



REPÚBLICA DE ANGOLA  
TRIBUNAL DE CONTAS

## Resolução nº94/15

Proc nº 170/15

I Pelo ofício datado de 13 de Julho de 2015, o Governador da Província de Benguela, remeteu, para fiscalização preventiva o contrato de empreitada para a Construção do Hospital Municipal do Lobito celebrado com a empresa ZHONGJIAN INTERNATIONAL, Lda, pelo valor global de Kz 1.885.573.455,40 (Um bilião, Oitocentos e Oitenta e Cinco Milhões, Quinhentos e Setenta e Três Mil, Quatrocentos e Cinquenta e Cinco Kwanzas e Quarenta Cêntimos).

II Consideram-se assentes, com relevo, os seguintes factos, face toda a documentação, existente no processo.

Este processo deu entrada no Tribunal de Contas em 23 de Julho do corrente ano tendo sido registado com o nº 170/FP/15;

O Processo veio a ser devolvido para que a entidade juntasse aos autos o comprovativo do pagamento de caução definitiva por parte do adjudicatário, por ofício datado de 29 de Julho;

Pelo Despacho nº 76/15 de 7 de Abril de 2015, o Governador Provincial de Benguela nomeou a Comissão de Abertura e Avaliação do concurso;

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

1

A entidade promotora do concurso exibiu no âmbito desse concurso, o Programa do Concurso, o Caderno de Encargos e o Projecto Base (Peças Escritas e Desenhadas);

O preço base do concurso é de Kz 1.500.000.000,00;

De acordo com o artº do programa do Concurso, o critério de adjudicação assenta na proposta economicamente mais vantajosa, mas em conformidade com os factores e ponderações a saber; Preço, 40%; Prazo, 20%; Capacidade Técnica, 20%; Capacidade Financeira, 15%; Peso da Organização dos Documentos 5%;

Através de concurso público foi lançado à concorrência a empreitada de Construção do Hospital Municipal do Lobito, cujo anúncio foi publicado no Jornal de Angola de 2 de Janeiro de 2015;

Apresentaram-se a concurso 12 empresas;

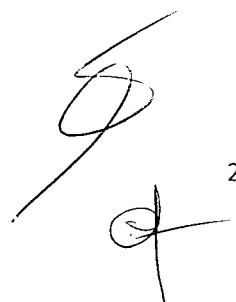
O Acto público do concurso ocorreu no dia 8 de Abril do corrente ano, na sala de reuniões do ENEA;

No domínio dos relatórios Preliminar e Final de avaliação das propostas, o júri, deliberou adjudicar o contrato à empresa ZHONGJIAN INTERNATIONAL, Lda, pelo valor global de Kz 1.885.573.455,40;

O correspondente contrato foi celebrado em 22 de Maio de 2015;

Do contrato consta cláusula em que se refere que “o prazo de execução é de 16 meses”;

A despesa com o contrato está inscrita no PIP/15, com o **valor global de KZ 209.500.000;**



2

## II Apreciação

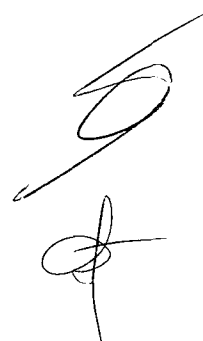
Para fundamentar a decisão final, face aos factos acima expostos, devem ser analisadas as seguintes questões:

1. Consultados o OGE/15 e os elementos do SIPIP do Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial verifica-se que para o projecto em apreço está acordado e estabelecido o montante de Kz 209.500.000, a ser disponibilizado em dois exercícios económicos, sendo Kz 147.000.000, para o exercício de 2015 e 62.500.000, para o exercício de 2016.

Verificando-se que os mecanismos desta disponibilização orçamental foram de facto executados para 2015, afectando a este projecto o montante de Kz 147.000.000 (vd OGE/15).

Confrontando estes elementos com o valor do projecto (cl. 7ª) cujo valor contratual acordado entre o Governo da Província e o empreiteiro é de Kz 1.885.573.455,40 (Um bilião, Oitocentos e Oitenta e Cinco Milhões, Quinhentos e Setenta e Três Mil, Quatrocentos e Cinquenta e Cinco Kwanzas e Quarenta Cêntimos), constata-se uma discordância de exactamente **nove vezes** entre o valor do contratado e o montante fixado no SIPIP e confirmado no OGE de 2015.

Acresce ainda referir que só o down payment deste contrato é de Kz 282.836.018,31 (Duzentos e oitenta e Dois Milhões, oitocentos e Trinta e Seis Mil e Dezoito Kwanzas e Trinta e Um Cêntimos) que ultrapassa o valor global do projecto fixado no SIPIP.



A menção feita no nº 2 da cláusula 8ª que os pagamentos do contrato serão executados em três anos, sendo a sua cobertura a fonte ROT e Financiamento Externo, não se encontra respaldada no PIP de 2015, não se confirmando assim o explicitado neste nº 2.

Por outro lado, é de referir que o valor o valor do contrato, ultrapassa em 25%, o valor base do concurso.

2. Admitindo-se como viável o valor deste contrato (Kz 1.885.573.455,40 (Um bilião, Oitocentos e Oitenta e Cinco Milhões, Quinhentos e Setenta e Três Mil, Quatrocentos e Cinquenta e Cinco Kwanzas e Quarenta Cêntimos), verifica-se que o mesmo excede o limite de competência fixado ao Governo Provincial, para autorizar a despesa com o contrato.

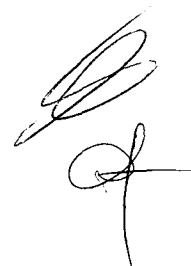
Nos termos do nº 2 do artº 34º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, o Governador Provincial não pode exceder o limite imposto por lei, que é de Kz 500.000.000,00.

3. Importa abordar a questão do Acto público do concurso e da fundamentação do Relatório que serviu de suporte ao acto de adjudicação.

Nos termos do art. 78º, a habilitação dos concorrentes deveria ter-se processado através do acto público do concurso, havendo neste acto, um mínimo de formalidades **obrigatoriamente** a observar, podendo estas ser agrupadas em duas partes:

*Abertura dos invólucros e admissão dos concorrentes;*

*Abertura e admissão das propostas.*



A acta deste processo, limitou-se a declarar que *“participaram 12 concorrentes e que foram verificados os documentos de habilitação em conformidade com o Programa do concurso, tendo sido os mesmos admitidos para a segunda fase (sublinhado nosso).*

Suscita censura a forma de fundamentação encontrada para concluir pela adequação ou não da habilitação dos documentos dos concorrentes com o exigível no Programa do Concurso.

Do modo como foi elaborada, não reflecte o que verdadeiramente se passou na abertura do acto do concurso, como dispõe a alínea d) do art78º da lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

4. Os relatórios (Preliminar e Final) foram elaborados no dia 8 de Abril (data de abertura do acto público) limitando-se a Comissão a propor a adjudicação à empresa ZHONGJIAN INTERNATIONAL, Lda, pelo valor global de Kz 1.885.573.455,40.

**A função da Comissão de Avaliação é analisar o conteúdo das propostas, valorar os seus aspectos positivos e negativos e emitir opinião fundamentada acerca deles, por forma a preparar uma correcta e criteriosa decisão.**

**A Comissão não procedeu à análise comparativa do mérito das propostas, limitando-se a atribuir uma ponderação numérica e as classificações finais atribuídas às propostas dos concorrentes.**

O artigo 89º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, sob a epígrafe “Relatório preliminar”, dispõe no seu nº 1, que a Comissão de Avaliação deve elaborar um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenando-as para efeitos de adjudicação.



No mesmo sentido dispõe o artigo 97º do citado diploma que a Comissão ponderará as observações dos concorrentes e submete à entidade competente para adjudicar um relatório final devidamente fundamentado.

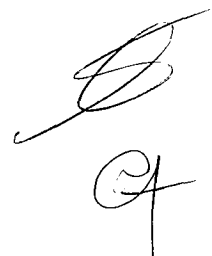
De harmonia com o disposto no **artigo 68º do Decreto-Lei nº 16-A/95 de 15 de Dezembro**, *“a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão (...)”*

A consulta dos mencionados relatórios Preliminar e Final, designadamente no âmbito da fundamentação da apreciação das propostas, mostra-se claro que o Júri não realizou uma apreciação fundamentada da sustentabilidade técnica das propostas, de modo a justificar a pontuação atribuída.

Ora, a exigência do dever de boa fundamentação, constitui um imperativo legal (artº68º do Dec.-Lei nº 16.A/95 de 15 de Dezembro), daí que, a inobservância de tal dever (fundamentação) induza a violação das normas citadas.

Ainda no âmbito desta matéria, causa estranheza o facto da data de abertura do acto público do concurso, a data do relatório Preliminar e a data do relatório Final serem todas coincidentes, facto que aliado à **pobreza da análise** levanta dúvida se esta coincidência se deve a erros ou se a elaboração dos documentos teve o seu conteúdo previamente definido.

Conjugando estes aspectos com o valor da obra (cerca de dois milhões de Kwanzas) seria curial que um processo desta envergadura tivesse sido cuidado com rigor no quadro dos interesses do Estado e do cumprimento rigoroso da Lei da Contratação Pública.



5. O Programa do Concurso e o Caderno de Encargos essenciais no domínio do concurso público, conterão o que importa dar a conhecer aos concorrentes, por forma a habilitá-los a fornecer à entidade adjudicante todos os elementos necessários e indispensáveis à formulação por esta de uma decisão caracterizada pelo equilíbrio e imparcialidade.

As regras de avaliação das propostas constituem, assim, a pedra angular de qualquer programa de concurso.


Neste procedimento e em outros processos já apreciados por este Tribunal, constata-se que a **fórmula matemática** que serviu de matriz para apreciação das propostas, não foi inscrita no programa do concurso, o que constitui uma grave lacuna, atendendo aos princípios da publicidade, da transparência e da boa fé, que regem os actos da Administração.

6. Nos termos do nº 1 do artº 24º da lei que vimos citando, "(...) a escolha do tipo do procedimento a seguir na formação de contratos deve fazer-se em função do **valor estimado do contrato**."

Diz o nº 2 do mesmo artigo que "(...) entende-se por valor estimado do contrato o **preço base** indicado pela entidade contratante, calculado em função do valor económico das prestações a contratar."

Esta estimativa tem uma função determinante, pois constitui o teto do preço contratual, i.é, o preço máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar pela execução de todas as prestações objecto do contrato.

Uma vez fixado - Programa do Concurso - o preço base, ele constitui um elemento que funciona como fixo e não como valor estimado.



7

No caso em análise o preço base foi fixado em **Kz 1.500.000.000,00** e adjudicado pelo montante de **Kz 1.885.573.455,40**, montante que ultrapassa, em 25%, o mencionado preço base.

O valor pelo qual foi adjudicada a presente empreitada não poderia afastar-se, de forma significativa do preço base anunciado no procedimento inicialmente desencadeado, sob pena de se subverter o regime jurídico do concurso público.

#### Decisão

A entidade adjudicante em apreço foi, recentemente, objecto de recomendação no âmbito do processo de fiscalização preventiva (Resoluções 76 e 77/15) sobre matéria essencialmente idêntica à versada na presente Resolução.

Pelos fundamentos expostos decide-se em sessão diária de visto, recusar o visto ao contrato em apreço.

#### Notifique

Dê-se conhecimento ao Ministro das Finanças.

Luanda, 31 de Agosto de 2015

Juízas Conselheiras,

*Cecília Augusto - Relatora*

*Conceição*