



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTAS

RESOLUÇÃO Nº 12 FP/16

**Processo nº:11/PV/2016**

O Ministério da Energia e Águas submeteu à fiscalização prévia, o contrato que celebrou com a empresa Ambergol – Ambiente e Energia de Angola, Lda, para a “Ampliação da Subestação Zango II e Ligação da Nova Centralidade da SONIP”, na modalidade “chave na mão”, pelo valor de Kz 497 114 830,00.

Os trabalhos objecto do contrato serão realizados nos Lotes 1 e 3, cujo âmbito está previsto no seu artigo 2º.

O prazo de execução é de 12 meses.

Os Factos:

Do processo resultam apurados os seguintes factos com interesse para a decisão a proferir:

1. O procedimento prévio à contratação foi o concurso limitado sem apresentação de candidaturas, previsto na al.c) do nº1 do artigo 22º da Lei nº20/10, de 7 de Setembro;
2. A EDEL-EP (actual ENDE-EP), enquanto entidade adjudicante, apresentou no acto do concurso, o Caderno de Encargos (CE) e o Programa do Procedimento (PP) (Instruções aos Concorrentes);
3. O pacote posto a concurso foi dividido em 4 lotes, sendo cada um deles integrado pelos trabalhos constantes do nº2 do artigo 2º do contrato;
4. No ponto 9 do Programa do Procedimento, estabeleceu-se que a “avaliação das propostas será feita utilizando o critério da média ponderada, fixando-se a pontuação a atribuir da seguinte forma:

**a) Proposta Técnica (100 pontos)**

- Aspecto geral de apresentação da Proposta.....5 pontos
- Memória descritiva e justificativa.....55 pontos
- Curriculum vitae da equipa técnica.....15 pontos
- Experiência da empresa em acções semelhantes 25 pontos

**b) Proposta Financeira (100 pontos)**

- Preços.....70 pontos
- Alcance da proposta.....30 pontos

A pontuação final será calculada com base na seguinte fórmula:  $PF=0.70PT+0.30PF$

5. Em sede do mesmo ponto 9 definiu-se que:

- A adjudicação da proposta será feita ao concorrente que obtiver maior pontuação final, parcialmente por lote, ou total pelo conjunto (9.2);
- Considerando o limite autorizado para a despesa e sendo o concurso constituído por diferentes lotes, poderá a adjudicação ser parcial e a diferentes concorrentes conforme os resultados parciais das suas propostas (9.3);
- A EDEL – EP (ENDE-EP) poderá tomar a decisão de não adjudicação se nenhuma das propostas apresentar os requisitos técnicos minimamente exigidos ou, se o seu valor estiver além do montante expectável (9.4);

6. Ao concurso candidataram-se e apresentaram as respectivas propostas, os quatro concorrentes convidados que constam do Relatório Final (fls31) que aqui se dá por integralmente reproduzido;

7. Com excepção da empresa EFACEC que apresentou proposta para 3 lotes apenas (1, 3 e 4), os outros três concorrentes apresentaram propostas para todos os lotes;

8. Consta do Relatório Final de 12.02.2015 (fls 29 a 31), o que infra se transcreve:

*“Com base nos critérios definidos no Programa do Procedimento, a Comissão de Avaliação procedeu à análise das propostas, constatando que no geral todas as propostas técnicas estão niveladas entre si e atendem os requisitos do CE, ficando portanto a diferença marcada pela proposta financeira”;*



*“Estando as cotações de todos os concorrentes para os Lotes 2 e 4 muito acima do valor estimado, e conforme o previsto no nº 9.4 do Programa de Procedimento (Instruções aos Concorrentes), a Comissão não atribuiu nenhuma classificação para estes Lotes, aplicando concomitantemente o princípio de não adjudicação”;*

*Para os Lotes 1 e 3, com cotações dentro do valor estimado, a classificação foi a seguinte:*

#### **Lote 1**

1º Ambergol, valor de Kz 262 144 820.00

2º Eface, valor de Kz 275 365 220.00

3º Powergol, valor de Kz 286 379 830.00

4º Proef, valor de Kz 293 038 420.00

#### **Lote 3**

1º Ambergol, valor de Kz 139 222 520.00

2º Efacec, valor de Kz 148 207 992.00

3º Powergol, valor de Kz 154 136 240.00

4º Proef, valor de Kz 156 507 130.00

**9.** A adjudicação recaiu nas propostas do concorrente Ambergol, classificado em 1º lugar nos lotes 1 e 3;

**10.** Definiu-se no nº1 do artigo 2º do caderno de encargos que, tendo o pacote a concurso sido dividido em lotes, deverá ser apresentado para cada lote, o respectivo preço e o desdobramento dos preços dos materiais por valores unitários de fornecimento e montagem (...).

**11.** Em sede do mesmo artigo 2º (nº3) consta que “os trabalhos necessários, cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídos na previsão (...) serão executados pelo empreiteiro como “trabalhos a mais” com base nos preços unitários do contrato e recurso à verba destinada às “Contingências” ou “Imprevistos” (...).

Neste contexto, ao valor das propostas foi acrescido o montante correspondente a 5% para cobertura de “Imprevistos”.

12. Acordou-se no nº2 do artigo 5º do contrato que decorrido o primeiro ano de execução dos trabalhos, se se verificar uma variação acentuada da taxa de câmbio, haverá lugar a uma actualização dos preços do contrato, nos termos abaixo descritos:

- Para os fornecimentos, a actualização dos preços em moeda nacional, será feita com base na taxa de câmbio vigente para a moeda de origem dos fornecimentos;
- Para as montagens, os preços serão actualizados tomando o índice de inflação no período correspondente.

13. A caução prestada é válida por 180 dias, o que deixa a descoberto de qualquer garantia, os 18 meses subsequentes ao que a contratada está legal e contratualmente obrigada a responder pelas eventuais deficiências que se venham a verificar na execução do contrato.

## **Apreciando**

### **I. Os Critérios de Avaliação**

A formação de contratos de obras públicas deve ser precedida de um dos tipos de procedimentos de concurso previstos no artigo 22º da Lei nº20/10, de 7 de Setembro.

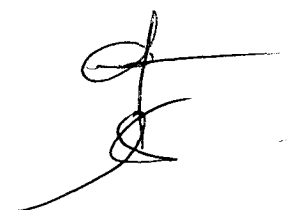
No presente caso, a entidade escolheu o tipo de procedimento do concurso limitado sem apresentação de candidaturas, previsto na al.c) do artigo 23º da citada Lei.

Neste tipo de procedimento, as peças a serem patenteadas no acto do concurso, são o programa do procedimento, o convite para apresentação das propostas e o caderno de encargos.

O programa do procedimento que tem a natureza de regulamento administrativo, define os termos a que deve obedecer todo o procedimento, até à celebração do contrato final.

Com efeito, na abertura do concurso (público ou limitado), a entidade pública contratante tem a obrigação de definir e divulgar, no programa do procedimento ou do concurso, tudo o que for relevante para efeitos de adjudicação.

Assim será com os critérios de adjudicação, autovinculando-se a eles.



Portanto, se a entidade pública contratante estabeleceu no programa do procedimento, que a adjudicação seria feita ao concorrente que obtivesse maior pontuação final, parcialmente por lote ou pelo conjunto dos lotes, calculada em função da fórmula previamente definida, **a comissão tem a obrigação de avaliar e classificar as propostas, ordená-las para efeitos de adjudicação, de acordo com o respectivo critério de adjudicação.**

Não basta pois que a análise da comissão se limite a critérios qualitativos, como se constata do seu relatório final, em que se refere que *todas as propostas técnicas reúniam os requisitos técnicos minimamente exigidos*, sem contudo sustentá-la com uma grelha de avaliação.

● É imprescindível que as propostas sejam avaliadas, atribuindo-se-lhes as pontuações obtidas em cada um dos factores do critério de adjudicação escolhido e que devem constar de uma grelha de avaliação.

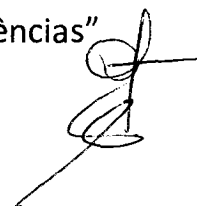
**Com efeito, a ausência de uma grelha de avaliação que espelhe a pontuação obtida pelos concorrentes em cada uma das propostas, inquina todo o acto de adjudicação.**

Por outro lado, a decisão de não adjudicação das propostas com valores além do “montante expectável”, vertida no programa do procedimento (9.4) e acolhida pela comissão de avaliação, é ilegal e lesiva de princípios gerais dos procedimentos concorrenciais, com destaque para os princípios da publicidade e da transparência.

● É ilegal porque, se o “montante expectável” se refere ao valor estimado do contrato, então esse valor devia ser do conhecimento prévio dos concorrentes, considerando que foi um factor tomado em consideração na avaliação das suas propostas. Não o tendo sido, não pode ser considerado para efeitos de escolha das propostas, na medida em que, **num concurso a entidade adjudicante tem a obrigação de fixar e divulgar previamente tudo o que for relevante para efeitos de escolha na adjudicação.**

## II. Os Imprevistos

Referimo-nos no ponto 9 dos factos constantes da presente Resolução, que a entidade pública adjudicante incluiu no caderno de encargos, uma cláusula que prevê a execução pelo empreiteiro, de trabalhos a mais, tendo estabelecido que tais trabalhos a mais, serão pagos com recurso a uma verba destinada às “Contingências”



ou “Imprevistos”, cujo montante, correspondente a 5% do valor da proposta, é incluído no valor global do contrato.

O artigo 197º da Lei da Contratação Pública, dispõe no seu nº1 que “os trabalhos necessários, cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídos na previsão que serve de base ao contrato, serão executados pelo empreiteiro como trabalhos a mais”.

E o artigo 203º da mesma lei define o que são trabalhos a mais: “Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não tenham sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e **se tenham tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas**, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:

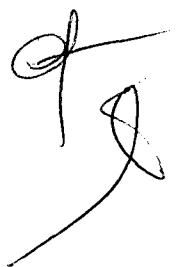
- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconvenientes graves para o dono da obra;
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.

Da conjugação das duas disposições legais, resulta claro que só serão executados como trabalhos a mais, os necessários cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídos na previsão de base ao contrato e **se tenham tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas** desde que se verifique qualquer das condições previstas nas al.a) ou b).

Em face de tal definição é nosso entendimento que a inclusão no contrato de um valor para imprevistos, só pode atribuir-se a um projecto deficientemente elaborado e não a qualquer circunstância imprevista que venha a decorrer da execução da empreitada, considerando que o objecto da referida empreitada foi definido pelos trabalhos incluídos no respectivo caderno de encargos, aceite pelo empreiteiro e na base do qual elaborou a sua proposta.

Neste contexto, não vê o Tribunal de Contas qualquer circunstância imprevista que “ab initio” justifique a inclusão de tal verba no contrato.

Recomenda-se por isso que tal cláusula e respectivo valor sejam retirados do contrato.



### III. Actualização do preço do contrato

Relativamente ao nº2 do artigo 5º do contrato, consideramos não ter qualquer fundamento a sua inclusão na medida em que o prazo de execução do contrato é de doze (12) meses.

Em caso de variação acentuada da taxa de câmbio, quaisquer revisões aos preços de fornecimentos e montagem, deverão ser feitas de acordo com os cronogramas de execução física e financeira e a carga de mão-de-obra.

#### Decisão

Em face do exposto, conclui-se que o contrato em apreço não está em condições de receber o visto solicitado pelo que, em sessão diária de visto, decide-se devolver o processo para que o Ministério da Energia e Águas junte aos autos os seguintes documentos:

1. A grelha de avaliação das propostas com o cálculo da pontuação obtida por cada concorrente, nas propostas técnica e financeira;
2. Lista de preços médios que serviram de base de comparação dos preços apresentados pelos concorrentes nas suas propostas;
3. Cronograma de execução financeira em função do cronograma de execução física.
4. Proposta de modelo de cálculo da revisão de preços;
5. Lista de preços unitários incluindo a carga da mão-de-obra a aplicar na montagem;
6. Uma caução que cumpra com os pressupostos do nº1 do artigo 106º da Lei nº20/10, de 7 de Fevereiro;

Notifique-se

Luanda, 7 de Março de 2016

Os Juízes Conselheiros

*Constituição (heltora)*  
*Aus et al*