



REPÚBLICA DE ANGOLA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
1.ª CÂMARA

Resolução n.º 58/FP/15

Processo n.º: 117/PV/2015

I. DOS FACTOS

Por via do ofício n.º 85/00.05.6/AO.IND/2015, de 24 de Maio, com entrada no Tribunal no dia 02 de Junho do corrente ano, a Embaixada de Angola na República da Índia, submeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva, a Minuta do Contrato Promessa em apreciação referente a aquisição de um imóvel para instalar os serviços da Chancelaria Diplomática da Embaixada de Angola na República da Índia, cujo objecto e valor abaixo descrevemos:

- ✓ Contrato promessa de compra e venda de um imóvel situado na Rua 5 Poorvi Morg, Vasant Vihar, Nova Delhi, República da Índia, no valor de Usd 22.000.000,00 (Vinte e Dois Milhões de Dólares dos Estados Unidos da América), equivalente em Kwanzas a 2.200.000.000,00 (Dois Mil Milhões e Duzentos Milhões de Kwanzas).

Fazem parte do processo os seguintes elementos intrutórios: Despacho do Sr. Ministro das Finanças que subdelega poderes ao Sr. Embaixador de Angola na República da Índia, para representar o Ministro das Finanças no processo aquisitivo do imóvel, procurações dos proprietários do imóvel, título de transferência de propriedade, formulários sobre o imposto predial, escritura sobre sublocação perpétua, carta de posse que dá conta da entrega da posse física do imóvel à Missão Diplomática de Angola a 09 de Janeiro de 2015, documentos que dão conta da declaração do Ministério dos Negócios Estrangeiros que isenta o pagamento de qualquer taxa sobre a aquisição do imóvel pelo Estado Angolano e o parecer favorável a aquisição do imóvel em apreço, quadro detalhado das despesas, minuta bem como a

1

respectiva adenda à minuta do contrato promessa de compra e venda, ofícios a notificar a Embaixada sobre a deslocação de técnicos dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores para integrar a Comissão Multisectorial de avaliação oficial das propostas, relatório da Comissão Multisectorial de avaliação.

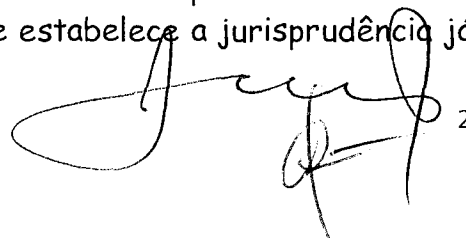
Não foi junto ao processo o despacho conjunto dos Srs Ministros das Finanças e das Relações Exteriores que subdelega poderes ao Sr. Embaixador de Angola na República da Índia bem como o despacho que cria a Comissão Multisectorial de avaliação das propostas.

São partes a Missão Diplomática, representada pelo Embaixador de Angola na República da Índia, o Sr. Manuel Eduardo dos Santos e Silva Bravo e pelos proprietários a Agência imobiliária Chopra Realtors, em representação dos vendedores do imóvel, com outros sinais de identificação nos autos.

## II. DA APRECIÇÃO

A minuta em apreço reporta-se a celebração de um futuro contrato de compra e venda de um imóvel para o funcionamento da Chancelaria da Embaixada de Angola na República da Índia, tendo a sua disciplina jurídica no nosso Ordenamento Jurídico no Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro-Regulamenta e Aperfeiçoa as Formas de Aquisição e Reabilitação dos Imóveis do Estado, publicado no Diário da República, I Série, N.º 51, Decreto 4-A/92, de 17 de Janeiro, que aprova a gestão dos orçamentos das Missões Diplomáticas e Consulados de Angola no Exterior, publicado no Diário da República, I Série, N.º 3, na Lei n.º 18/10, de 6 de Agosto - Lei do Património Público, publicado no Diário da República, I Série, N.º 148, na Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro, Lei da Contratação Pública, publicado no Diário da República, I Série, N.º 170 e subsidiariamente nos art.ºs 410.º e 874.º ss, todos do Código Civil.

Embora se refira na al. d) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro que os "contratos cujo processo de celebração seja regulado em lei especial", e para o caso em apreço a lei especial é o Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro, tal preceito não exclui de todo, a aplicação da lei da contratação pública à contratos dessa espécie, pois, é por esta que se pode aferir a competência em razão do valor para se autorizar a realização de despesas, diversamente ao que estabelece a jurisprudência já



2

citada em lugar próprio<sup>1</sup>. Em situações de lacuna, pode-se recorrer a este diploma como solução dada pelo *sistema jurídico* para integrar o vazio normativo que possa existir.

- **Da competência para autorizar despesa**

O valor total da minuta do contrato é de **Usd 22.000.000,00 (Vinte e Dois Milhões de Dólares dos Estados Unidos da América)**, equivalente em **AKZ 2.200.000.000,00 (Dois Mil Milhões e Duzentos Milhões de Kwanzas)**.

O Sr. Ministro das Finanças, por despacho S/n.º/GMF/2014, de 27 de Agosto, com poderes subdelegados pelo Presidente da República, nos termos do art.º 137.º, da Constituição da República de Angola, e de acordo com as disposições combinadas dos n.ºs 1 e 4 do art.º 2.º e do art.º 6.º do Decreto Presidencial n.º 6/10, de 24 de Fevereiro, da al. d), do n.º 1 do art.º 3.º do Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 235/12, de 4 de Dezembro e do n.º 1 do art.º 2.º e art.º 8.º do Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro, dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores, concatenados com os art.º 12.º, 13.º e 14.º do Decreto-Lei 16-A/95, de 15 de Dezembro e art.º 34.º da Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro que remete para a alínea b) do n.º 1 do Anexo II do mesmo diploma legal, subdelegou, ao Sr.º Embaixador, poderes para outorgar o contrato promessa de compra e venda do imóvel objecto da minuta do contrato e praticar outros actos negociais que ao imóvel diz respeito.

Quanto ao valor do contrato<sup>2</sup> para autorizar a despesa, o art.º 7.º do Decreto Executivo Conjunto remete para o art.º 7.º do já revogado Decreto n.º 7/96, de 16 de Fevereiro, que estabelecia o regime de realização de despesas. Fazendo uma interpretação correctiva, deve-se entender a remissão feita naquela norma para o art.º 34.º da Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro, que tem a mesma redacção e pelo facto deste diploma legal ter revogado o Decreto n.º 7/96, de 16 de Fevereiro.

Assim, o art.º 34.º da Lei n.º 20/10, de 07 de Setembro remete para o Anexo II do mesmo diploma legal. Fazendo uma hermenêutica jurídica das disposições legais acima citadas, nos leva a concluir que o Ministro das Finanças tem competência em razão do valor para autorizar a despesa, com

---

<sup>1</sup> Tribunal de Contas, Jurisprudência Tribunal de Contas 2011-2013, Vol. II, pp. 577 à 579.

<sup>2</sup> Ob. Cit. Pp. 587 e 588.

fundamento na subdelegação de poderes do Sr. Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, a que faz referência o despacho do Ministro das Finanças que subdelega poderes ao Sr. Embaixador de Angola na República da Índia, embora, entendemos que o Despacho do Sr.º Presidente da República que subdelega poderes ao Ministro das Finanças devesse constar nos autos, por este ser também um elemento instrutório.

No que diz respeito a *competência* para aquisição de imóveis com o objectivo de instalar os serviços das Missões Diplomáticas de Angola no exterior, esta é *exclusiva* dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores, nos termos do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro, conjugado com o n.º 1 do artigo 18.º do Decreto Executivo n.º 4-A/92, de 17 de Janeiro, que aprova a Gestão dos Orçamentos das Missões Diplomáticas e Consulares da República de Angola e com a al. a) do art.º 23.º da Resolução da Primeira Câmara n.º 1/02, de 07 de Janeiro de 2003- sobre a Instrução e Tramitação dos Processos de Fiscalização Prévia.

Vê-se, desde logo, que estamos em presença de uma *competência partilhada* ou se quisermos ser mais rigorosos, *competência conjunta*<sup>3</sup>, que não é atribuída apenas ao Ministro das Finanças ou apenas ao Ministro das Relações Exteriores, decidir sobre a aquisição de imóveis.

Esta competência é diversa da que vem prevista no art.º 8.º do Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro, que estabelece que o Ministro das Finanças pode delegar poderes ao Chefe da Missão Diplomática para celebrar a *escritura notarial*.

De acordo com esta norma, incumbe com exclusividade ao Ministro das Finanças, conferir ao Chefe da Missão Diplomática poderes para a prática de actos posteriores à aquisição de imóveis.

Nesta conformidade, o despacho do Ministro das Finanças que subdelega poderes ao Embaixador de Angola na República da Índia, devia, em nosso entender, ser subscrito também pelo Ministro das Relações Exteriores, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 2.º, do Diploma supracitado, sob pena de

---

<sup>3</sup> DO AMARAL, Diogo Freitas; MACIER, Albano; Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Lisboa, Almedina, 3.º Ed., 2006, e Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Maputo, Escolar Editora, 2012. Para estes tratadistas do Direito Administrativo, respectivamente. A competência conjunta "pertence simultaneamente a dois ou mais órgãos, devendo ser exercida por todos eles em acto único. É o que se passa com as matérias de índole interministerial, que interessam por igual título a vários ministérios e por isso só podem ser decididas através de despacho conjunto", *ex vi ob. cit.* Diogo Freitas do Amaral, p. 783.

ineficácia, ou anulabilidade, nos termos do art.º 78.º do Decreto-Lei 16-A/95, de 15 de Dezembro.

A aquisição de imóveis para o fim referido incumbe apenas aos referidos órgãos, pois, é vedada a qualquer outra entidade o exercício de qualquer acção neste sentido, o que inclui as entidades com esta prerrogativa, isto é, não pode nem deve ser apenas o Ministro das Finanças ou o Ministro das Relações Exteriores de modo isolado decidir sobre a aquisição, visto ser um procedimento ao qual devem em conjunto intervir, o contrário gera vício.

Este facto gerador de vício, cria uma situação de invalidade, do tipo anulabilidade. Todavia, este vício é marginal<sup>4</sup> ou periférico por que não atinge o núcleo duro do negócio. Por esta razão, o vício, pela sua natureza toma a qualificação de acto meramente irregular.

Pela sua natureza (não gravosa) e em virtude de tal vício ter produzido irrelevante defeito, o Direito o qualifica como vício sanável, por sobre ele não incidir o radicalismo da consequência jurídica que o ordenamento jurídico culmina nos casos de ilegalidade, ao que há de aplicar-se o regime próprio dos actos regulares<sup>5</sup>, embora possam ser objecto de ractificação-sanação, convalidação ou conversão do acto inválido, com fundamento ao princípio do "*favor negotii*" contido nos n.ºs 2 e 3 do art.º 80.º, do Decreto-Lei 16-A/95, de 15 de Dezembro.

Tendo em conta o *espírito* da norma do n.º 2 do art.º 63.º da Lei n.º 13/10, de 09 de Julho, "*mutatis mutandis*, os processos irregulares podem ainda ser objecto de recomendações dirigidas ao organismo ou aos serviços com o fito de se evitar irregularidades similares em contratações futuras. Podemos assim considerar e apreciar o processo, formulando em sede própria desta resolução as devidas recomendações.

- **Da disponibilidade financeira:**

Nos autos existem algumas informações de cunho financeiro relacionadas com a aquisição do imóvel. Consta no processo um quadro detalhado de despesas, onde também se refere a aquisição de imóveis para as Missões Diplomáticas e Consulados<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> REBELO DE SOUSA, Marcelo e SALGADO DE MATOS, André, *Contratos Públicos*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2.ª edição, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2009, pp. 138, 139 e 143

<sup>5</sup> Ob. Cit., p. 143.

<sup>6</sup> Entendemos que o legislador andou mal por discriminar os consulados das missões diplomáticas. Parece-nos que este último conceito é o género de que fazem parte as Embaixadas e os Consulados.

Do relatório da "Comissão Multisectorial de Avaliação das Propostas", consta que a Missão Diplomática dispõe de 12.000.000,00 (Doze Milhões de Dólares, valor a ser transferido pelo Ministério das Finanças - cfr. I.1 do Relatório), o equivalente a Akz 1.200.000.000,00 (Um Mil Milhão e Duzentos Milhões de Kwanzas). Igualmente, no mesmo relatório, refere-se a necessidade de se proceder a um empréstimo com vista a cobrir o défice.

- **Objecto do Contrato:**

O objecto do contrato está suficientemente determinado, individualizado e claramente descrito, como exige o princípio da determinabilidade do objecto contratual, consagrado na al. f) do n.º 1 do art.º 110.º da Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro e subsidiariamente pelo art.º 280.º do Código Civil.

A remessa da Minuta em análise, consiste numa obrigatoriedade legal imposta pela al. b) do n.º 3 do artigo 8.º, conjugado com a al. a) do n.º 2 e n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 13/10 de 09 de Julho-Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

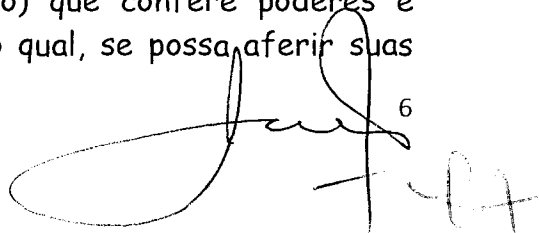
- **Da Comissão Multisectorial de Avaliação:**

Não consta nos autos o despacho que cria a Comissão Multisectorial de Avaliação das propostas.

Existem nos autos os ofícios dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores, que nos informam que técnicos destes departamentos ministeriais integrariam uma Comissão Multisectorial de Avaliação das propostas e da sua deslocação à República da Índia para o propósito subjacente no processo aquisitivo que agora é apreciado, isto é, para a competente avaliação oficial.

Ora, é nosso entendimento, apoiado de melhor argumento de razão e força doutrinária que, não podem os referidos ofícios que comunicam a deslocação da Comissão Multisectorial de avaliação serem eles mesmos o despacho que a cria, pois, trata-se de instrumentos distintos, um que confere competência e outro que somente formaliza e notifica a Embaixada da deslocação da Comissão.

É necessário o instrumento jurídico (despacho) que confere poderes e legitima a sua actuação, para que, com base no qual, se possa aferir suas

 6

atribuições e competências em avaliar propostas e propor sobre a aquisição do imóvel que reúne as melhores condições arquitectónicas, jurídicas e financeiras para acomodação da Missão Diplomática.

Não obstante existir nos autos documentos que fazem referência a seus membros, a *junção aos autos do despacho que a cria* não constituiria excesso de formalismo. Também, não está em causa a fé pública dos documentos que se referem a deslocação de seus membros.

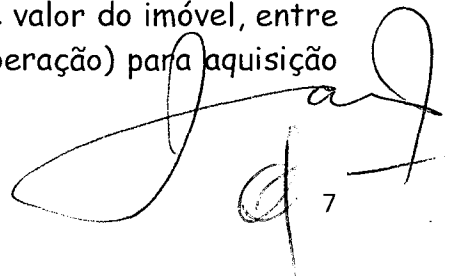
Nos termos do n.º 1 do art.º 5.º do Decreto Executivo conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro, se exige a criação de uma comissão e *esta deve ser criada a luz de um despacho*, atendendo ao princípio segundo o qual as competências não se presumem, por força dos art.ºs 12.º, 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, sobre delegação, subdelegação e seus requisitos.

A Comissão de Avaliação, como órgão colegial, é criada previamente, através de um despacho que em sede do qual se pode ver o elenco abstracto dos seus membros. O despacho que a cria deve ser *conjunto*. E só após a sua formalização é que se designam membros, "*in concreto*", para a integrar e a constituírem, isto é, através de uma primeira reunião dos seus membros e início de funções<sup>7</sup>.

A "Comissão" foi integrada por técnicos dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores para análise e avaliação dos imóveis, em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º do Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99 de 17 de Dezembro, e dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 18.º Decreto Executivo n.º 4-A/92, de 17 de Janeiro, que aprova a gestão dos Orçamentos das Missões Diplomáticas e Consulares da República de Angola, concatenados com o n.º 1 do art.º 32.º da Lei n.º 18/10, de 06 de Agosto. Foram objecto de avaliação oficial três (3) imóveis, em observância ao disposto no n.º 1 do art.º 4.º do Diploma supracitado, cujos endereços, valores estimados e outros sinais de identificação estão contidos e devidamente condensados no relatório de avaliação oficial existente nos autos, que damos aqui por inteiramente reproduzido.

Das propostas imobiliárias, a Comissão de Avaliação analisou o estado de conservação, endereço, área total, n.º de pisos, wc por pisos, cozinha, lugares de estacionamento, tipo de piso, elevadores e valor do imóvel, entre outros, e com base nessa avaliação, a proposta (deliberação) para aquisição

<sup>7</sup>DO AMARAL, Diogo Freitas, Ob. cit. P.767.



recaiu sobre o edifício Situado na Rua 5, Poorvi Morg, Vasant Vihar, Nova Delhi, proposta pela Agência Imobiliária Chopra e Associados, representante dos proprietários, tendo em conta as suas características, situação geográfica e jurídica, o preço, idade do edifício, o estado de conservação e necessidades de reabilitação, o que ao nosso entender satisfaz a exigência das alíneas f), h) e i) do art.º 4.º do Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro ao que seguiu a consequente remessa à consideração superior.

Foram juntos aos Autos notas verbais do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Governo da Índia, uma isentando a Embaixada de Angola na Índia do pagamento de qualquer taxa na compra do imóvel e outra referente ao pronunciamento do referido Ministério sobre a viabilidade de utilização do edifício escolhido para o exercício da actividade diplomática em harmonia ao disposto na al. c) do art.º 4.º do Decreto Executivo Conjunto n.º 112/99, de 17 de Dezembro e al. m) do n.º 1 do art.º 19.º e al c) do art.º 23.º da Resolução da Primeira Câmara n.º 1/02/ de 07 de Janeiro, sobre a Instrução e Tramitação dos Processos de Fiscalização Prévia.

### III. DECISÃO

Pelo exposto, decide-se em Sessão Diária de visto, em conceder o Visto a minuta do contrato em apreço, recomendando aos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores, que em contratações futuras observem o seguinte:

- a) A decisão sobre aquisição de um imóvel com objectivo de instalar serviços de Missões Diplomáticas e a criação da comissão de avaliação das propostas deve resultar da competência conjunta, devendo os despachos serem subscritos pelos titulares dos dois Ministeriais.

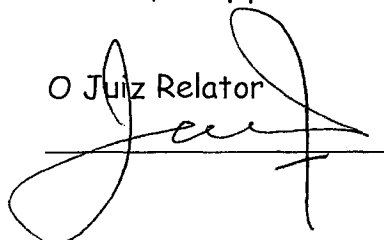
São devidos emolumentos.

Notifique-se.

Dê-se Conhecimento aos Srs. Ministros das Finanças e das Relações Exteriores.

Luanda, aos 14 de Junho de 2015.

O Juiz Relator



O Juiz Adjunto

