



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTA

Resolução Nº 97/FP/2014

Proc nº 123

1.O Tribunal de Contas, em sessão diária de visto de 22 de Julho do corrente ano, examinou o processo relativo ao contrato de empreitada para a “Construção da Sé Catedral de Ondjiva” no valor de Kz 459.138.768,00, celebrado entre o Governo Provincial do Cunene e a empresa “ Omatapalo – Engenharia & Construção, SA”

O processo deu entrada no Tribunal em 7 de Abril de 2014.

II Factos

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

2.1 Por Despacho do Senhor Governador Provincial do Cunene, emitido em 30 de Dezembro de 2013, foi autorizado o lançamento de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, com vista à adjudicação da empreitada que constitui o objecto do contrato em apreço;

2.2 Por Despacho de 31 de Dezembro de 2014, o Governador Provincial nomeou a Comissão de Análise e Avaliação das Propostas;

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a long horizontal stroke. A small number '1' is written at the end of the signature.

2.3 A entidade promotora, exibiu no âmbito daquele concurso, os seguintes elementos: Programa de concurso, caderno de encargos e projecto base;

2.4 Nas cláusulas técnicas do Caderno de Encargos, no item “Natureza do Solo”, consta que “ não existe uma prospecção geotécnica do solo, que permita definir a natureza das fundações, pelo que esta recolha terá de ser feita pelo adjudicatário, não se acatando posteriormente aumentos de preços da obra, alegando desconhecimento do tipo de terreno”

2.5 Na sequência do Despacho do Governador Provincial, o Director do Gabinete de Estudos e Planeamento enviou ofícios convites às empresas Omatapalo, SA, Construfal, BMN, Lda e Terra-Sul Lda, para que no prazo de sete dias, a contar da recepção das cartas convites, enviassem as suas propostas; (vd ofício de 15 de Janeiro de 2014 e ponto V do caderno de encargos);

2.6 Dos quatro convites dirigidos às empresas, apenas dois apresentaram propostas:

Omapatalo SA Kz 459.138.760; prazo 420 dias (14 meses)

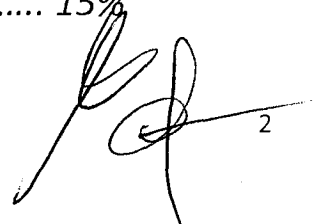
Construfal..... Kz 482.720.000,00; prazo 12 meses

2.7 No ponto 20 do Programa de Procedimento os critérios de apreciação das propostas eram os seguintes:

(i) valor da proposta..... 35%

(ii) prazo de execução da obra..... 20%

(iii) capacidade técnica da empresa..... 15%



(IV) capacidade financeira da empresa..... 15%

(V) peso da organização e estado de completamento dos documentos que acompanham a proposta..... 15%

2.8 No Relatório de Avaliação das Propostas os critérios de apreciação das propostas foram os seguintes:

- a) qualidade da proposta 30%;
- b) capacidade técnica 30%;
- c) preço 20%;
- d) programa e prazo de execução 20%;

2.9 O acto público do concurso, decorrido no dia 28 de Janeiro de 2014, culminou com a admissão de todos os concorrentes e das propostas por eles elaboradas, na sequência de exame formal efectuado aos documentos de habilitação exigidos no programa de concurso, assim como à documentação apresentada a instruir as respectivas propostas.
fls 65 dos autos

2.10 Dá-se por integralmente reproduzido o Relatório Preliminar de Avaliação das Propostas; - fls 69 a 80;

2.11 Dá-se por integralmente reproduzido o teor do Relatório Final que consta do processo instrutor - fls 82 a 95;

2.12 Por Despacho de 14 de Fevereiro de 2014, o Governador da Província do Cunene homologou o Relatório Final que foi dado conhecimento aos concorrentes, nos termos do nº3 do artº 97º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.



2.13 A prestação de serviços foi adjudicada à Omapatalo, SA, -primeira classificada- pelo montante de Kz 459.138.760,00;

2.14 O respectivo contrato de empreitada, que constitui o instrumento jurídico ora submetido a fiscalização preventiva, foi outorgado no dia 25 de Fevereiro do corrente ano;

2.15 A presente empreitada de obra pública, foi lançada na modalidade de preço global;

2.16 A entidade adjudicante juntou nota de cabimentação inicial no valor de Kz 152.999.800,00;

2.17 Foi fixado para a execução da empreitada o prazo de 425 dias, contados a partir da data do auto de consignação;

2.18 A adjudicatária prestou garantia bancária;

2.19 O projecto encontra-se inscrito no PIP/2014, tratando-se de um projecto plurianual.

3 Apreciando

3.1 Nos termos do **artº 24 da Lei nº 20/10 de 7 de Setembro**, o tipo de procedimento a seguir na escolha do co-contratante está dependente do **valor estimado do contrato** ou do **preço base do concurso**.

Desde logo salienta-se que se trata de valores estimados, isto é, valores calculados pela entidade contratante no estudo previsional económico do contrato a celebrar efectuado como *acto preparatório da abertura do procedimento de adjudicação*.

É com base no preço base que se desenvolve o concurso.



Assim, o valor para efeitos de concurso é, nas empreitadas por preço global, o preço base do concurso, nas empreitadas por série de preços, é o custo provável dos trabalhos estimados sobre as medições do projecto.

São razões de estrita disciplina financeira pública que estão presentes na “ratio” do já referido artigo.

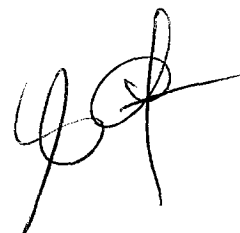
Oficiosamente, a Câmara solicitou alguns elementos ao Ministério do Planeamento, sobre o projecto em análise tendo verificado que houve um estudo que levou à concretização do valor estimado do contrato e consequentemente a escolha do tipo de procedimento, cumprindo-se desta forma, o preceituado no mencionado artigo.

3.2 O contrato foi precedido de concurso limitado sem apresentação de candidaturas previsto na al c) do artº 23º, conjugado com os artigos 129ª a 131ª, da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

O artº 73º refere que “A entidade pública contratante deve fixar, no anúncio e no programa do concurso, o prazo para a apresentação de propostas, que deve ter em conta o tempo necessário à sua elaboração, em função da natureza, das características, do volume e da complexidade das prestações objecto do contrato a celebrar.”

O nº 2 do mesmo artigo refere que “o prazo para a apresentação de propostas não pode ser inferior a 20 nem superior a 120 dias.”

Fixou-se um prazo irreal para apresentação de propostas, num **processo tão complexo**, em que *conviria haver um número substancial de concorrentes e quiçá, abrir-se um concurso público.*



A consequência dessa limitação temporal foi a fraca resposta dos concorrentes (apenas dois!..), por cerceamento ilegal da possibilidade de outras empresas se apresentarem com propostas eventualmente mais favoráveis.

Preceitua o nº 3 do artº 12 do Decreto presidencial nº 30ª/10, de 12 de Abril, que “É proibida a inclusão no PIP a execução de projectos de investimento público que violem o princípio da livre concorrência.”

3.3 O artº 99º da lei que vimos citando, diz que “A adjudicação é feita, de acordo com o que estiver estabelecido no programa do concurso

(...)”

As duas propostas analisadas não tiveram em conta os critérios de adjudicação previstos no ponto 20 do Programa do Concurso, tendo a comissão, de uma forma administrativa, utilizado outros critérios (vd 2.7).

Esta grelha altera o quadro inicial admitido a concurso, pois, *não é juridicamente admissível, “pro futuro”, qualquer alteração ao elenco e à mais valia ou ao peso que cada um dos critérios de adjudicação tiver adquirido no concurso* (princípio do congelamento dos critérios fixados).

Aliás, se não fosse assim, seria totalmente destituída de sentido a exigência de os critérios de adjudicação serem prévia e ordenadamente, estabelecidos.

Não é permitido à entidade adjudicante, “voltar atrás”, incluindo *novos elementos e reordenando-os (valorizando ou desvalorizando) o peso de cada um.*



Depois de publicitados o critério e factores de escolha das propostas a adjudicar, e entidade adjudicante, e por maioria de razão a comissão de análise e avaliação das propostas, ficam a eles vinculados ou seja, ficam obrigados a seguir o critério e a aplicar os factores escolhidos (ponto 20 do Programa do concurso).

Neste procedimento constatou-se que a Comissão desvirtuou os critérios fixados no Programa de concurso, com a introdução de novos elementos, alteração das ponderações, e a sua ordenação. Esta prática é a todos os títulos incorrecta, porque incompatível com os princípios da estabilidade e com a necessidade de *transparência na actuação da Administração*.

Ora, no caso vertente, os critérios de adjudicação adoptados pela comissão que serviu de base a adjudicação estão em desconformidade com o previsto no programa do concurso, violando-se assim, o disposto no ponto 20 do mencionado programa, conjugado com o nº 7 do artº 99º da Lei nº20/10, de 7 de Setembro.

Por outro lado, não se compreende, a inclusão do factor "*Peso da organização e estado de completamento dos documentos que acompanham a proposta*" como critério de apreciação das propostas. É no acto público do concurso que devem ser apreciados os aspectos formais.

Nesta fase (mérito das propostas), o que não pode é, voltar a apreciar-se questões como as que acima identificamos, que deveriam ter sido analisadas e decididas na fase anterior.

Importa, agora, abordar a questão da fundamentação do Relatório que serviu de suporte ao acto de adjudicação.



7

O Relatório elaborado pela Comissão, não contém uma apreciação fundamentada da sustentabilidade técnica das propostas, em relação a cada proposta, de modo a justificar a pontuação atribuída.

A comissão limitou-se a propor a adjudicação à concorrente Omatapalo (vd nº 3 do ponto 8, fls 79).

O dever de fundamentação do acto de adjudicação não só decorre directamente do artº 97º, como também do artº 68º de Decreto-lei nº 16-A/95 de 15 de Dezembro, sobre, respectivamente, aquele dever.

A insuficiência de fundamentação do acto administrativo de adjudicação consubstancia uma ilegalidade (vício de forma).

3.3 O Caderno de Encargos refere que *“não existe uma prospecção geotécnica do solo, que permita definir a natureza das fundações, pelo que esta recolha terá de ser feita pelo adjudicatário (...)”*

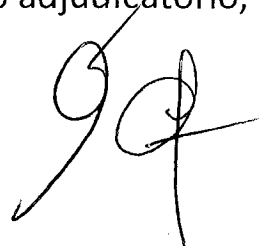
É necessário que o estudo geológico do solo seja feito como primeira etapa da obra gerando em consequência o projecto técnico das fundações de forma a permitir que o fiscal acompanhe a execução das mesmas.

4 Decisão

Termos em que se decide:

a) Visar o contrato em apreço;

b) Recomendar ao Governo da Província o cumprimento rigoroso, em contratos administrativos futuros, das normas e cláusulas a que se auto-vincula, por força do Programa de Concurso e Caderno de Encargos subjacentes ao respectivo procedimento adjudicatório;



c) Recomenda ainda que tenha em consideração os pontos 3.2 e 3.3 acima mencionados.

São devidos emolumentos

Notifique-se

Luanda, 22 de Julho de 2014

Juízas Conselheiras,

Ana Chaves –Relatora


Conceição Matos