações detidas pelas empresas associadas, pressupondo que existe um agrupamento de operadores económicos legítimos.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Este mecanismo permite que as habilitações de uma empresa cubram as necessidades do agrupamento no que toca ao montante global da obra, mas não transforma uma entidade que não pode exercer a atividade de construção numa empresa de construção.

Caso contrário, chegaríamos efetivamente ao absurdo de uma sociedade de advogados ou tecnológica juntar-se com uma empresa com alvará e concorrer indistintamente a obras públicas.

Sendo a titularidade do alvará um requisito legal de habilitação para o exercício da atividade de empreiteiro, a ausência de demonstração cabal do mesmo por parte da Elevo CV Sociedade Unipessoal SA à data exigível e nas condições conformes configura fundamento legítimo de exclusão.

A questão principal é que a Recorrente não logrou justificar juridicamente a participação, num agrupamento para execução de uma empreitada de obras públicas, de uma sociedade que não apresentou a devida habilitação legal nos trâmites exigidos.

Pelo que o Júri andou bem ao excluir a Recorrente com este fundamento.

2. A participação da Sucursal em Concurso Nacional

Não procede igualmente o argumento da Recorrente quanto à sua admissão enquanto sucursal.

Estabelece o artigo 29.º, n.º 5, alínea a) do CCP que um concurso é considerado nacional quando apenas podem nele participar *"pessoas singulares ou pessoas coletivas com domicílio, sede ou estabelecimento principal em Cabo Verde"*.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Isto é, o legislador determinou de forma expressa e limitativa quem pode ser concorrente, optando por exigir a qualidade de pessoa coletiva com "*sede, domicílio ou estabelecimento principal*".

O legislador não utilizou as expressões "*sucursal*", "*estabelecimento permanente*", "*representação permanente*" ou "*estabelecimento secundário*".

Salvo o devido respeito, presume-se que o legislador escolheu conscientemente esta terminologia, não tendo querido admitir que qualquer operador económico com uma mera sucursal em Cabo Verde pudesse participar num concurso nacional.

O regime dos concursos nacionais deve ser interpretado como um mecanismo de reserva de mercado destinado a operadores que possuam uma ligação estrutural e autónoma plena ao território nacional.

Se bastasse abrir uma sucursal, qualquer empresa estrangeira poderia contornar a limitação e a distinção entre concurso nacional e internacional ficaria neutralizada.

Deste modo, não preenchendo o requisito literal e estatuído na lei, o Júri andou bem ao decidir pela sua exclusão.

C. Da proposta condicionada da Tecnovia CV

A Tecnovia CV alega que a indicação de um adiantamento de 20% do valor global da empreitada foi um "*mero lapso material*" sanado pela Declaração de Aceitação sem reservas do Caderno de Encargos. Contudo, a Cláusula 8.ª da Minuta do Contrato é imperativa: o adiantamento é de 10% e incide exclusivamente sobre a Manutenção Corrente.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO



COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A inclusão expressa e voluntária de uma cláusula financeira exigindo o dobro da percentagem (20%) sobre a totalidade da obra afeta frontalmente o risco financeiro e altera a matriz dos fluxos de tesouraria do contrato público.

A submissão de uma genérica Declaração de Aceitação não possui o condão de apagar exigências financeiras específicas e divergentes livremente plasmadas na proposta do concorrente.

Ao estipular esta alteração do figurino financeiro, a proposta da Tecnovia CV formulou uma condição ou reserva estrutural incompatível com as peças do procedimento, o que não se conforma com um "*mero erro de cálculo*" suscetível de correção aritmética.

Constitui causa de **exclusão absoluta e imperativa** nos termos do artigo 98.º, n.º 1, alínea i) do CCP.

Face à exclusão imperativa por violação financeira do Caderno de Encargos, fica prejudicada a análise material quanto ao princípio da equivalência funcional dos equipamentos, suscitada pelo Júri e pela TECNOVIA CV.

D. Da violação do dever de fundamentação

O Recorrente alertou, em sede de audiência, que o Alvará da adjudicatária não clarificava a classe na 2.ª categoria.

O Júri respondeu no Relatório Final que procedeu a um "*cruzamento de dados*" sem explicitar documental ou analiticamente como atestou o cumprimento desse requisito.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

O dever de fundamentação, exigido pelo artigo 142.º do CPA, impõe que o iter cognoscitivo e valorativo da Administração seja expresso de forma clara, suficiente e congruente, para permitir o escrutínio.

A remissão opaca para um "*cruzamento de dados*", sem demonstração material integrada no relatório, inquina a decisão de validação técnica da Spencer Construções de vício de insuficiência de fundamentação.

V. CONCLUSÕES

1. A limitação drástica do tempo de audiência prévia prejudicou de forma concreta as garantias de defesa procedimentais, não havendo lugar ao aproveitamento do ato.
2. A exclusão do Agrupamento Recorrente é **legal e deve ser mantida**, uma vez que a retificação do Ponto 8.2 do Programa não afasta a exigência de habilitação legal imperativa (Alvará, sob pena de se permitir o absurdo de admitir entidades inábeis para a construção num consórcio -, e porquanto uma "*sucursal*" não preenche o requisito literal e consciente exigido pelo legislador no artigo 29.º, n.º 5, alínea a) do CCP para a participação em concursos nacionais.
3. A proposta da concorrente Tecnovia CV deve ser excluída por introduzir uma condição financeira (adiantamento de 20% global) violadora do Caderno de Encargos, não sanável por mera aceitação genérica, nos termos do art. 98.º, n.º 1, al. i) do CCP.
4. Verifica-se insuficiência de fundamentação quanto à verificação técnica do Alvará da adjudicatária Spencer Construções.

VI. DELIBERAÇÃO

Em face de todo o exposto, e ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 188.º do Código da Contratação Pública (CCP) e do artigo 42.º do Estatuto da

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

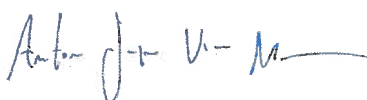
Comissão de Resolução de Conflitos (Decreto-Lei n.º 28/2021), esta Comissão de Resolução de Conflitos delibera:

- a) Julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE o recurso administrativo interposto pelo Consórcio Elevolution Engenharia, SA - Sucursal de Cabo Verde e Elevo Engenharia Cabo Verde Sociedade Unipessoal, SA;
- b) Anular o Ato de Homologação do Relatório Final de Avaliação e a Decisão de Adjudicação do contrato à empresa Spencer Construções Lda.;
- c) Manter a exclusão da proposta do Agrupamento Recorrente, por falta de justificação jurídica idónea da habilitação legal (alvará próprio) da consorciada Elevo CV Unipessoal no quadro do agrupamento, e por incumprimento do pressuposto legal de admissibilidade em concurso nacional estatuído no artigo 29.º, n.º 5, alínea a) do CCP relativamente à Elevolution Sucursal;
- d) Determinar a exclusão da proposta da concorrente Tecnovia CV Lda., nos termos do art. 98.º, n.º 1, alínea i) do CCP, por formulação de proposta condicionada e violação de cláusulas imperativas do Caderno de Encargos atinentes aos fluxos financeiros e adiantamento;
- e) Ordenar a retoma do procedimento pelo Júri, para elaboração de um novo Relatório de Avaliação que supra a falta de fundamentação técnica atinente à verificação da classe do Alvará da Spencer Construções, com indicação exata e verificável dos dados cruzados, em rigorosa observância dos princípios da legalidade e da transparência.
- f) Notificar o Recorrente, a Entidade Adjudicante e os contrainteressados do teor da presente deliberação.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A Comissão de Resolução de Conflitos,



António Sérgio Veiga Monteiro

Relator

Vera Andrade

Adjunta

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

