



REPÚBLICA DE ANGOLA  
TRIBUNAL DE CONTAS

1ª CÂMARA

RESOLUÇÃO N.º. 17/FP/14

Processos n.º 41/PV/2014


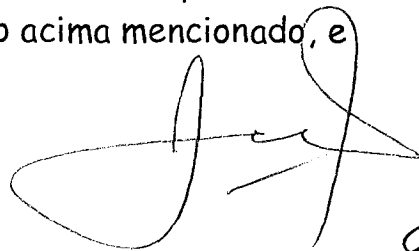
O Departamento Ministerial de Energia e Águas, remeteu para efeito de Fiscalização Prévia, através do Ofício nº0203/GAB./MINEA/2014, de 13 de Fevereiro, com entrada nesta Corte no dia 18 de Fevereiro, o Contrato de Fiscalização, Supervisão e Assistência Técnica da Empreitada do Projecto de Execução das Obras das Linhas de Transmissão 400 kV, no valor de EUROS 4.720.930,00 (Quatro Milhões, Setecentos e Vinte Mil, Novecentos e Trinta Euros), celebrado com a empresa EDP Internacional.

I. DOS FACTOS

- O contrato foi autorizado por sua Excelência o Senhor Presidente da República, através do Despacho Presidencial nº 151/13 de 27 de Dezembro, que altera a alínea d), do nº 2, do ponto 1 do Despacho Presidencial nº127/12 de 27 de Novembro), enquanto Titular do Poder Executivo.
- O Titular da pasta Ministerial da Energia e Águas, por via do Despacho nº618/13 de 27 de Dezembro, subdelegou poderes aos Senhores Eurico José Martins Ferreira Mandslay e Albino Salvador, na qualidade de Director Geral do GAMEK e Director Adjunto respectivamente, para

outorgar o contrato em análise, em representação do Ministério e em representação a EDP Internacional, outorgaram os Senhores Paulo Jorge Patrão Miraldo e António Eduardo Portela Ferreira da Costa, na qualidade de Administradores Executivos, conforme o Estatuto da Empresa, com poderes bastantes para obriga-la legalmente,(cfr. da alínea a) do art. 20º do Estatuto da Empresa.

- O valor do contrato é em Euros 4.720.930,00 (Quatro Milhões, Setecentos e Vinte Mil ,Novecentos e Trinta Euros), equivalente a USD 6.482.330,00 ( Seis Milhões, Quatrocentos e Oitenta e Dois Mil, Trezentos e Trinta Dólares Norte - Americanos), a uma taxa de câmbio de 0,73 e, em AKZ 648.233.000,00(Seiscentos e Quarenta e Oito Milhões, Duzentos e Trinta e Três Mil Kwanzas).
- Os contratos relativos a " Iª Etapa" do Projecto foram visados por esta corte, através da resolução nº 62/FP/12, de 07 de Outubro de 2012, referentes aos Proc. Nsº 388 e 387 /PV/12. O primeiro refere-se ao contrato Empreitada celebrado entre o MINEA e o Consórcio TBEA e Synohydro, cujo o prazo de execução é de 36 Meses, e o segundo, refere-se a Fiscalização e Assistência Técnica da referida empreitada, celebrado com a EDP Internacional, com o mesmo prazo de execução.
- O presente contrato de Fiscalização, cujo prazo de execução é de 24 meses, na verdade é sequênciã dos trabalhos de Fiscalização do contrato acima mencionado, e



tem como objecto, a Empreitada do Projecto de Construção das Linhas de Transmissão 400 kv Soyo- Kapari, celebrado entre o Ministério da Energia e Águas e o consórcio TBEA/SINOHYDRO, referente ao (Processo nº 165/PV/13), cujo prazo de execução é de 36 meses, tendo sido objecto de apreciação e decisão por esta Corte, visado pela Resolução nº69/FP/13) de 09 de Julho de 2013.

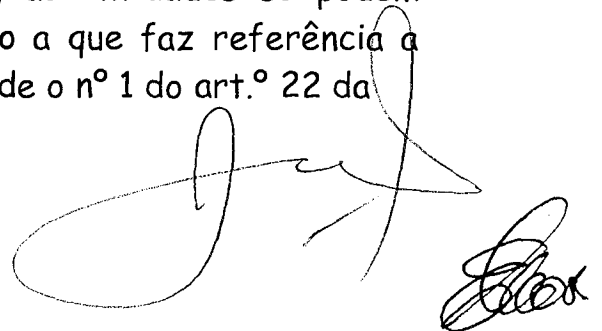
## II. DA APRECIÇÃO

O contrato em apreço reveste a natureza jurídica de Contrato Administrativo, de espécie Aquisição de Serviços, que consiste na Fiscalização, Supervisão e Assistência Técnica de Obras Públicas, previsto na alínea c) do art.º 3º da Lei n.º20/10, de 7 de Setembro, publicada no Diário da República I Série- N.º170, que regula o Regime Jurídico da Contratação Pública no nosso ordenamento jurídico e no Decreto -Lei 16- A/ 95, Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa e subsidiariamente nas disposições do Código Civil.

Quanto ao objecto do contrato *sub judice*, verificou-se que o mesmo está suficientemente determinado e claramente descrito, respeitando desta forma o Princípio da Determinabilidade do Objecto do Contrato, regido pelo Direito Civil e pela Lei nº 20/10, de 07 de Setembro-Lei da Contratação Pública.

As partes estão devidamente identificadas, o contrato contém cláusulas relativas ao preço, prazo de execução, prestação da caução definitiva e das obrigações fiscais a serem efectuadas pelo adjudicatário, em conformidade com o estipulado no artigo 110.º do diploma supra citado.

Para proceder a Contratação Pública, as entidades só podem adoptar um dos tipos de procedimento a que faz referência a Lei, com exclusão de qualquer outro (vide o nº 1 do art.º 22 da



Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro), em obediência ao Princípio da Tipicidade ou da Taxatividade dos procedimentos pré-contratuais, que constitui um corolário lógico do princípio Sacrossanto que norteia toda actividade administrativa, isto é, o Princípio da Legalidade Administrativa.

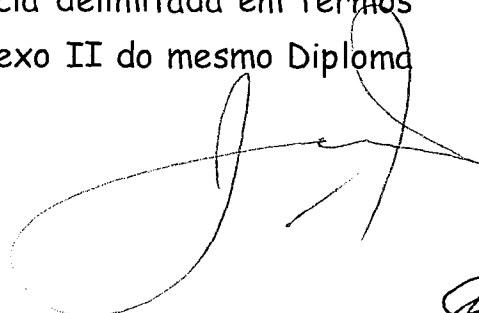

Tratando-se de realização de despesas sem concurso, tem competência para autorizar a mesma, o Titular do Poder Executivo, nos termos das alíneas b) e d) do art.º 120º da Constituição da República, concatenado com o art.º 37.º que nos remete para alínea a) n.º 1 do Anexo II do Diploma Legal acima citado.

Ora, no que tange a questão do Despacho Presidencial há que ter em conta as considerações infra:

O artigo 37.º da Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro, tem como epígrafe " **Limites de competência para a autorização de despesas sem concursos**".

Atendendo à epígrafe do disposto normativo supra, e à luz do art.º 22º do mesmo diploma, podemos afirmar que, além do concurso, existe outro tipo de procedimento para a formação dos contratos, pois não seria admissível contratar bens e serviços, sem a adopção de algum tipo de procedimento tipificado na Lei.

Assim sendo e, tendo em conta o disposto no n.º 1 do art.º 37º, a autorização de despesas sem concurso, somente, é admissível, nos termos da al. d) do n.º1 do artigo 22.º e 30.º do Diploma Legal acima referenciado, sendo a competência delimitada em termos de valores pelo previsto no n.º 4 do Anexo II do mesmo Diploma Legal.

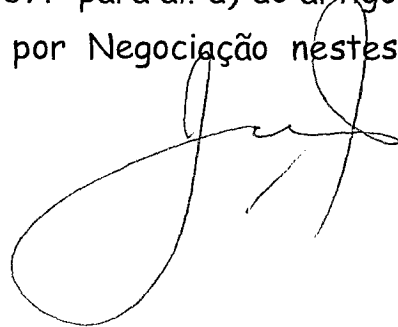
  


Nestes termos, só é possível contratar sem concurso, adotando sempre e necessariamente o Procedimento por Negociação. E mais, a decisão ou deliberação de contratar, deve obrigatoriamente constar de proposta fundamentada em obediência ao princípio do dever de fundamentação que enforma a Administração Pública, vide o n.º 2 do artigo 37.º da Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro.

Em função do valor do contrato, a competência para autorizar as despesas sem concurso é do Presidente da República enquanto Titular do Poder Executivo nos termos das disposições combinadas das alíneas b) e d) do artigo 120.º da Constituição da República e al. a) do n.º 4 do Anexo II da Lei n.º 20/10, 07 de Setembro.

Feito o enquadramento jurídico da situação e chegados aqui, podemos retirar as seguintes conclusões pertinentes e que servirão de recomendações para entidade adjudicante:

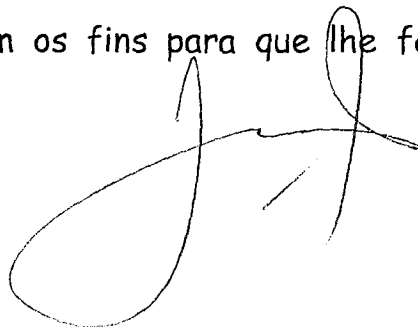
A Lei ao prever a competência para autorização de despesas sem concurso, não está a abrir precedentes à contratação sem ser precedido de nenhum tipo de Procedimento, pois como vimos atrás e por remissão expressa do artigo 37.º para al. d) do artigo 22.º, deve-se adoptar o procedimento por Negociação nestes casos.



Como consequência lógica do vertido no ponto precedente, a justificação da supressão de elementos essenciais instrutório que precedem a contratação para os serviços de Fiscalização, Supervisão e Assistência Técnica em apreço, por força do Despacho Presidencial não logra, uma vez que deveria seguir-se todo formalismo processual do Procedimento por Negociação e elaborar-se as peças inerentes a este tipo de procedimento pré-contratual.

Reiterando, o Despacho Presidencial serve apenas, e em função do valor do contrato, para sustentar a realização de despesas sem concurso e adopção do procedimento por negociação que deverá seguir todo formalismo que lhe é característico, não já para a supressão de peças importantíssima que conferem a lisura, transparência e imparcialidade do procedimento pré-contratual.

Aliás, como podemos inferir do n.º1 do artigo 2.º da Constituição da República, Angola é um Estado Democrático de Direito, tendo como pressuposto o primado da Constituição e da Lei, conseqüentemente não podemos aceitar o artifício apresentado pela entidade adjudicante, sendo certo que, um dos princípios que norteia a actividade da Administração Pública é o princípio da Legalidade prevista no artigo 198.º da Constituição da República de Angola, concatenado com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que reza o seguinte: " Na actuação os órgãos da Administração Pública devem observar estritamente a Lei e o Direito nos limites e com os fins para que lhe forem conferidos poderes"

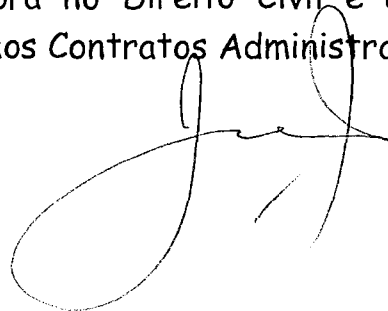


A guisa de conclusão, entendemos que o legislador ao fazer a remissão expressa do artigo 37.º para a al. d) do artigo 22.º, tinha a intenção de se referir a um tipo de procedimento mais célere, que não se compadece com o rito processual estabelecido para a negociação, daí que por interpretação correctiva da referida disposição legal, e só com este fundamento, que é um dos pontos a se ter em conta numa futura alteração da Lei nº20/10 de 07 de Setembro, de iure constituenda, justifica-se, a Entidade Pública contratante escolher directamente a empresa para execução do objecto do contrato em apreciação.

O contrato não contém a cláusula sobre a existência de cobertura orçamental, desrespeitando desta forma o estipulado no nº 1 do art.º 7.º, do Decreto presidencial n.º 232/ 13 de 31 de Dezembro.

Nos autos consta o comprovativo de pagamento da caução definitiva, sob a forma de garantia bancária, no valor de em Euros de 236.046.50 (Duzentos e Trinta e Seis Mil e Quarenta e Seis Euros e Cinquenta e Cêntimos), de 24 de Setembro de 2012, válida por um período de dois anos, correspondente a 1% do valor do contrato, contrariando o estabelecido no ponto 8.3 do contrato, que prevê o a pagamento de 10% do valor do contrato como garantia definitiva.

A situação acima descrita, configura-se no cumprimento defeituoso do contrato, o que equivale ao não cumprimento contratual, imputável à contratada, em atenção ao Princípio da Pontualidade Contratual, que vigora no Direito Civil e que se aplica com as devidas adaptações aos Contratos Administrativos.



Dado que houve efectivamente uma alteração na data da realização do contrato, por força da alteração do Despacho Presidencial nº 127/12 de 27 de Novembro, a entidade contratante tinha o dever de exigir da contratada, que prestasse uma garantia bancária cujo prazo de validade se estendesse até a entrega definitiva da obra, e que o valor coincidissem com o percentual estabelecido no ponto 8.3 do contrato.

Nos autos consta a Nota de Cabimentação emitida ao 10 de Fevereiro de 2014, com o valor de **Akz 445.063.787,38 (Quatrocentos e Quarenta e Cinco Milhões, Sessenta e Três Milhões, Setecentos e Oitenta e Sete Kwanzas e Trinta e Oito Cêntimos)**, inferior ao valor da despesa, com a equivalência de 68,66 % do valor contratual, em desconformidade com o descrito em anexo nº I do Decreto Executivo nº 1/13 de 4 de Janeiro, pois, para este tipo de despesa a nota de cabimentação deve ser global, nos termos da alínea c) do nº 4, do artigo 1º do referido diploma.

A despesa em questão, encontra-se inscrita no Orçamento Geral do Estado (O.G.E) /2014, Programa de Reabilitação com Ampliação das Redes de Distribuição de Energia Eléctrica com o valor de **Akz 78.663.238.958,00 (Setenta e Oito Mil Milhões, Seiscentos e Sessenta e Três Milhões, Duzentos e Trinta e Oito Mil, Novecentos e Cinquenta e Oito Kwanzas)**. Pág. 4452.

A mesma está inscrita no Programa de Investimento Público (P.I.P) Projecto "Instalações Centrais Ciclo Combinado Soyo, Sistema Transporte Associado" com o valor de **Akz 33.446.376.614,00 (Trinta e Três Mil Milhões, Quatrocentos e Quarenta e Seis Milhões, Trezentos e Setenta e Seis Mil,**



Seiscentos e Catorze Kwanzas), onde Akz 3.000.000.000,00 (Três Mil Milhões de Kwanzas) são provenientes dos Recursos Ordinários do Tesouro e Akz 30.446.376,614,00 (Trinta Mil Milhões, Quatrocentos e Quarenta e Seis Milhões, Trezentos e Setenta e Seis Mil, Seiscentos e Catorze Kwanzas) da Linha de Crédito; sendo a sua natureza "Construção de Infra-Estruturas e Instalações".

Tendo em conta os valores do contrato e do programa, resta um saldo positivo de Akz 78.015.005.958,00 (Setenta e Oito Mil Milhões, Quinze Milhões, Cinco Mil, Novecentos e Cinquenta e Oito Kwanzas) e para o custo total do projecto resta um saldo também positivo de Akz 32.798.143.614,00 (Trinta e Dois Mil Milhões, Setecentos e Noventa e Oito Milhões, Cento e Quarenta e Três Mil, Seiscentos e Quatro Kwanzas).

Pelo acima exposto, é exequível a despesa, uma vez que a mesma respeita o estabelecido nos n.ºs 2 e 3, do artigo 6.º do Decreto Presidencial n.º 232/13 de 31 de Dezembro, Publicado no Diário da República I Série-N.º 251, conjugado com as alíneas a) e b) do n.º 2 e n.º 3 do art.º 9.º da Lei n.º 13/13 de 31 de Dezembro, publicado no Diário da República referenciado e com as alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 30.º e n.º 2 do art.º 31.º da Lei n.º 15/10 de 14 de Julho, publicada no Diário da República I Série-N.º131.

O ponto n.º 5 do contrato (prazo de conclusão) diz o seguinte: "(...) O Adjudicatário compromete-se a realizar os trabalhos de acordo com o Programa de Trabalhos Contratual, sendo o prazo de 24 meses, a contar da data de entrada em vigor do contrato (...)".



Convém relembrar, que, o prazo para empreitada de Construção da Linha de Transmissão a 400kV Soyo - Kapari e Subestações foi de 36 meses (3 anos).

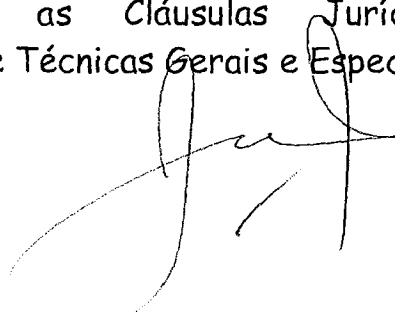
Existe claramente uma discrepância entre os prazos de **Fiscalização e de Empreitada**, que em nosso entender poderá conduzir, ao recurso à trabalhos a mais e posteriormente, em **Adenda ao Contrato de Fiscalização**, não sendo admissível por ser previsível e do domínio da entidade pública contratante, por estar cômico do prazo da empreitada.

Assim, o hiato entre o prazo da fiscalização e da empreitada que é de um ano, (a empreitada se estenderá até 2018, ao passo que, a fiscalização vai apenas até 2017), é em nosso entender, resultado de uma frágil atenção, previsão cuidadosa, domínio técnico e do conhecimento da situação por parte da entidade pública contratante, que belisca o princípio da boa gestão, da racionalidade dos meios técnicos, humanos e financeiros e do mérito das decisões administrativas.

### III. DECISÃO

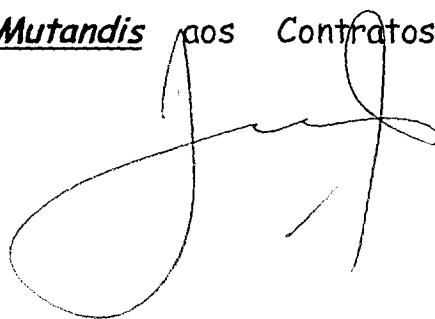
Pelo exposto, decide-se em Sessão Diária de visto, em conceder-se o Visto ao contrato em apreço, tendo em conta o interesse público subjacente, com as recomendações que a entidade pública contratante deverá observar na presente contratação e em contratações futuras, que passamos a citar:

- Que, se faça presente o Caderno de Encargos, de forma a se incluir no contrato as Cláusulas Jurídicas, Administrativas, Financeiras e Técnicas Gerais e Especiais



constantes no mesmo, em consonância com o disposto art.º 47.º da Lei 20/ 10 de 07 de Setembro;

- Que, submeta para Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas, em simultâneo, o contrato de Empreitada e o de Fiscalização de Obras, para uma correcta análise, apreciação e decisão, em homenagem ao princípio da Logística Processual, tendo em conta a viabilidade Técnica e Financeira dos mesmos;
- Que, admita a apresentação de proposta, apenas pelos concorrentes que possuam habilitações profissionais( Alvará de Projectista de Obras Públicas e outros documentos de habilitações profissionais específicos tendo em atenção o objecto do contrato), e somente celebrar contrato com Empresas que tenham Habilitações Profissionais é Técnicos para execução do mesmo;
- Que, exija junto da contratada, que apresente um valor de caução definitiva, correspondente ao valor fixado no contrato , cuja validade se estenda até a fase da entrega definitiva da obra, em obediência ao princípio da Pontualidade dos Contratos, que vigora no Direito Civil e que se aplica Mutatis Mutandis aos Contratos Administrativos;



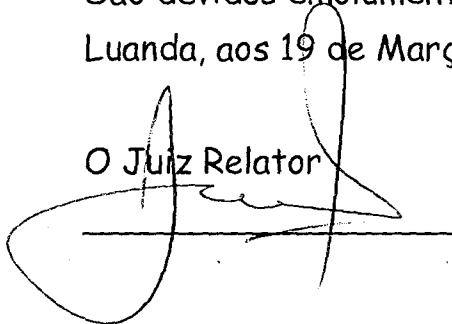
- Que se altere o ponto n.º 5 do contrato, passando a ter a seguinte redacção: "(...) os serviços de fiscalização terão início com a assinatura do Auto de Consignação e terminarão com a assinatura do auto de Recepção Definitiva da Empreitada (...)", nos termos do art.º 292.º ou 293 do Código Civil.

Notifique-se

São devidos emolumentos.

Luanda, aos 19 de Março de 2014.

O Juiz Relator



O Juiz Adjunto

EVA Almeida