



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

Resolução nº 76 /FP/15

Proc(s) 113 a 115/15

Pelo ofício de 26 de Maio de 2015, o Governador Provincial de Benguela remeteu, para efeitos de fiscalização preventiva, três contratos de empreitadas, para construção de três escolas, nos Municípios da Catumbela, do Bocoio e do Chongoroi, a saber:

- Construção de uma escola no Município da Catumbela, celebrado com a empresa MSTA, Lda, no montante de Kz 226.999.998,76 (Proc.º nº113);
- Construção de uma escola no Município do Chongoroi, celebrado com a empresa Winga Serviços, Lda, no montante de Kz 235.780.801,65 (Proc.º nº 114);
- Construção de uma escola no Município do Bocoio, celebrado com a empresa DOID, Lda, no montante de Kz 233.993.928,80 (Proc.º nº115);

Para a apreciação dos processos releva a seguinte matéria de facto:

1. Os contratos foram precedidos de concurso público, cujo aviso de abertura foi publicado no Jornal de Angola, de 19 de Abril de 2014, com o teor- aqui dado como reproduzido- contido a fls destes autos;
2. Para instruir o seu pedido, o Governo da Província de Benguela juntou a documentação respeitante aos contratos de construção de escolas nos Municípios de Chongoroi e do Bocoio, **com excepção** das peças procedimentais referentes à escola do Município da Catumbela;
3. Pelo ofício de 10 de Junho de 2015, a Direcção dos Serviços Técnicos do Tribunal, solicitou o envio do Programa do Concurso, do Caderno de Encargos e das Peças Escritas e Desenhadas;
4. A entidade não respondeu à solicitação;
5. No ponto 1 do Programa de Procedimento fixa-se como preço base do concurso o montante de KZ 250.000.000,00;
6. Estabeleceu-se no ponto 10 do Programa do concurso que “Só é admitida como concorrente, a entidade (empresa) titular de alvará de habilitação para o serviço objecto do concurso.”
7. Por seu turno, o ponto 14.1 refere que “(...) na falta da classe correspondente dos alvarás e/ou de uma das subcategorias exigidas do mesmo, o candidato/concorrente não será admitido a concurso.”
8. O ponto 14.2 do Programa diz ainda que “Não serão aceites talões e/ou recibos em substituição de qualquer dos documentos. “



9. O critério adoptado para a avaliação das propostas foi o da “proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante (ponto 20 do Programa do concurso), tendo em conta os seguintes factores;

Preço da proposta.....40%

Prazo de execução da proposta.....20%

Capacidade técnica da empresa.....20%

Capacidade financeira da empresa.....15%

Documentos que acompanham a proposta..5%

10. Por Despacho de 23 de Maio de 2014, o Governador nomeou a Comissão de Análise e Avaliação das Propostas;

11. Ao concurso apresentaram propostas 55 concorrentes tendo sido excluídos 21 por falta de documentos, conforme espelha o quadro a fls 34 a 35 dos autos;

12. O acto público de abertura do concurso teve lugar a 27 de Maio de 2014, tendo a respectiva Comissão de Avaliação deliberado admitir todas as propostas;

13. Damos por inteiramente reproduzido para os devidos efeitos legais, o teor dos Relatórios da Comissão de Análise e Avaliação das Propostas, de 2 de Junho de 2014;

14. Por Despacho de 3 de Julho de 2014, o Governador homologou o Relatório Final de Análise e Avaliação das Propostas;

15. Nos termos do ponto 1 do Programa de Procedimento e da cláusula 4ª do Cadernos de Encargos, os contratos têm como objecto a construção de escolas, nos Municípios acima mencionados;



16. Os contratos foram celebrados em 12 de Janeiro de 2015 e deram entrada no Tribunal, a 3 de Junho do corrente ano;

17. As empreitadas foram adjudicadas por preço global e têm o prazo de execução de 14 meses (vd ponto 1 do Programa de Procedimento);

18. Os projectos estão inscritos no PIP de 2015, com o valor definido de Kz 215.000.000,00;

Apreciação

O contrato em análise rege-se pelas disposições do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, previsto no artº 184º e seguintes da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

A tramitação do concurso público compreende cinco fases:

1ª abertura do concurso e apresentação da documentação (artº 75º e segts);

2ª Acto público, onde se procede à apreciação formal da habilitação dos concorrentes e sobre a admissibilidade das propostas (arts. 78º e segts da citada lei);

3ª Qualificação dos concorrentes admitidos, em que se procede à avaliação da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes (art 85º e segts);

4ª Análise das propostas e elaboração dos Relatórios (artº 89º e 97º);

5ª Adjudicação (artº 98º).

Vejamos a conformidade dos actos com a lei.



1. Objecto do concurso

O artigo 4º do Caderno de Encargos diz que constitui objecto destes contratos de empreitada, a Construção de escolas.

O Governo da Província, com base nas peças escritas e desenhadas, no Programa do concurso e no Caderno de encargos, procedeu à abertura de concurso que teve por objecto a adjudicação das empreitadas de construção de Escolas nos Municípios de Chongoroi, do Bocoio e da Catumbela.

No entanto, na cláusula 2ª dos contratos estipulou-se que “O Dono da Obra adjudica ao empreiteiro a empreitada de trabalhos adicionais ao trabalho de “Construção de 1 escola de 20 salas de aulas, no Município (...)”

As cláusulas contratuais não estão em conformidade com o ponto 1 do Programa de Procedimento e do artº 4º do Caderno de Encargos, o que exige a sua rectificação.

2. Critérios de adjudicação

No procedimento prévio à realização da empreitada compete ao dono da obra a **definição e publicitação**, no anúncio e no programa do concurso, dos factores e/ou subfactores de apreciação das propostas, **bem como a fixação dos respectivos critérios de ponderação**.

O ponto 20 do Programa do Concurso fixou os seguintes critérios de adjudicação;



Preço da proposta.....	40%
Prazo de execução da proposta.....	20%
Capacidade técnica da empresa.....	20%
Capacidade financeira da empresa.....	15%
Documentos que acompanham a proposta.....	5%

No ponto 4 do Relatório Preliminar lê-se que o critério de adjudicação “Será o da proposta mais vantajosa, recaindo sobre aquela que obter a pontuação global (AC) mais elevada, de acordo com a seguinte expressão;

$$AC=0,4 (P.P.B/P.P.A)+0,2 (Pr.E.B/Pr.PA)+ 0,4 (Q.V.T.P/P.Q.V.T.E)$$

AC-Adjudicação ao concorrente

P.P.B-Preço da proposta mais baixa

P.P.A-Preço da proposta em análise

Pr.E.B-Prazo de execução mais baixo

Pr.P.A-Prazo da proposta em análise

Q.V.T.P-qualidade e valia técnica da proposta em análise

P.Q.V.T.E-Pontuação da qualidade e valia técnica mais elevada

Os critérios de adjudicação foram enumerados no Programa do Concurso e por isso, à partida eram do conhecimento dos concorrentes.

A estrutura da fórmula aplicada na apreciação e classificação das propostas, não corresponde à estrutura da fórmula apresentada aos concorrentes através do Programa do Concurso.




A estrutura da fórmula pontuando o factor subjectivo (Qualidade e Valia Técnica) com o mesmo valor que o factor preço, confere à classificação das propostas uma estrutura final passível de apreciações divergentes, precisamente pelo facto da excessiva valorização daquele factor subjectivo em detrimento dos factores comensuráveis sendo ainda de referir a não consideração do factor das garantias.

O nº2 do artº 86º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro refere que, “As propostas dos concorrentes qualificados devem ser analisadas **unicamente** em função dos critérios de adjudicação estabelecidos.”

As exigências da transparência e objectividade, bem como a defesa do princípio da igualdade de todos os interessados frente à Administração, impõe que a **apreciação dos factores determinantes dos critérios de adjudicação, se faça dum modo claro** quer no anúncio do concurso, quer no Programa (vd arts 59º e 60º)

Este procedimento violou, assim, o disposto no Programa do Concurso conjugado com a al) K do artº 60º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

3.Fundamentação da adjudicação

O nº 1 do artº 89º (Relatório preliminar) estipula que “*Após a análise das propostas, a Comissão de Avaliação deve elaborar um relatório fundamentado sobre o **mérito das propostas**, (...)*”

O nº 2 do mesmo artigo diz ainda que “No Relatório preliminar, a Comissão de Avaliação deve, também, propor a **exclusão** de concorrentes e propostas.”

No ponto 7 do Relatório preliminar (Parecer) o júri do concurso diz o seguinte: “(...) a selecção dos concorrentes reflecte os **princípios da**



racionalização e competitividade, uma vez que as empresas seleccionadas têm capacidades técnicas e operacionais, pelo que somos de parecer favorável à homologação dos contratos.

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

Esta deliberação da Comissão fere o artigo acima transcrito (89º), uma vez que o preceito impõe expressamente à Comissão que **fundamente** as opções que constituem as conclusões do seu relatório, para que a *decisão final de adjudicação possa ser igualmente fundamentada*.

Os actos administrativos carecem de fundamentação expressa e acessível quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos.

E um acto só estará devidamente fundamentado quando se toma conhecimento das razões de facto e de direito que sustentam uma decisão, permitindo-se apreender o itinerário cognitivo seguido pela entidade administrativa.

Diga-se ainda que o cumprimento do **dever de fundamentação é igualmente uma das características da boa gestão pública**: a fundamentação expressa das decisões contribui para tornar consistentes as motivações em que a formulação da vontade das pessoas colectivas públicas assenta.

4. Audiência Prévia

Nos termos do artº 90º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, após a elaboração do Relatório Preliminar, a Comissão de Avaliação deve proceder à audiência prévia dos concorrentes.



Antes de ser tomada uma decisão final, os interessados têm o direito de ser ouvidos, devendo, para isso, serem informados do sentido provável da decisão.

Não consta dos autos que se tenha realizado a audiência prévia, **obrigatória**, nos termos do citado normativo.

5. Habilitações Profissionais

A habilitação dos concorrentes resulta exclusivamente da verificação de **todos os documentos** cuja apresentação é exigida nos termos da lei (cfr al d) do artº 78º) e no Programa de concurso, e tem lugar na sessão do “acto público” do concurso.

O ponto 10 do Programa de concurso diz que *“Só é admitido como concorrente, a empresa titular de Alvará de habilitação para o serviço objecto do concurso.”*

Nos termos do ponto 14.1 do programa, *“(…) na falta da classe correspondente dos alvarás e/ou de uma das suas subcategorias exigidas do mesmo, o candidato/concorrente não será admitido a concurso.”*

O ponto 14.2 refere que *“Não serão aceites e/ou recibos em substituição de qualquer dos documentos assinados.”*

O ponto 21 do Programa do concurso estipula que **“Não são admitidas as propostas** que:

“Não contenham os elementos essenciais exigidos no programa do concurso ou não sejam instruídos com todos os elementos exigidos.”



Reza o artº 56º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, “No caso de se tratar de um procedimento para a contratação de uma empreitada de obras públicas, só são admitidas como candidatos ou concorrentes empresas titulares de alvará de empreiteiro de obras públicas de categoria ou subcategoria indicada no anúncio e no programa do procedimento e da classe correspondente ao valor da proposta.”

Perante as disposições acima transcritas, impõe-se analisar o caso concreto:

O contrato de empreitada para construção de uma escola no Município de **Chongoroi**, foi adjudicado à empresa Winga Serviços, Lda, no montante de Kz 235.780.801,65 (Proc.º nº 114);

A empresa Winga Serviços, Lda, instruiu o processo do concurso com uma “guia de pagamento” datada de 10 de Abril de 2014, para emissão de alvará de empreiteiro de obras públicas, correspondente à 5ª classe.

Isto equivale dizer que até a altura em que o contrato foi assinado, a empresa a quem foi adjudicado o contrato nem sequer fez prova do alvará;

A entidade adjudicante, ao celebrar o contrato com a mencionada empresa, agiu, manifestamente, ao arrepio da lei aplicável (artº 56º, conjugado com o Decreto nº 9/91, de 23 de Março).

Nesta parte, o Governo Provincial compreenderá bem a indispensabilidade da certificação da aptidão técnica por entidades competentes e legalmente habilitadas para o efeito (alvarás), por oposição à admissão meramente fáctica da mesma.

Relativamente ao contrato de empreitada para construção de uma escola no Município de **Bocoio** foi adjudicado à empresa DOID, Lda, pelo valor de Kz 233.993.928,80 (Proc.º nº115);

A referida empresa instruiu o processo do concurso com uma Declaração emitida pela Direcção Provincial de Obras Públicas de 6 de Março de 2014 (2 meses antes do contrato), válida por um período de 6 meses, autorizando a empresa exercer provisoriamente a actividade de fiscalização e construção civil e obras públicas (fls 185 dos autos).

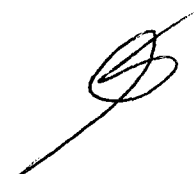
O exercício da actividade da construção civil depende da titularidade de um alvará emitido pela CONICLE.

Não pode aceder a um procedimento quem não detiver à data da apresentação da proposta ou da candidatura, os requisitos de habilitação exigidos no Programa do concurso.

De forma alguma aquela declaração substitui o Alvará emitido pela entidade competente.

Com este comportamento procedimental a Comissão desvalorizou a importância das regras estabelecidas no programa do concurso e, desta forma, abriu caminho à arbitrariedade, na medida em que se permitiu a admissão irregular dos adjudicatários. O que não é aceitável.

Reza o artº 6 da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro que "(...) os membros da Comissão de Avaliação e do Júri envolvidos no planeamento, na preparação e na realização dos procedimentos de contratação pública devem:



b) Actuar segundo o interesse público e de acordo com os objectivos, as normas e os procedimentos determinados na presente lei.

c) Observar as leis, os regulamentos (...)"

6. Análise do período temporal dos contratos

O processo de lançamento do concurso teve início a 19 de Abril de 2014, com a publicação do anúncio no Jornal de Angola e terminou com as assinaturas dos contratos a 12 de Janeiro de 2015, cuja remessa ao Tribunal de Contas, ocorreu quadro meses após a sua assinatura.

Nos termos do artº 61º da Lei nº 13/10, de 9 de Julho, as entidades devem enviar os processos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar da data da sua aprovação pelo órgão competente.


7. Análise das peças técnicas da construção das escolas nos Municípios do Chongoroi e do Bocoio.

O ponto 3 da al. b) do artº 14º do Caderno de Encargos diz que:

Das peças desenhadas devem constar, além de outras reputadas necessárias, as seguintes:

(...)

b) "Se existirem, plantas de sondagens e os perfis geológicos. A não ser patenteado o estudo geológico do terreno, serão obrigatoriamente definidas pelo dono da obra, as características do terreno para execução da mesma."



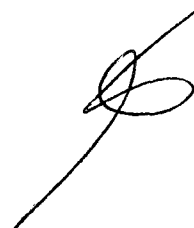
À excepção da construção de uma escola no Município da Catumbela, as peças do projecto para a construção das escolas nos Municípios do Chongoroi e do Bocoio, estão em conformidade com a lei.

No entanto consta-se que as áreas das fundações das duas localidades (Bocoio e Chongoroi) onde irão ser construídas as escolas têm um mesmo projecto “tipo” de fundação, o que nos leva a concluir que têm as mesmas características geotécnicas.

Se assim não for, pode originar um incremento nos valores previstos por incerteza no custo dos trabalhos de fundação, uma vez que o projecto poderá ter sido elaborado sem levar em consideração o local da sua implementação.

Assim, teria sido tecnicamente mais sensato a adopção pelo dono da obra do modo de retribuição misto; sendo por série de preços para os trabalhos de fundação.

Concluindo, o nº 1 do artº 48º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro refere que “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, (..) à **natureza do terreno**, ao traçado geral e a outros pormenores construtivos e técnicos necessários à boa execução dos trabalhos.



8. Processo de construção de uma escola no Município da Catumbela (Proc nº113)

Damos aqui por reproduzida as considerações feitas no ponto relativo à inexistência das peças escritas e desenhadas da Resolução nº 77/15.

Decisão

As irregularidades/ilegalidades apontadas ao longo desta decisão legitimam que se conclua que os processos evidenciam lacunas, e afrontamentos legais que inviabilizam a concessão do visto por este Tribunal.

Pelos fundamentos expostos decide-se em sessão de visto recusar o "VISTO" aos contratos de empreitadas de construção de escolas, nos Municípios acima mencionados.

Registe e Notifique

Luanda, 17 de Julho de 2015

Juízas Conselheiras,

Ant. Chaves - Relator
Es. Almeida