

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

DELIBERAÇÃO

RECURSO N° 07/2026

Deliberação n.° 7/2026

De 17 de julho

I. RELATÓRIO

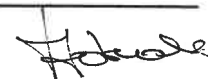
1. Consórcio Elevolution Engenharia, SA - Sucursal de Cabo Verde e Elevo Engenharia Cabo Verde, Sociedade Unipessoal, SA (adiante, "Recorrente"), interpôs recurso administrativo para a Comissão de Resolução de Conflitos (CRC) da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), impugnando a exclusão da sua proposta e a consequente adjudicação da empreitada à Tecnovia CV, Lda., no âmbito do Concurso Público Nacional N.° O-ST-04/2025, para "Serviços de Manutenção Corrente em Estradas Nacionais, Ilha de Santiago - Lote 2", promovido pela Estradas de Cabo Verde, E.P.E. ("ECV" ou "Entidade Adjudicante").
2. A Recorrente assaca ao procedimento os seguintes vícios:
 - a) ilegalidade da sua exclusão por alegada falta de Alvará de um dos membros do agrupamento, em desrespeito do regime de aproveitamento de habilitações no seio do consórcio, da retificação do Ponto 8.2 do Programa do Concurso e do regime que difere a apresentação dos documentos de habilitação para a fase posterior à adjudicação (invocando, entre outros, o artigo 77.° do CCP);

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

- b) ilegalidade da admissão da proposta da adjudicatária Tecnovia CV, que propôs um adiantamento de 20% sobre o montante global, em violação do limite imperativo de 10% restrito à manutenção corrente;
 - c) desconformidade dos equipamentos oferecidos pela mesma adjudicatária, que apresentou 4 betoneiras de 330 litros em lugar das 2 betoneiras de 500 litros exigidas; e
 - d) preterição do dever de fundamentação, por o Júri ter respondido às objeções deduzidas quanto à habilitação da concorrente Spencer Construções com fórmulas meramente conclusivas.
3. Em contra-alegações, a Entidade Adjudicante pugna pela legalidade da sua atuação, alegando em suma:
- a) Sustenta que a habilitação legal (Alvará) não se confunde com a capacidade técnica, sendo exigível a todos os membros do consórcio à luz do artigo 73.º, n.º 2, do CCP e do Regime Jurídico da Atividade de Construção Civil;
 - b) que a menção a um adiantamento de 20% constituiu mero erro aritmético, suprido pela Declaração de Aceitação do Caderno de Encargos;
 - c) que as 4 betoneiras de 330 litros satisfazem o requisito das 2 de 500 litros por força do princípio da "equivalência funcional"; e
 - d) que as respostas do Júri se mostram devidamente fundamentadas.
4. A contrainteressada Tecnovia CV, Lda. apresentou igualmente contra-alegações, sustentando, em síntese:
- a) que não cabe a esta Comissão substituir-se ao Júri na apreciação técnica das propostas;
 - b) que o Alvará constitui requisito de habilitação legal imperativo, insuscetível de dispensa relativamente a qualquer membro do

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO



COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

agrupamento, sob pena de violação do artigo 73.º do CCP e do Decreto-Lei n.º 45/2010;

c) que uma sucursal não detém personalidade jurídica autónoma nem preenche o pressuposto de participação em concurso de âmbito nacional (artigo 29.º, n.º 5, alínea a), do CCP);

d) que a menção a um adiantamento de 20% traduz mera inexatidão material, sanada pela Declaração de Aceitação do Caderno de Encargos; e que a capacidade agregada das 4 betoneiras propostas supera a exigida nas peças do procedimento.

5. Não foram apresentadas contra-alegações pelas demais contrainteressadas notificadas.

6. As partes são legítimas, dotadas de capacidade procedimental e regularmente representadas. O recurso é tempestivo (artigo 184.º do CCP) e foi admitido com efeito suspensivo (artigo 186.º, alínea b), do CCP), não se descortinando exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito.

Cumpre apreciar e decidir.

II. FACTOS RELEVANTES

Com relevo para a decisão, e por resultarem documentalmente demonstrados nos autos, dão-se por assentes os seguintes factos:

1. O procedimento em causa é o Concurso Público Nacional N.º O-ST-04/2025, promovido pela ECV, para os "Serviços de Manutenção Corrente em Estradas Nacionais, Ilha de Santiago - Lote 2".

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

2. A alínea a) do Ponto 8.1 do Programa do Concurso qualificou expressamente, como requisito de Capacidade Técnica, a titularidade de Alvará de 5.^a Classe ou superior.
3. Em 29 de outubro de 2025, na sequência de pedido de esclarecimento, a Entidade Adjudicante emitiu retificação ao Ponto 8.2 do Programa, o qual passou a dispor que "No caso de o Concorrente ser um agrupamento, considera-se que preenche os requisitos de capacidade identificados no ponto 8.1, desde que estes sejam preenchidos por um dos membros do agrupamento".
4. A Elevolution Engenharia, SA - Sucursal de Cabo Verde, membro do agrupamento Recorrente, é titular de Alvará de 9.^a Classe.
5. O Júri excluiu o agrupamento Recorrente com dois fundamentos: a não comprovação, pela Elevo Engenharia Cabo Verde, Sociedade Unipessoal, SA, da titularidade de Alvará para o exercício da atividade de construção, por entender ser tal documento exigível a todos os membros do consórcio; e a circunstância de a Elevolution Engenharia, SA se apresentar no procedimento na veste de sucursal, em concurso de âmbito nacional.
6. A proposta da adjudicatária Tecnovia CV, Lda. estipulou um adiantamento de 20% sobre o montante global da empreitada, em divergência dos 10% restritos aos "Serviços de Manutenção Corrente" fixados na Cláusula 8.^a da Minuta do Contrato integrante do Caderno de Encargos; o Júri qualificou tal divergência como erro aritmético, tendo-a por sanada pela Declaração de Aceitação do Caderno de Encargos.
7. O Programa do Concurso exigia 2 betoneiras de 500 litros; a proposta da Tecnovia CV apresentou 4 betoneiras de 330 litros, tendo o Júri admitido

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

a proposta com fundamento em "equivalência funcional", por a capacidade volumétrica somada (1.320 litros) superar o mínimo agregado (1.000 litros).

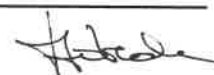
8. Confrontado, em sede de apreciação, com objeções concretas do Recorrente quanto às classes do Alvará e à experiência do Diretor de Obra da concorrente Spencer Construções, o Júri respondeu mediante formulações conclusivas ("cumpre os requisitos"), sem demonstração documental ou analítica do juízo formulado.
9. O procedimento culminou com a homologação do Relatório Final de Avaliação das Propostas e a adjudicação à Tecnovia CV, Lda.

III. QUESTÕES A DECIDIR

Delimitado o objeto do recurso pelas conclusões do Recorrente, importa apreciar:

1. Se a exclusão do agrupamento Recorrente, fundada na não comprovação da titularidade de Alvará por um dos seus membros e na participação de uma sucursal em concurso de âmbito nacional, é conforme à lei e às peças do procedimento, designadamente à luz dos artigos 29.º, n.º 5, alínea a), e 73.º do CCP, do Decreto-Lei n.º 45/2010 e do regime de aproveitamento de habilitações no seio do consórcio;
2. Se a proposta da Tecnovia CV, ao fixar um adiantamento de 20% sobre o valor global, introduziu condição incompatível com termo imperativo do Caderno de Encargos, insuscetível de correção aritmética e não sanável por declaração genérica de aceitação, determinante de exclusão;

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO



COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

3. Se o oferecimento de 4 betoneiras de 330 litros, em substituição das 2 de 500 litros exigidas, satisfaz a especificação técnica mínima ou, ao invés, determina a exclusão da proposta por desconformidade;
4. Se a validação da habilitação da Spencer Construções, mediante fórmulas conclusivas, padece de preterição do dever de fundamentação.

IV. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

A. Da legalidade da exclusão do agrupamento Recorrente

1. A Recorrente sustenta que a sua exclusão é ilegal, porquanto a retificação do Ponto 8.2 do Programa do Concurso consentiria que os requisitos elencados no Ponto 8.1, entre os quais a titularidade de Alvará, fossem preenchidos por um só dos membros do agrupamento, e porquanto os documentos de habilitação apenas seriam exigíveis ao adjudicatário, em momento posterior à adjudicação.
2. Não obstante o esforço argumentativo desenvolvido, entende esta Comissão que o Júri decidiu bem, acompanhando-se, nesta parte, a posição sustentada pela Entidade Adjudicante e pela contrainteressada.
3. A retificação do Ponto 8.2 tem por objeto, em termos expressos, os requisitos de capacidade identificados no Ponto 8.1, operando, por isso, no plano da capacidade técnica do agrupamento, isto é, no plano da demonstração da aptidão para executar a obra.
4. Coisa distinta é a habilitação legal para o exercício da atividade. O alvará não constitui mero elemento demonstrativo de aptidão, mas o título que confere a cada operador económico o direito de exercer a atividade de empreiteiro de obras de construção civil, como resulta do artigo 73.º, n.º

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

2, do CCP e dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2010, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade de Construção Civil.

5. Sendo o alvará condição de exercício da própria atividade, a sua exigência não pode ter-se por afastada por via de uma retificação que se circunscreveu, textualmente, aos requisitos de capacidade.
6. O aproveitamento recíproco de habilitações no seio do agrupamento releva para efeitos de cobertura da classe correspondente ao valor da obra, não tendo o alcance de dispensar cada um dos membros do consórcio de se encontrar legalmente habilitado ao exercício da atividade que se propõe executar.
7. Admitir, no seio de um agrupamento, empresa inábil para o exercício da construção civil equivaleria a permitir, por via contratual, aquilo que a lei proíbe, com ofensa do princípio da legalidade.
8. Não tendo a Elevo Engenharia Cabo Verde, Sociedade Unipessoal, SA comprovado, no momento próprio, a titularidade de Alvará para o exercício da atividade de construção, a exclusão do agrupamento que integra mostra-se legítima, não merecendo censura o juízo formulado pelo Júri.
9. Acresce que o procedimento em causa é um Concurso Público Nacional, cujo âmbito subjetivo se encontra delimitado pelo artigo 29.º, n.º 5, alínea a), do CCP, que restringe a participação a *"pessoas singulares ou coletivas com domicílio, sede ou estabelecimento principal em Cabo Verde"*.
10. Ora, a sucursal não constitui pessoa coletiva dotada de personalidade jurídica autónoma, sendo antes forma de representação permanente de sociedade cuja sede e estabelecimento principal se mantêm no estrangeiro,

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

pelo que não preenche, nessa veste, o requisito literal imposto pelo legislador para a participação neste figurino concursal.

11. Improcede, por conseguinte, o recurso nesta parte, mantendo-se a exclusão do agrupamento Recorrente.

B. Da proposta condicionada da Tecnovia CV (adiantamento de 20%)

1. A Cláusula 8.ª da Minuta do Contrato, integrante do Caderno de Encargos, fixou de modo imperativo que o adiantamento seria de 10%, aplicável exclusivamente aos *"Serviços de Manutenção Corrente"*.
2. Ao propor um adiantamento de 20% sobre o montante global da empreitada, a Tecnovia CV divergiu simultaneamente na percentagem (o dobro) e na base de incidência (o valor global, e não a parcela da manutenção corrente).
3. Não colhe o argumento da Entidade Adjudicante e da contrainteressada de que tal divergência constituiria *"mero erro aritmético"*. A proposta é uma declaração negocial firme, pela qual o concorrente manifesta a vontade de contratar e enuncia as condições em que se dispõe a fazê-lo.
4. A duplicação do adiantamento, sobre uma base alargada, não é lapso de escrita ou de cálculo cujo teor correto resulte manifesto do próprio contexto da declaração, mas sim, exprime, ao invés, uma condição financeira substantiva, que altera o equilíbrio de risco e os fluxos de tesouraria do contrato, em agravamento dos encargos do erário público.
5. Trata-se de uma verdadeira proposta condicionada, que introduz reserva incompatível com termo imperativo das peças.
6. Tão-pouco procede a invocação da Declaração de Aceitação do Caderno de Encargos como fator sanador.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

7. Uma declaração genérica de aceitação não tem a virtualidade de neutralizar as condições materiais que a própria concorrente inseriu, de forma expressa, na sua proposta, sob pena de total insegurança jurídica e de se admitir que o concorrente afirme, num documento, aquilo que contradiz noutro. Perante a contradição, prevalece o conteúdo concreto e substantivo da proposta, e não a fórmula genérica de estilo.
8. Nos termos do artigo 98.º, n.º 1, alínea i), do CCP, a apresentação de proposta que contrarie condições fixadas de forma imperativa no Caderno de Encargos constitui causa de exclusão vinculada.
9. Ao "sanar" tal vício por via de uma correção que a lei não autoriza, o Júri subverteu a concorrência e a igualdade entre concorrentes, favorecendo indevidamente uma proposta que a lei impunha excluir (artigos 8.º e 9.º do CCP).

C. Da desconformidade dos equipamentos (betoneiras)

1. O Programa do Concurso exigiu, de forma inequívoca, 2 betoneiras de 500 litros.
2. A Tecnovia CV apresentou 4 betoneiras de 330 litros, tendo o Júri validado a proposta por via de um juízo de *"equivalência funcional"*, assente na circunstância de a capacidade volumétrica somada (1.320 litros) superar o agregado mínimo (1.000 litros).
3. Este raciocínio não pode ser acolhido.
4. As especificações e quantidades mínimas fixadas nas peças do procedimento vinculam estritamente tanto os concorrentes como a própria Administração (autovinculação), constituindo limite à discricionariedade do Júri.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

5. Não é admissível que o Júri, oficiosa e *a posteriori*, converta um critério de capacidade unitária (duas unidades de determinada dimensão) num critério distinto de capacidade volumétrica global somada, que as peças não previram, para nele fazer caber a proposta de um concorrente determinado. Semelhante operação altera, na fase de avaliação, a própria regra do concurso, com ostensiva ofensa dos princípios da igualdade, da imparcialidade e da transparência (cf. artigos 9.º e 11.º do CCP) perante os demais concorrentes, que conformaram as suas propostas ao critério tal como enunciado.
6. Verificando-se o incumprimento de uma especificação técnica que integra aspeto essencial da execução do contrato, impõe-se a exclusão da proposta, nos termos do artigo 98.º, n.º 1, alínea j), do CCP.
7. Esta desconformidade reforça, de forma autónoma, a obrigatoriedade de exclusão da proposta da adjudicatária já fundada no ponto anterior.

D. Da preterição do dever de fundamentação

1. Perante objeções concretas e documentadas do Recorrente, atinentes às classes do Alvará e à experiência do Diretor de Obra da concorrente Spencer Construções, o Júri limitou-se a responder com formulações tabelares e conclusivas ("*cumpra os requisitos*"), sem expor o percurso cognoscitivo e valorativo que o conduziu a tal conclusão.
2. O dever de fundamentação dos atos administrativos (artigos 142.º e 143.º do CPA) exige a exposição, ainda que sucinta, mas expressa, clara, suficiente e congruente, dos motivos de facto e de direito da decisão, de modo a permitir ao destinatário e, ulteriormente, ao órgão de controlo, reconstituir e sindicar as razões que a determinaram.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

3. É entendimento firme que a fundamentação obscura, insuficiente ou meramente conclusiva equivale, para todos os efeitos, à sua total ausência (cf. artigo 143.º, n.º 2, do CPA).
4. Uma resposta que se esgota na afirmação apodítica de que os requisitos se mostram cumpridos, sem confrontar as objeções específicas suscitadas, não satisfaz este padrão e inquina o ato de vício de forma por falta de fundamentação.
5. Não cumpre a esta Comissão substituir-se ao Júri na apreciação técnica da habilitação da Spencer, nem afirmar, sem base nos autos, a sua inaptidão.
6. O que se impõe é que essa apreciação seja efetuada e exteriorizada de forma cabal e verificável, em resposta às concretas objeções deduzidas, providência que adiante se determina.

V. CONCLUSÕES

1. A exclusão do agrupamento Recorrente é legal e deve ser mantida, quer porque a retificação do Ponto 8.2 do Programa do Concurso se circunscreveu aos requisitos de capacidade técnica, não tendo a virtualidade de afastar a habilitação legal imperativa para o exercício da atividade de construção (artigo 73.º, n.º 2, do CCP e artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2010), quer porque uma sucursal não preenche o pressuposto de participação em concurso público de âmbito nacional fixado no artigo 29.º, n.º 5, alínea a), do CCP.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

2. A proposta da Tecnovia CV viola, quanto ao adiantamento, condição imperativa do Caderno de Encargos, constituindo proposta condicionada não sanável por declaração genérica de aceitação e determinante de exclusão vinculada, nos termos do artigo 98.º, n.º 1, alínea i), do CCP.
3. A mesma proposta padece, autonomamente, de desconformidade técnica quanto aos equipamentos exigidos, insuscetível de correção por via de um critério de "*equivalência funcional*" não previsto nas peças, impondo-se a exclusão nos termos do artigo 98.º, n.º 1, alínea j), do CCP.
4. Verifica-se preterição do dever de fundamentação quanto à validação da habilitação da concorrente Spencer Construções, geradora de anulabilidade nos termos dos artigos 142.º e 143.º do CPA.

V. DELIBERAÇÃO

Nestes termos, e ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 188.º do Código da Contratação Pública e dos artigos 41.º e 42.º do Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos (Decreto-Lei n.º 28/2021), a Comissão de Resolução de Conflitos delibera:

- a) Julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Consórcio Elevolution Engenharia, SA - Sucursal de Cabo Verde e Elevo Engenharia Cabo Verde, Sociedade Unipessoal, SA;
- b) Anular o Relatório Final de Avaliação das Propostas e a consequente decisão de adjudicação da empreitada à Tecnovia CV, Lda., por inquinação dos vícios de violação de lei (CF. artigo 98.º, n.º 1, alíneas i) e j), do CCP, e artigos 142.º e 143.º do CPA) e por preterição dos princípios da igualdade, da transparência e da imparcialidade;

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

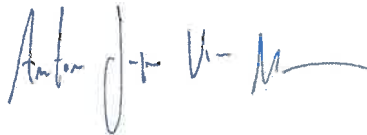
COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

- c) Manter a exclusão da proposta do agrupamento Recorrente, por não comprovação, pela Elevo Engenharia Cabo Verde, Sociedade Unipessoal, SA, da habilitação legal imperativa para o exercício da atividade de construção, e por inadmissibilidade da participação da Elevation Engenharia, SA - Sucursal de Cabo Verde em concurso público de âmbito nacional (CF. artigo 29.º, n.º 5, alínea a), do CCP);
- d) Determinar a exclusão da proposta da concorrente Tecnovia CV, Lda., nos termos do artigo 98.º, n.º 1, alíneas i) e j), do CCP, por imposição de condição financeira violadora de cláusula imperativa do Caderno de Encargos e por desconformidade da especificação técnica dos equipamentos;
- e) Ordenar a retoma do procedimento pelo Júri, no ponto em que se verificou a ilegalidade, para elaboração de novo Relatório Final de Avaliação que exclua a proposta da Tecnovia CV, Lda. e que sane a insuficiência de fundamentação relativa à verificação dos requisitos de habilitação da concorrente Spencer Construções & Imobiliária, Lda., explicitando os pressupostos de facto e as razões de direito do juízo formulado, em observância dos artigos 142.º e 143.º do CPA e dos princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência;
- f) Notificar o Recorrente, a Entidade Adjudicante e as contrainteressadas 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
