



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTAS

1.ª CÂMARA

RESOLUÇÃO Nº 65 / FP/2015.

PROCESSOS N.ºs 119, 120 e 121/PV/2015

Foi presente à esta Corte de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva, três (3) Contratos cujos objectos, partes e valores abaixo se descrevem:

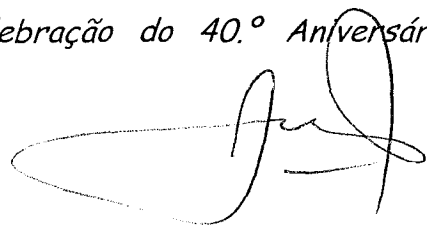
- Prestação de serviços de consultoria para a elaboração dos projectos e gestão das obras de reparação e embelezamento dos eixos viários de Luanda, numa extensão de 45.454.00 metros, celebrado entre o Governo da Província de Luanda e a empresa DAR ANGOLA CONSULTORIA LIMITADA, no valor de AKZ 367.207.508.76 (Trezentos e Sessenta e Sete Milhões, Duzentos e Sete Mil, Quinhentos e Oito Kwanzas e Setenta e Seis Cêntimos);
- Reparação de buracos, reposição do pavimento a revestir com betuminoso, reparação dos passeios e lancis, colocação de tampas em falta nas caixas de saneamento, pintura de lancis, execução da sinalização horizontal e reposição da sinalização vertical danificada ou em falta, nos eixos viários de Luanda, celebrado entre o Governo da Província de Luanda e a empresa MOTA ENGIL ANGOLA S.A., no valor de USD 78.973.865.75 (Setenta e Oito Milhões, Novecentos e Setenta e Três Mil, Oitocentos e Sessenta e Cinco Dólares Americanos e Setenta e Cinco Cêntimos);

- Fiscalização das obras de reparação e embelezamento dos eixos viários de Luanda, numa extensão de 45.454.00 metros, celebrado entre o Governo da Província de Luanda e a empresa LCW - ANGOLA, LDA., no valor de AKZ 321.306.570.17 (Trezentos e Vinte e Um Milhões, Trezentos e Seis Mil, Quinhentos e Setenta Kwanzas e Dezassete Cêntimos)

I. DOS FACTOS

Com interesse para a decisão, importam os seguintes factos evidenciados por informações e documentação submetidos ao Tribunal, a saber:

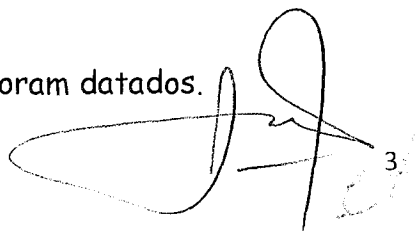
1. Pelo Ofício com Ref.^a N.º 94/GEPE/GPL/2015 de Junho de 2015, o Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística do Governo da Província de Luanda, submeteu a esta Corte de Contas, para efeito de fiscalização preventiva, os contratos acima referidos, celebrados entre as entidades também já retro mencionadas, tendo entrado no Tribunal no dia 5 de Junho, em cumprimento do disposto no artigo 8º da Lei n.º13/10 de 9 de Julho.
2. Dos três referidos contratos, só o de empreitada foi celebrado ao abrigo do Despacho Presidencial n.º 33/15 de 23 de Abril, onde o Presidente da República autoriza a sua celebração com a Empresa Mota Engil, S.A., para a implementação da primeira fase da Revitalização dos Eixos Viários de Luanda, de forma urgente, no âmbito da celebração dos 40 Anos da independência do país.
3. No mesmo Despacho, o Presidente da República delega competências ao Exmo. Senhor Governador da Província de Luanda para celebrar e assinar o referido contrato em representação do Estado Angolano.
4. As cláusulas 2.^a e 3.^a, dos contratos de consultoria e de fiscalização, respectivamente, referem que os mesmos foram celebrados no âmbito da celebração do 40.º Aniversário da



2

Independência Nacional. O Despacho Presidencial só se refere ao contrato de empreitada celebrado com a empresa Mota Engil Angola Lda.

5. Dos autos não consta nenhum documento certificativo de observância de algum procedimento pré-contratual previsto na lei. Entretanto, consta que os contratos foram celebrados sem que para tal se saiba qual é o formalismo que obedeceu a sua concretização.
6. No Despacho Presidencial supra referido, consta a orientação para a celebração do contrato com a empresa Mota Engil Angola Lda., citando, para além dos normativos constitucionais, os artigos 37.º e 38.º da Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro, como elementos de suporte para a sua celebração, sem se ter observado os pressupostos legais para a outorga do mesmo.
7. Não constam dos autos os programas do procedimento, as propostas fundamentadas da decisão de contratar sem concurso, os relatórios fundamentados da análise e avaliação da propostas e os cadernos de encargos;
8. Foram juntas aos autos duas Notas de Cabimentações com os seguintes valores: **AKz 367,207,508,76** (Trezentos e Sessenta e Sete Milhões, Duzentos e Sete Mil, Quinhentos e Oito Kwanzas e Setenta e Seis Cêntimos), **passada em nome da empresa DAR Angola Consultoria; AKZ 8,850,928,065,36** (Oito Bilhões, Oitocentos e Cinquenta Milhões, Novecentos e Vinte e Oito Mil, Sessenta e Cinco Kwanzas e Trinta e Seis Cêntimos) e **429,259,653,76** (Quatrocentos e Vinte e Nove Milhões, Duzentos e Cinquenta e Nove Mil, Seiscentos e Cinquenta e Três Kwanzas e Setenta e Seis Cêntimos), ambas passadas em nome da empresa Mota Engil Angola S.A.; **321,306,570,17** (Trezentos e Vinte e Um Milhões, Trezentos e Seis Mil, Quinhentos e Setenta Kwanzas e Dezassete Cêntimos), **passada em nome da empresa LCW-Angola, Lda.**
9. Não constam dos autos os comprovativos de prestação da caução definitiva.
10. Os contratos foram assinados mas não foram datados.



3

11. O contrato de consultoria foi instruído dos seguintes elementos:

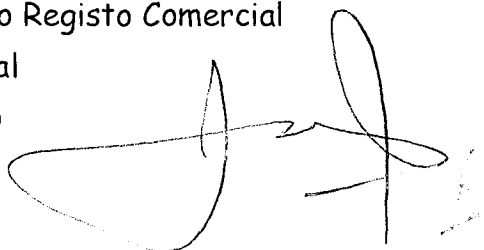
- Certidão Negativa Contributiva da Segurança Social
- Cartão do Contribuinte
- Certidão Negativa de cumprimento das obrigações fiscais
- Alvará de autorização de projectista de obras públicas e de prestação de serviços mercantis
- Certidão do Registo Estatístico
- Certidão do Registo Comercial
- Pacto Social
- Declaração do volume de Negócios nos últimos três anos:

12. O contrato de empreitada foi instruído dos seguintes elementos:

- Despacho Presidencial n.º 33/15 de 23 de Abril
- Certificado de Registo de Investimento Privado - CRIP
- Certidão de Registo Comercial
- Pacto Social
- Certidão Negativa de pendência de Processo Judicial que envolva a empresa
- Certidão Negativa do cumprimento de obrigações fiscais
- Certidão Negativa contributiva de Segurança Social
- Certificado do Registo Estatístico
- Alvará de Empreiteiro de Obras Públicas e de Industrial de Construção Civil
- Cartão de Contribuinte
- Procuração

13. O contrato de fiscalização foi instruído dos seguintes elementos:

- Certidão Negativa Contributiva da Segurança Social
- Cartão do Contribuinte
- Certidão Negativa de cumprimento das obrigações fiscais
- Alvará de autorização de projectista de obras públicas
- Certidão do Registo Estatístico
- Certidão do Registo Comercial
- Pacto Social
- Procuração

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned below the list of elements for item 13.

II. OBJECTO DA APRECIACÃO

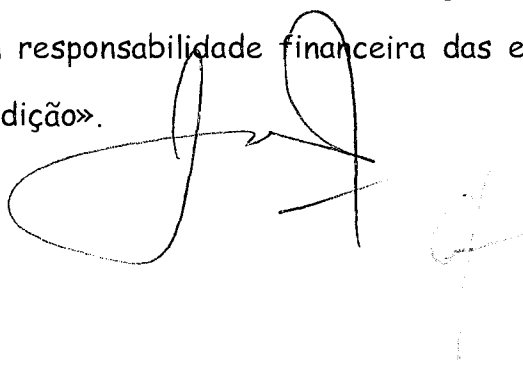
O objecto de apreciação são os Contratos de Prestação de serviços de consultoria para a elaboração dos projectos e gestão das obras de reparação e embelezamento dos eixos viários de Luanda, de Empreitada para a Reparação de buracos, reposição do pavimento a revestir com betuminoso, reparação dos passeios e lancis, colocação de tampas em falta nas caixas de saneamento, pintura de lancis, execução da sinalização horizontal e reposição da sinalização vertical danificada ou em falta, nos eixos viários de Luanda e de Fiscalização das obras de reparação e embelezamento dos eixos viários de Luanda, dos quais se impõe que o Tribunal de Contas aprecie a sua legalidade e regularidade, e verifique se os encargos decorrentes dos mesmos têm cabimentação orçamental, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º13/10 de 9 de Julho.

III. APRECIANDO

1. Poder Jurisdicional do Tribunal de Contas

A fiscalização preventiva sobre os actos e contratos geradores de despesas, constitui, antes de mais, um poder constitucionalmente consagrado do Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas (...)), nos termos do n.º1, do artigo 182.º da Constituição da República de Angola.

Para além desta consagração constitucional, a sua competência vem, de igual modo, expressa na alínea c) do artigo 6.º, da Lei n.º13/10 de 9 de Julho, que estipula que ao Tribunal de Contas compete «fiscalizar, preventivamente, a legalidade dos actos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob sua jurisdição».



O Governo da Província de Luanda é um órgão da administração local do Estado (Governo Provincial), e encontra-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 13/10 de 9 de Julho, que estabelece que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, «os governos provinciais, as administrações municipais e demais órgãos ou serviços da administração local do Estado, incluindo os fundos autónomos».

Nesta perspectiva, o Tribunal é competente em razão da matéria, do objecto e do valor, nos termos das disposições legais retro citadas, combinadas com o n.º 3, artigo 10.º, da Lei n.º 23/14 de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2015.

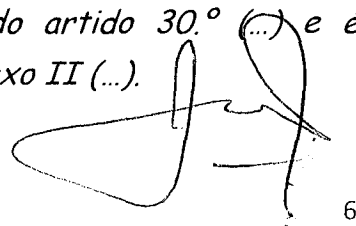
O exercício deste poder consubstancia-se, nos termos do n.º 2, do artigo 8.º da LOPTC, através da concessão do Visto, da sua Recusa e da Declaração de Conformidade.

2. Contratos e Cabimentação

A contratação pública de qualquer tipo pressupõe o cumprimento imperioso de determinados pressupostos que conduzem à prática do acto, como a decisão de contratar (artigo 31.º), a escolha do procedimento (artigos 22.º e 32.º), a elaboração das peças de procedimento (artigos 45.º, 46.º e 47.º), entre outros, todos da Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro.

Contudo, a lei permite a contratação ou autorização de despesas sem concurso nos termos do artigo 37.º da Lei n.º 20/10 de 7 de Julho, doravante LCP. É nesta base legal que os presentes contratos foram firmados.

Ora, O n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 20/10 de 7 de Julho, dispõe que *a competência para a autorização das despesas sem concurso é admissível nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 22.º e do artigo 30.º (...) e é determinada nos termos do disposto no n.º 4 do Anexo II (...)*.



Isto significa que a realização de despesas sem concurso deve respeitar estritamente a determinação da norma da alínea d) do n.º 1 do artigo 22.º da referida lei, nos termos da qual se deve adoptar o *procedimento de negociação* como um dos tipos procedimentais para a formação dos mesmos.

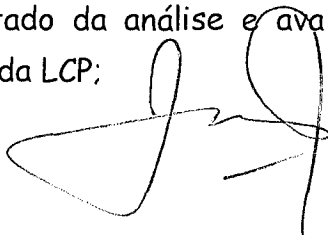
A alínea d) do artigo 23.º da LCP define o procedimento de negociação nos seguintes termos: «*sistema de contratação que consiste no convite aos interessados, em geral ou limitadamente, para apresentarem as suas candidaturas ou propostas que, depois de analisadas e valoradas, são objecto de discussão e negociação com a entidade contratante, a fim de as harmonizar com o interesse público, escolhendo a proposta adjudicatária em função não só da proposta inicial, mas também das correcções resultantes da negociação*».

Como se pode depreender desta noção, trata-se de um sistema fechado de contratação, cujas fases, nos termos do artigo 133.º da LCP, são as seguintes:

- a) Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
- b) Apresentação e análise das propostas;
- c) Negociação das propostas;
- d) Adjudicação.

À luz destas disposições legais, nota-se que estamos diante de um verdadeiro procedimento concursal, com as limitações que o instituto lhe impõe, mas que abre uma contradição na sua concretização. Ou seja, se é autorização de despesa sem concurso (concorrência), isto supõe o afastamento das exigências impostas no artigo 133.º da LCP, que pode condicionar a simplificação que se quer na negociação para a celebração do contrato, mas não dispensa a apresentação das seguintes peças:

- ✓ O programa do procedimento, nos termos dos artigos 60.º e 136.º da LCP;
- ✓ A proposta fundamentada da decisão de contratar sem concurso, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º da LCP;
- ✓ O relatório fundamentado da análise e avaliação da proposta, nos termos do artigo 139.º da LCP;



- ✓ O caderno de encargos, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 110.º da LCP.

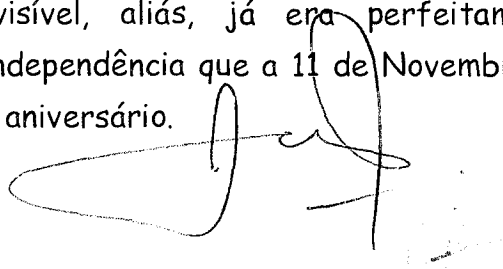
O Despacho Presidencial n.º33/15 de 23 de Abril, ao autorizar a realização desta despesa sem concurso nos termos do artigo 37.º da LCP, e orientar que seja contratada a empresa Mota Engil Angola Lda. para executar a empreitada, está a adoptar implicitamente, recorrendo à interpretação correctiva deste artigo, ao ajuste directo, sem convite a mais de um participante. É este procedimento não constante da lei, mas que se encontra implícito no citado artigo 37.º, que foi adoptado e que evita a possível contradição de que acima falamos. Mas isto só vale para o contrato de empreitada.

O já citado Despacho Presidencial refere que é oportuna e necessária a aprovação urgente de uma primeira fase de um plano de revitalização dos eixos viários de Luanda, e sugere, por via interpretativa que o critério material de contratação adoptado, se fundamenta na urgência imperiosa, cujo respaldo legal, seria a alínea a) do artigo 28.º da LCP, consubstanciada no contexto das Comemorações do 40.º Aniversário da Independência Nacional, tal como referido no contrato.

Este fundamento não é subsumível na norma da alínea a) do artigo 28.º que estipula: «qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o processo por negociação quando *for estritamente necessário e, por motivos de urgência imperiosa, resultantes de acontecimentos imprevisíveis não imputáveis à respectiva entidade pública contratante, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos de formação de contratos*».

A nossa afirmação apoia-se nos seguintes argumentos:

- O estado degradante de certas vias de Luanda é um facto sempre notório cuja solução poderia ter sido prevista a mais tempo, e não no último semestre que antecede a celebração do 40.º Aniversário da Independência Nacional;
- A celebração do 40.º Aniversário da Independência Nacional não é um acontecimento imprevisível, aliás, já era perfeitamente previsto desde a data da independência que a 11 de Novembro de 2015, Angola celebra o 40.º aniversário.



Entretanto, poder-se-ia atender a justificação contida no preâmbulo do Despacho Presidencial nos termos da qual a realização urgente das obras prende-se com o intuito de melhorar a circulação de pessoas e bens, e, assim, propiciar maior qualidade de vida aos cidadãos em geral, mas com algumas reservas pois, as obras serão paliativas e de pouca duração, dada a urgência da sua realização, bem como o prazo da sua execução. E isto pode ser inferido da leitura da cláusula 3.º do contrato da empreitada com a epígrafe *Âmbito dos Trabalhos*.

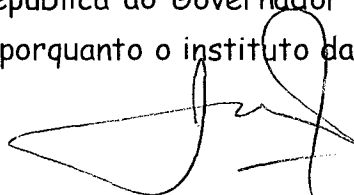
Entretanto, em relação aos contratos de consultoria e de fiscalização, não encontramos nos autos nenhum fundamental legal que autorize a sua realização. Ademais, o Despacho Presidencial só se refere ao contrato de empreitada celebrado com a empresa Mota Engil Angola Lda, e só este.

Neste caso, qual foi o fundamento que levou o Governo da Província de Luanda a celebrar os contratos de fiscalização e de consultoria com as empresas LCW ANGOLA, LDA. e DAR ANGOLA CONSULTORIA LIMITADA, respectivamente, com recurso ao procedimento de negociação/ajuste directo?

As cláusulas 2.ª e 3.ª, respectivamente, dos referidos contratos, referem que os mesmos foram celebrados no âmbito da celebração do 40.º Aniversário da Independência Nacional. Esta justificação, por si só, não é admissível por não ser subsumível a nenhuma das normas constantes dos artigos 28.º a 30.º e 37.º, todos da LCP.

Damos por inteiramente reproduzido acerca do que dissemos acima sobre a interpretação correctiva do artigo 37.º da LCP. Contudo, a segunda parte do n.º1 do mesmo artigo delimita as competências nos termos do n.º 4 do Anexo II da LCP. Neste, constata-se que o Governador Provincial só tem competência para autorizar despesas sem concurso quando o seu valor é até AKZ 36,000,000,00 (Trinta e Seis Milhões de Kwanzas), a menos que lhe tenham sido delegadas competências para celebrar contratos de valor superior, o que não aconteceu.

Talvez o Governo da província de Luanda tenha partido de uma interpretação extensiva do Despacho Presidencial n.º 33/15 de 23 de Abril, no sentido de que quem pode o mais, pode o menos, no âmbito da delegação de competências do Presidente da República ao Governador Provincial. Se assim foi, então não se caminhou bem porquanto o instituto da delegação de



competências vertido nos artigos 12.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95 de 15 de Dezembro, é muito sensível ao princípio de legalidade. E o artigo 18.º do mencionado Decreto-Lei, com a epígrafe «*Requisitos do acto da delegação*», estipula:

1. No acto da delegação ou subdelegação, o órgão delegante ou subdelegante deverá especificar os poderes que são delegados ou subdelegados.

O n.º 3 do Despacho Presidencial determina: «*é delegada competência ao Governador Provincial de Luanda, para a celebração do referido contrato de empreitada, em nome e representação do Estado Angolano*». Portanto, só o contrato de empreitada com a empresa Mota Engil, S.A.

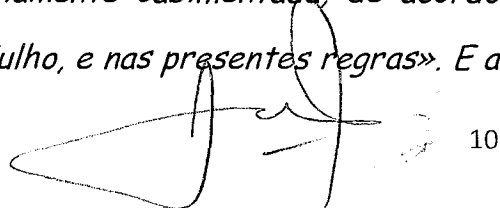
Destas considerações resulta que os actos de contratação referentes a consultoria e fiscalização praticados por S. Excia. Senhor Governador da província de Luanda estão eivados de várias ilegalidades, nomeadamente:

- Falta de competência em razão do valor para autorizar a despesa;
- Falta de competência hierárquica para contratar;
- Falta de cumprimento prévio das normas procedimentais para a contratação.

Quid júris esta falta de competência do Governador Provincial?

Ao invés de se pautar pela anulabilidade nos termos do artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95 de 15 de Dezembro, os actos praticados para a contratação destes serviços podem ser ratificados nos termos do n.º 3 do mesmo Decreto-Lei que dispõe que «em caso de incompetência, o poder de ratificar o acto cabe ao órgão competente para a sua prática».

O financiamento das despesas resultantes destes contratos, será suportado pelos Recursos Ordinários do Tesouro/OGE, como o provam as notas de cabimentações constantes dos autos, em respeito do n.º 2 do artigo 6.º, do Decreto Presidencial n.º 1/15, de 2 de Janeiro que dispõe que «*nenhum encargo pode ser assumido por qualquer unidade orçamental, sem que a respectiva despesa esteja devida e previamente cabimentada, de acordo com o previsto na Lei n.º 15/10, de 14 de Julho, e nas presentes regras*». E a



10

alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º da *Lei n.º15/10, de 14 de Julho* estatui o seguinte: *«Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na programação financeira, esteja adequadamente classificada e satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia».*

A par disto, as alíneas do n.º2 do artigo 17.º do Decreto Presidencial n.º 31/10 de 12 de Abril, dispõem o seguinte:

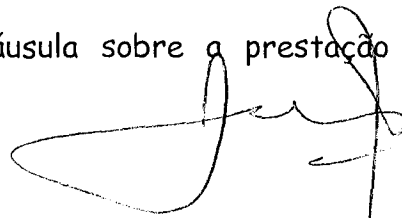
N.º 2. Para ser executado, o projecto deve atender cumulativamente às condições indicadas abaixo, que o qualificam como autorizado a executar, nomeadamente:

- a) estar inscrito no Programa de Investimento Público aprovado pelo Chefe do Executivo;
- b) ter designação e valor da meta financeira anual registados no Orçamento Geral do Estado, aprovado pela Assembleia Nacional;
- c) estar a respectiva contratação autorizada, de acordo com o regime de competências definidas neste diploma, e nos termos de outra legislação vigente.

Estes requisitos são cumulativos e estão verificados nos contratos em apreço.

À isto, acresce-se que o n.º 1 do artigo 8.º da Resolução n.º1/2002 da 1.ª Câmara do Tribunal de Contas, estipula, para efeitos de visto, o que a seguir reproduzimos: *«a informação de cabimento, necessária à verificação da cobertura orçamental da despesa resultante do acto ou contrato a visar, deve ser aposta no documento a submeter a visto e respectivo duplicado e prestada pelos serviços de contabilidade competentes».*

As entidades adjudicatárias não prestaram a caução definitiva. Os contratos não contêm nenhuma cláusula sobre a prestação da caução,



embora as últimas cláusulas dos mesmos determinem que tudo o que se ache omissivo no contrato, seja solucionado pelas disposições da Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro. O n.º 1 do artigo 107.º da LCP dispõe que «a adjudicação caduca se, por facto que lhe seja imputável, o adjudicatário não prestar, em tempo e nos termos estabelecidos nos artigos anteriores a caução que lhe seja exigida. Esta exigência é injuntiva e irrenunciável nos termos dos artigos 103.º a 105.º da LCP.

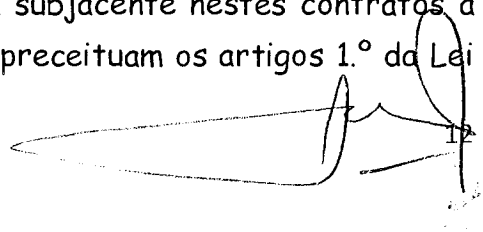
IV. DECISÃO

A Lei da Contratação Pública permite a autorização de despesas sem concurso, isto é, a contratação pública sem concurso, mas nos precisos termos vertidos no artigo 37.º e só nestes termos que, por via de uma interpretação correctiva, conclui-se que está ali implícito o ajuste directo não contemplado neste diploma legal, mas admissível dadas as circunstâncias que possam envolver a contratação. Isto dispensa o formalismo próprio de um procedimento de negociação, mas não afasta a elaboração do programa do procedimento, nos termos dos artigos 60.º e 136.º da LCP, do relatório fundamentado da análise e avaliação da proposta, nos termos do artigo 139.º da LCP, da proposta fundamentada da decisão de contratar sem concurso, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º da LCP, nem tão pouco do caderno de encargos, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 110.º da LCP, documentos que orientam e justificam todos os termos da contratação.

Apesar de os fundamentos de adopção do procedimento de negociação nos contratos em análise sejam de todo inacolhíveis, todavia, o seu objecto reporta-se a um problema fundamental da sociedade, que é o melhoramento das vias de circulação rodoviária do casco urbano de Luanda, e o Titular do Poder Executivo tem competência para autorizar a despesa ou delegar competência para a realização da despesa sem concurso.

Embora os contratos de consultoria e de fiscalização contenham algumas ilegalidades e, por isso anuláveis, porém, a sua materialização constitui um pressuposto indispensável para a execução do contrato de empreitada a eles conexo, e que a execução deste requer também a execução daqueles.

Compreendendo-se, como é obvio, que está subjacente nestes contratos a prossecução do **interesse público**, tal como preceituam os artigos 1.º da Lei



n.º17/90, de 20 de Outubro, e 4.º do Decreto-Lei n.º16-A/95, de 15 de Dezembro, combinados com o artigo 198.º da CRA, nos termos do qual a *administração Pública prossegue, nos termos da constituição e da lei, o interesse público* (n.º1), e o n.º2 estatui que «*a prossecução do interesse público deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares*»,

Decidem, os Juizes deste Tribunal, em conceder o Visto aos contratos em apreço, recomendando-se ao Governo da Província de Luanda que, nas futuras contratações sem concurso, se disponha das seguintes peças do procedimento:

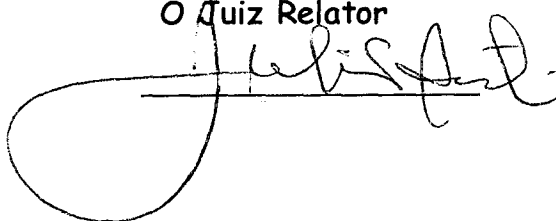
- a) O programa do procedimento, nos termos dos artigos 60.º e 136.º da LCP;
- b) Proposta fundamentada da decisão de contratar sem concurso, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º da LCP;
- c) O relatório fundamentado da análise e avaliação da proposta, nos termos do artigo 139.º da LCP;
- d) O caderno de encargos, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 110.º da LCP;
- e) Exija da adjudicatária a prestação da caução definitiva nos termos do n.º 1 do artigo 103.º da Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro;
- f) Seja detentor de competências delegadas sempre que o acto a praticar o exigir.

SÃO DEVIDOS EMOLUMENTOS.

Notifique-se.

Luanda, aos 26 de Junho de 2015.

O Juiz Relator



O Juiz Adjunto

