



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

Resolução nº 77 /FP/15

Proc. nº 116/15

O Tribunal de Contas, em sessão de visto de 17 de Julho de 2015, analisou o contrato de empreitada de Construção do Hospital Municipal do Cubal, celebrado entre o Governo Provincial de Benguela e a empresa Mega Construções, Lda.- Construção Civil e Obras Públicas, pelo valor de Kz 190.486.911,10.

A matéria de facto relevante para a decisão é a seguinte:

1. Através de concurso público foi lançado à concorrência a empreitada de construção do Hospital Municipal do Cubal, cujo anúncio de abertura foi publicado no Jornal de Angola de 12 de Julho de 2014;
2. Nos termos do nº 2 do artº 24º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, a entidade promotora do concurso forneceu o preço base do concurso no valor de Kz 209.500.000,00;
3. Ao concurso participaram 13 concorrentes;

A large, stylized handwritten signature in black ink.

A smaller, more detailed handwritten signature in black ink.

4. O acto público do concurso ocorreu no dia 31 de Julho de 2014, na sala de reuniões do INEA;

5. No ponto 4 do Relatório Final “ as propostas dos concorrentes foram analisadas tendo em consideração o seguinte mecanismo de avaliação:

$AC = 0,55 P. P.B + 0,15 G.P.A + 0,15 Pr.E.MB + 0,15 QVTP$

$$AC = 0,55 \frac{P.P.B}{P.P.A} + 0,15 \frac{G.P.A}{G.m.E} + 0,15 \frac{Pr.E.MB}{Pr.P.A} C + 0,15 \frac{QVTP}{PQVTE}$$

AC-Adjudicação do contrato

P.P.B- Preço da proposta mais baixa

P.P.A-Preço da proposta em análise

G.P.A- Garantia da proposta em análise

G.M.E-Garantia mais extensa

Pr.E.MB- Prazo de execução mais baixa

Pr.P.A-Prazo da proposta em análise

QVTP-Qualidade e valia Técnica da proposta em análise

PQVTE-Pontuação da qualidade e valia técnica mais elevada

6. No Relatório definitivo lê-se que “ O Governo Provincial exibiu em suporte informático, o Programa de Concurso; o Caderno de Encargos; Ficha Técnica e Peças Escritas e Desenhadas;



7. Os trabalhos objecto do contrato foram qualificados como trabalhos adicionais ao contrato de Construção do Hospital Municipal do Cubal, Província de Benguela;

8. A obra apresenta um prazo de execução de 9 meses;

9. O contrato foi assinado a 12 de Janeiro e deu entrada no Tribunal de Contas, a 3 de Junho de 2015;

10. A despesa com o contrato está inscrita no PIP/2015, com o valor definido de Kz de 147.000.000,00;

Apreciação

Questão prévia

Este processo enforma das mesmas irregularidades/ ilegalidades que já foram objecto de apreciação mais desenvolvida na Resolução nº 76, referente aos Contratos de Construção de Escolas nos Municípios do Bocoio, do Chongoroi e da Catumbela, que aqui damos por inteiramente reproduzida.

A nossa análise, cingiu-se apenas aos Relatórios Preliminar e Final uma vez que o **CD anexo ao processo, não contém quaisquer elementos.**



1. Objecto do contrato

No anúncio de abertura do concurso publicado no Jornal de Angola de 12 de Julho de 2014, o concurso foi lançado para a Construção de um Hospital e não como foi consignado na cláusula 2ª do contrato, como tratando-se de **trabalhos adicionais**.

Há portanto, desde logo, uma desconformidade entre aquilo que foi projectado e o que consta do contrato.

2. Critérios de adjudicação

A aplicação da fórmula de classificação das propostas está eivada de diversos erros, como se exemplifica de seguida:

a) A fórmula baseia-se em quatro factores de análise sendo três perfeitamente comensuráveis, logo despidos de apreciações subjectivas e um quarto factor possível de apreciação subjectiva.

b) De acordo com a estrutura da fórmula apresentada no Relatório, a proposta mais pontuável seria a que estivesse mais próxima de 100% ou da unidade (1). Contudo, qualquer dos resultados globais atribuído às propostas ultrapassa 100%.

c) Analisando o quadro quatro do Relatório que pretende apresentar a classificação dos concorrentes, verifica-se que a análise efectuada exclui o factor da garantia, o que no contexto da legislação em vigor, constitui uma lacuna.

d) Com base na aplicação dos dois únicos factores comensuráveis tomados em consideração no Relatório apresentado e respeitando os pesos e a construção da relação mais favorável, verificamos que a proposta considerada em 13º lugar passa para primeiro lugar, a segunda proposta mais pontuada foi-lhe atribuída a posição 10ª e assim sucessivamente.

A proposta considerada vencedora (Mega Construções, Lda.), surge com base nos critérios comensuráveis na posição terceira ex-quo com uma outra.

A proposta mais penalizada face aos factores comensuráveis (13ª) surge no Relatório da Comissão em 6º lugar.

e) O factor subjectivo de classificação das propostas designado “qualidade e valia técnica” da proposta (Q.V.T) foi utilizado de forma errada na classificação das propostas, pois a pontuação mais elevada deste factor atribuída com a pontuação “12”, nunca poderia ser inferior a qualquer pontuação deste factor de qualquer das propostas, ou seja, todas as propostas foram neste factor classificadas como acima da de melhor qualidade, chegando ao cúmulo da proposta dada como vencedora ser 7,6 vezes melhor que a proposta considerada mais pontuada.

f) Como se isso não bastasse, parte dos cálculos estão errados, pois se admitíssemos que os dados do quadro quatro eram

idóneos, a pontuação acumulada da 1ª, seria 1,753 e não, 1,88; a 2ª seria 1,72 e não 1,86 e a 3ª seria 1,7 em vez de 1,81.

Não foram salvaguardados os princípios da equidade e da transparência na avaliação das propostas com prejuízo para as partes envolvidas.

Trata-se de vício que inquina decisivamente o acto de adjudicação.

3. Relatórios Preliminar e Final

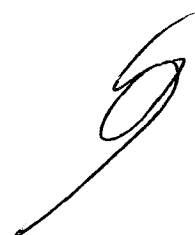
Nos termos do artº 89º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, “Após a análise das propostas, a Comissão de Avaliação deve elaborar um **relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenando-as para efeitos de adjudicação.**

A Comissão de Avaliação deve, também, propor a exclusão de concorrentes e de propostas (nº 2 do mesmo artigo).

O normativo impõe expressamente à Comissão de Avaliação que fundamente devidamente as opções que constituem as conclusões do seu relatório, **para que a decisão final de adjudicação possa ser igualmente fundamentada.**

O Relatório Preliminar limita-se à **reprodução da acta** de abertura do concurso (fotocópia da acta) e outros documentos com eles relacionados.

Não se cumpriu com o exigido na lei.



Por outro lado, não se realizou a audiência prévia dos interessados, como exige o artº 90º.

A falta de realização de audiência prévia dos interessados invalida os actos posteriores, tornando-os anuláveis, por **vício de forma**.

Foram, assim, postergados os artºs 89º e 90º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

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

Nos termos do nº 1 do artº 97º da Lei 20/10, de 7 de Setembro, “Após a análise das propostas, a Comissão de Avaliação deve elaborar um relatório final, fundamentado, no qual pondera as observações dos concorrentes, mantendo ou modificando o teor e as conclusões do relatório preliminar, podendo ainda propor a exclusão de qualquer proposta se verificar, nesta fase, uma qualquer causa de exclusão da mesma.”

O dever de fundamentação do acto de adjudicação não só decorre directamente do artº 97º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, como também do artº 68º do Decreto-Lei nº 16.A/95 de 15 de Dezembro, sobre respectivamente aquele dever.



No ponto 6 do **Relatório definitivo** sob a “epígrafe” Resumo, a Comissão de Júri, fundamentou as decisões, nos seguintes termos:

Alguns exemplos:

Mega Construções: apresenta um valor abaixo da licitação;

CCJ: apresenta um valor aproximado da licitação; *curriculum dos técnicos não é compatível com o alvará;*

ASSM: apresenta um valor abaixo da licitação; o curriculum dos técnicos não é compatível com o Alvará.


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

4. Anúncio do Concurso

Não é possível, que o anúncio se limite a declarar aberto o concurso “x” adiantando apenas que as empresas poderão adquirir o caderno de encargos e dirigir as propostas ao Gabinete de Estudos e Planeamento.

Os anúncios de abertura do concurso, têm, necessariamente, que conter algumas indicações acerca do procedimento em



causa que, todavia, dada a sua natureza sintética, não são suficientes para que os interessados possam ficar a conhecer, integralmente, as regras aplicáveis ao procedimento. Daí o programa de concurso e o caderno de encargos.

Concretizando, a lei estabelece um modelo de anúncio que deverá ser elaborado em conformidade com o anexo I do artº 55 da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, nele prevendo tudo aquilo que a Administração deverá tornar público.

O que se pretende é que os interessados tenham um conhecimento mínimo que lhes permita “**antever**” aquilo que está em causa e que lhes possibilite ter uma primeira ideia sobre se lhes interessa apresentar uma proposta naquele concurso.

Verifica-se que o anúncio de abertura do concurso público não foi elaborado em conformidade com o previsto no artº 59º da Lei nº 20/10, de 20 de Setembro.

5. Acta de abertura do concurso público

Nos termos do artº 78º, compete à Comissão, a verificação dos documentos de habilitação dos concorrentes, sobre a admissão definitiva ou condicional dos concorrentes ou sobre a sua exclusão.



Infelizmente, a acta que para o efeito se produziu, incorre em falta de rigor uma vez que não identifica os documentos que os concorrentes deveriam apresentar e que eram necessários para a sua admissão e qualificação, isto de acordo com o programa do concurso conjugado com o artº 60º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

6. Morosidade na tramitação procedimental

Desde a data da assinatura do contrato, até ao envio do processo ao Tribunal de Contas, decorreram mais de quatro meses.

Como procuramos demonstrar na matéria probatória, verificou-se uma longa morosidade na tramitação, para além da existência de irregularidades/ilegalidades dos actos aí praticados, em desrespeito ao nº 12 do artº 8º da Lei nº 13/10, de 20 de Setembro.

O procedimento administrativo deverá caracterizar-se pela unidade dos actos praticados, já que visa atingir um fim. Não foi, o que aconteceu neste processo.

7. Análise de Engenharia

O contrato foi celebrado pelo método de retribuição ao empreiteiro por preço global e visa a Construção do Hospital Municipal no Cubal.

Os trabalhos incluem os seguintes compartimentos:

- *Construção do Hospital;*
- *Construção da Morgue;*
- *Construção do Serviço e Apoio;*
- *Construção da Casa do Guarda;*
- *Construção da Casa das Máquinas;*

Relativamente às **peças do procedimento**, a lei recorre ao conceito de peças do procedimento, inscrito no artº 45º, para designar um conjunto heterogéneo de documentos escritos e desenhados em que se fixam as formalidades, os requisitos e os parâmetros que a entidade adjudicante quer ver adoptados num dado procedimento de formação de um contrato público e em que se estabelecem as bases gerais e especiais, técnicas, jurídicas e económico-financeiras, do contrato a celebrar.

Nos termos do artº 48º, “As peças do projecto a integrar nas empreitadas de obras públicas são as necessárias para uma correcta definição da obra, nomeadamente, as relativas à sua localização, ao volume e ao tipo de trabalhos, ao valor estimado para efeitos do procedimento; à natureza do terreno, ao traçado geral e a outros pormenores construtivos e técnicos, necessários à boa execução dos trabalhos.”

No Relatório definitivo lê-se que *“ O Governo Provincial exibiu em suporte informático os seguintes documentos: Programa de Concurso; Caderno de Encargos; Ficha Técnica e Peças Escritas e Desenhadas.*



O CD anexo ao processo, não contém quaisquer elementos.

Face à verificada ausência total de elementos que caracteriza o presente processo, abstemo-nos de nos pronunciar sobre esta matéria.

Decisão

As violações da legalidade que ocorreram no presente procedimento tais como, entre outras, *a falta de observância das normas de admissão a concurso, a carência total de fundamentação dos actos; falta de elementos essenciais da obra a realizar*, são de tal modo graves e atingem decisivamente os princípios fundamentais da contratação pública que, não podem de forma alguma receber o visto do Tribunal de Contas.

O comportamento procedimental da Comissão, só pode relevar de uma concepção em que o concurso é encarado como um mero conjunto de rituais sem utilidade ou de formalismo.

Pelo exposto, decide-se em sessão diária de visto, recusar o "VISTO" ao referido contrato, recomendando à entidade adjudicante, que proceda à realização de novo concurso, tendo em consideração as questões abordadas nesta decisão.



Notifique

Dê-se conhecimento ao Ministro das Finanças

Luanda, 17 de Julho de 2015

Juízas Conselheiras,

Ce. e. e. H. A. O. S. - Rel. ch. m. c.
E. V. Almeida