



**DECISÃO N.º 12/2010 – SRTCA**

*Processo n.º 105/2010*

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empreitada de construção da EB 2,3 de Água de Pau, celebrado a 30 de Agosto de 2010, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Educação e Formação e AFAVIAS – Engenharia e Construções - Açores, SA, e AFAVIAS – Engenharia e Construções, SA, em consórcio, pelo preço de 12 688 973,00 euros, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 24 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas sobre a forma como foi materializada a decisão sobre os erros e omissões do caderno de encargos identificados pelos interessados.
3. Relevam os seguintes factos:
  - 3.1 O contrato foi precedido de concurso público<sup>1</sup>, autorizado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 117/2009, de 6 de Julho.
  - 3.2 A empreitada foi lançada a concurso com o preço base de € 13 500 000,00.
  - 3.3 No decurso do procedimento concursal foram apresentadas, pelos interessados, diversas listas com a identificação dos erros e omissões detectados no caderno de encargos, num total de 988 reclamações. Destas, duas incidiram sobre os mesmos itens (omissões do AVAC).
  - 3.4 A notificação da decisão relativa aos erros e omissões foi feita através do envio aos interessados de uma lista contendo todos os erros e omissões reclamados, com a indicação dos fundamentos que levaram a entidade a, nuns casos (52), aceitar a reclamações, e, noutros (936), a rejeitá-las.

---

<sup>1</sup> Cujo anúncio foi publicado *Diário da República*, II série, n.º 155, de 12 de Agosto de 2009, e no *Jornal Oficial da União Europeia* (2009/S 156-227645), de 15 de Agosto de 2009.



**3.5** Relativamente ao modo como, nas propostas, deveriam ser representados os termos do suprimento dos erros e omissões aceites, foram prestados aos interessados os seguintes esclarecimentos:

- 1.º Relativamente aos erros, as quantidades aceites deverão substituir as quantidades inicialmente patenteadas no Mapa de trabalhos.
- 2.º Quanto às omissões, os artigos, unidades de medição e quantidades aceites deverão ser acrescentados no final do Mapa de Trabalhos.
- 3.º Deverá portanto ser apresentado um único Mapa de trabalhos.
- 4.º Não será possível fornecer as listagens em formato editável.

**3.6** Foram apresentadas 11 propostas.

**3.7** No primeiro relatório preliminar, de 5 de Janeiro de 2010, o júri do procedimento propôs:

- a) A exclusão de duas propostas, com fundamento na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), por o respectivo preço ser superior ao preço base;
- b) A correcção dos preços apresentados pelos concorrentes por ter verificado que, na sequência da decisão de aceitação de erros e omissões, alguns não haviam procedido à actualização de quantidades corrigidas, em diversos artigos ou duplicaram artigos das omissões do AVAC. Em função das correcções efectuadas, o valor das propostas apresentadas sofreu as seguintes alterações:

*Unid.: euro*

N.º	Concorrente	Valor da proposta (apresentada)	Erros apresentados/ Erros corrigidos	Omissões apresentadas/ Omissões corrigidas	Valor da proposta (corrigida)
2	Manuel Rodrigues Gouveia, SA/ Madiçor – Sociedade de Materiais e Construção Civil, L. <sup>da</sup>	12.920.926,13	4.084,17 <b>4.384,61</b>	6.370,02 <b>3.235,01</b>	<b>12.918.091,56</b>
3	Eng.º Luís Gomes, SA/ Construções Gabriel A.S. Couto, SA	11.770.000,00	5.690,85 5.690,85	6.799,48 <b>3.896,10</b>	<b>11.767.096,62</b>
4	Somague – Ediçor Engenharia, SA/ Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA/ Marques, SA	13.324.330,28	6.668,35 <b>6.744,71</b>	7.819,18 <b>3.769,91</b>	<b>13.320.357,37</b>
5	Edifer Construções, SA	12.673.753,05	4.844,71 4.844,71	6.472,02 <b>3.661,03</b>	<b>12.670.942,02</b>
6	Conduril – Construtora Duriense, SA/ Construções Correa Mendes, de Victor Manuel Patrício Correa Mendes	12.600.000,00	1.301,79 <b>3.510,31</b>	2.952,43 2.952,43	<b>12.602.208,52</b>
7	Tecnovia Açores, SA/ Castanheira & Soares, L. <sup>da</sup>	13.190.000,00	5.153,78 5.153,78	5.356,39 <b>2.692,29</b>	<b>13.187.335,90</b>
8	Arlindo Correia & Filhos, SA/ Construções Europa Ar-Lindo, SA	12.882.305,20	3.916,81 <b>4.250,69</b>	5.334,56 <b>3.042,28</b>	<b>12.880.346,80</b>
9	Construções Meneses & Mcfadden, L. <sup>da</sup> / Lena Engenharia e Construções, SA/ Lena Construções Atlântico, SA	13.327.817,71	8.111,78 <b>8.250,05</b>	7.676,79 <b>4.552,90</b>	<b>13.324.832,09</b>



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 12/2010 (Processo n.º 105/2010)

c) Em resultado da aplicação do critério de adjudicação fixado no ponto 16. do programa do concurso – *proposta economicamente mais vantajosa*, com ponderação dos factores P - Preço (60%) e QTP - Qualidade técnica da proposta (40%) –, os concorrentes ficaram ordenados como segue:

Concorrente	P (60%)	QTP (40%)	Pontuação
1.º Edifer Construções, SA	3,968	3,60	7,568
2.º Somague – Ediçor Engenharia, SA/Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA/Marques, SA	3,680	3,80	7,480
3.º Eng.º Luís Gomes, SA/Construções Gabriel A.S. Couto, SA	4,370	3,00	7,370
4.º Construções Meneses & Mcfadden, L.ºa/ Lena Engenharia e Construções, SA/ Lena Construções Atlântico, SA	3,678	3,60	7,278
5.º Arlindo Correia & Filhos, SA/Construções Europa Ar-Lindo, SA	3,875	3,40	7,275
6.º AFAVIAS – Engenharia e Construções - Açores, SA/ AFAVIAS – Engenharia e Construções, SA	3,960	3,20	7,160
7.º Conduril – Construtora Duriense, SA/Construções Correa Mendes, de Victor Manuel Patrício Correa Mendes	3,999	3,00	6,999
8.º Manuel Rodrigues Gouveia, SA/ Madiçor – Sociedade de Materiais e Construção Civil, L.ºa	3,859	2,60	6,459
9.º Tecnovia Açores, SA/Castanheira & Soares, L.ºa	3,739	<b>2,60</b>	6,339

**3.8** Na sequência da audiência prévia dos concorrentes, o júri do procedimento reformulou o relatório preliminar, tendo proposto a adjudicação ao concorrente AFAVIAS – Engenharia e Construções - Açores, SA/AFAVIAS – Engenharia e Construções, SA, e a exclusão de todas as restantes propostas com fundamento no n.º 7 do artigo 61.º do CCP, por os concorrentes não terem conformado a sua proposta com as rectificações operadas ao caderno de encargos na sequência da aceitação dos erros e omissões.

**3.9** A empreitada foi adjudicada por despacho da Secretária Regional da Educação e Formação, de 17 de Maio de 2010, no uso de competência delegada.

**3.10** Sobre o assunto, a Directora Regional da Educação e Formação referiu, em contraditório, o seguinte<sup>2</sup>:

A SREF pronunciou-se sobre os erros e omissões. Em primeiro lugar, condensou todos os erros invocados pelos interessados em 28 páginas contendo o subtítulo “*Reclamação de erros de medição – instalações de electricidade, telecomunicações e segurança*”. Em segundo lugar, condensou todas as omissões invocadas pelos interessa-

<sup>2</sup> Ofício n.º S-DRE/2010/7027, de 5 de Novembro de 2010.



dos em 5 páginas contendo o subtítulo “*Reclamação de omissões – instalações eléctricas*”.

Numa e noutra parte do documento de aprovação de erros e omissões é clara a metodologia adoptada: a SREF identificou expressa e sequencialmente todos e cada um dos erros e omissões identificados por cada um dos interessados e indicou expressamente a sua decisão quanto à aceitação ou à não aceitação relativamente a cada um deles. A decisão sobre os erros e omissões foi comunicada a todos os interessados.

(...)

Em concreto, no que respeita às omissões resulta claro do documento de aprovação de erros e omissões que foi adoptada a metodologia de **responder em separado a cada uma das reclamações apresentadas por cada um dos interessados**, i.e., respondendo a cada uma das reclamações independentemente do número de vezes que a mesma questão surgia (...).

(...) a SREF não aceitou omissões em causa em “duplicado”, tendo-se limitado a referir por duas vezes que aceitava as mesmas omissões identificadas por dois concorrentes, o que, em total coerência sistemática com a técnica seguida para a elaboração de pronúncia sobre os erros e omissões, implicou a aposição da palavra “aceite” nos dois casos em que a referida omissão foi identificada.

Perante a absoluta coincidência entre os referidos artigos que constam da respectiva tabela das omissões aceites, os concorrentes que conhecessem o objecto contratual e que colocassem razoável diligência na leitura dos documentos concursais deveriam (como o fizeram os concorrentes n.ºs 6 e 11) aperceber-se imediatamente de que estava em causa a mesma pronúncia de aceitação por parte da SREF.

4. Como resulta da matéria de facto, as propostas de oito dos nove concorrentes inicialmente admitidos a concurso foram excluídas quer por não indicarem as quantidades correctas de alguns artigos, quantidades essas que haviam sido alteradas na sequência da aceitação de erros do caderno de encargos identificados pelos interessados, quer por indicarem quantidades em excesso de artigos da lista das omissões aceites. O júri do concurso considerou, assim, que as propostas não identificaram, expressa e inequivocamente, os termos do suprimento de cada um dos erros ou das omissões aceites pela entidade adjudicante, e o valor incorporado no preço indicado na proposta, atribuído a cada um daqueles suprimentos.
5. Na apreciação desta matéria relevam as seguintes disposições do CCP.

Artigo 43.º

**Elementos da solução da obra**

.....  
5 – Em qualquer dos casos previstos nos números anteriores, o projecto de execução deve ser acompanhado de:

a) ...

b) Uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e do respectivo mapa de quantidades.



**Artigo 57.º**  
**Documentos da proposta**

.....  
2 – No caso de se tratar de procedimento de formação de contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas, a proposta deve ainda ser constituída por:

- a) Uma lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalhos previstas no projecto de execução.

**Artigo 61.º**  
**Erros e omissões do caderno de encargos**

.....  
5 – Até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, o órgão competente para a decisão de contratar deve pronunciar-se sobre os erros e omissões identificados pelos interessados, considerando-se rejeitados todos os que não sejam por ele expressamente aceites.

6 – A decisão prevista no número anterior é publicitada em plataforma electrónica utilizada pela entidade adjudicante e junta às peças do procedimento que se encontrem patentes para consulta, devendo todos os interessados que as tenham adquirido ser imediatamente notificados do facto.

7 – Nos documentos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 57.º, os concorrentes devem identificar, expressa e inequivocamente:

- a) Os termos do suprimento de cada um dos erros ou das omissões aceites nos termos do disposto no n.º 5, do qual não pode, em caso algum, resultar a violação de qualquer parâmetro base fixado no caderno de encargos;
- b) O valor, incorporado no preço ou preços indicados na proposta, atribuído a cada um dos suprimentos a que se refere a alínea anterior.

**Artigo 146º**  
**Relatório preliminar**

.....  
2. No relatório preliminar a que se refere o número anterior, o júri deve também propor, fundamentadamente, a exclusão das propostas:

- .....
- j) Que, identificando erros ou omissões das peças do procedimento, não cumpram o disposto no n.º 7 do artigo 61.º.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 12/2010 (Processo n.º 105/2010)

6. De acordo com o n.º 5 do artigo 61.º do CCP, até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, o órgão competente para a decisão de contratar deve pronunciar-se sobre os erros e omissões identificados pelos concorrentes. Por outro lado, nos documentos que contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar<sup>3</sup>, devem os concorrentes identificar, expressamente e inequivocamente, os termos do suprimento de cada um dos erros e omissões aceites pela entidade adjudicante (alínea a) do n.º 7 do artigo 61.º).

Pretende-se que os documentos que constituem a proposta contenham o modo de suprimento de cada um dos erros e omissões aceites pelo dono da obra. Tal desiderato consegue-se através da indicação, expressa e inequívoca, dos *itens* e preços apresentados na proposta, resultantes daquela correcção, já efectuada, e aceite, pelo dono da obra.

O legislador não define a forma concreta para ser assegurada a identificação dos termos do suprimento de cada um dos erros e omissões e respectivos valores. Apenas exige que tais elementos estejam identificados *expressa e inequivocamente* nos documentos que constituem a proposta.

No caso concreto, a entidade adjudicante entendeu disciplinar o modo como deveria ser assegurada a identificação dos termos do suprimento dos erros e omissões aceites, estabelecendo que os concorrentes deveriam apresentar uma única lista de preços unitários, na qual as quantidades de erros aceites substituiriam as quantidades inicialmente patenteadas, e os artigos, unidades de medição e quantidades das omissões seriam acrescentados na parte final da mesma lista de preços.

O procedimento adoptado pela entidade adjudicante não se revelou adequado, por três razões.

Em primeiro lugar não houve uma cuidada revisão do projecto posto a concurso, o que implicou a necessidade de aceitar 52 omissões e erros identificados pelos interessados.

---

<sup>3</sup> A que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 57.º do CCP, a qual estabelece que a proposta é constituída pelos «documentos que, em função do objecto do contrato a celebrar e dos aspectos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar».



Em segundo lugar, na sequência da aceitação dos erros e omissões, a entidade competente para a decisão de contratar não forneceu aos interessados uma nova «lista completa de todas as espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e do respectivo mapa de quantidades», conforme exige a alínea *b)* do n.º 4 do artigo 43.º do CCP, uma vez que a inicialmente disponibilizada continha erros e omitia espécies de trabalhos. Aos interessados foram apenas enviadas as listas de erros e omissões, aceites e não aceites (em formato não editável), cabendo-lhes, assim, a tarefa de introduzir as necessárias alterações à lista das espécies de trabalhos e respectivo mapa de quantidades inicialmente apresentadas, e com elas conformar a sua proposta. Esta circunstância propiciou, face ao elevado número de alterações introduzidas à lista das espécies de trabalhos e mapa de quantidades, a ocorrência de erros nas listas apresentadas pela quase totalidade dos concorrentes, decorrente da falta de actualização das quantidades necessárias.

Em terceiro lugar, a forma de apresentação das propostas exigida aos concorrentes contraria o disposto na alínea *b)* do n.º 7 do artigo 61.º do CCP na medida em que, seguindo as indicações da entidade adjudicante, todos os concorrentes, incluindo o adjudicatário, foram levados a não identificar, expressa e inequivocamente, o valor atribuído ao suprimento dos erros.

Este conjunto de circunstâncias certamente esteve na origem das dúvidas geradas nos concorrentes que conduziram à exclusão de oito das nove propostas inicialmente admitidas.

A entidade adjudicante, em vez da possibilidade, proporcionada pelo concurso público, de escolher de entre um conjunto alargado de propostas a que fosse economicamente mais vantajosa, acabou por se ver limitada a uma única proposta, com a consequente susceptibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato.

## 7. Em conclusão:

- a)* Nos documentos da proposta, os concorrentes não identificaram, expressa e inequivocamente, os termos do suprimento de cada um dos erros e omissões aceites pela entidade adjudicante, quer por indicarem as quantidades de alguns artigos por defeito (no caso dos erros), quer por as indicarem por excesso (no caso das omis-



sões), quer ainda, seguindo as indicações da entidade adjudicante, por não identificarem o valor atribuído ao suprimento dos erros;

b) Tal foi propiciado pela entidade adjudicante, na medida em que não promoveu uma cuidada revisão do projecto posto a concurso (tendo aceite 52 erros e omissões), não forneceu aos interessados a nova lista das espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e respectivo mapa de quantidades devidamente rectificadas, e a forma de apresentação das propostas exigida aos concorrentes permitiu que todos eles, incluindo o adjudicatário, não identificassem o valor atribuído ao suprimento dos erros.

8. 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 foram anteriormente formulados quaisquer recomendações sobre a matéria;
- b) A repetição do procedimento poderia conduzir a um agravamento do resultado financeiro do contrato.

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 à Secretaria Regional da Educação e Formação, relativamente a futuros procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas, que:

- promova uma cuidada revisão dos projectos postos a concurso por forma a reduzir os respectivos erros e omissões;





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

---

- em caso de aceitação de erros e omissões identificados pelos interessados, forneça-lhes uma nova lista das espécies de trabalhos e respectivo mapa de quantidades devidamente rectificadas;
- exija que os concorrentes, nas suas propostas, identifiquem, expressa e inequivocamente, o valor atribuído aos erros.

Emolumentos: € 12 688,97.

Notifique-se.



Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 17 de Novembro de 2010

O Juiz Conselheiro



(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima) (Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público



(Laura Tavares da Silva)