



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTAS

1ª CÂMARA

RESOLUÇÃO Nº 67/FP/2015

Processos nºs 01 e 02/PV/2015

#### I-FACTOS

Para efeitos de fiscalização prévia, nos termos do Art.º 8º nºs 1 e 2 da Lei 13/10, de 9 de Julho, o Ministério das Finanças remeteu a este Tribunal, onde deram entrada no dia 06/01/2015, conduzidos pelos Ofícios nºs 1416/DGP/DPDE/2014 e 1417/DGP/DNEP/2014, ambos de 30/12/2014, dois processos referentes a um Contrato de Arrendamento das Fracções do 8º, 9º e 10º andares e de 15 lugares para Estacionamento do edifício " Torres Oceano " e a um Contrato- Promessa de Compra e Venda do edifício " Imob Business Tower " celebrados com as sociedades comerciais BESA VALORIZAÇÃO- Fundo de Investimento Imobiliário Fechado e IMOB ANGOLA- EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS, LDA, respectivamente.

Para a formação dos Contratos não foi adoptado nenhum dos tipos de procedimentos previstos nos Art.ºs 22º e 25º da Lei 20/10, de 7 de Setembro.

Será que o arrendamento, a compra e venda ou promessa de compra e venda de imóveis para instalação de serviços do Estado e Institutos Públicos, Empresas Públicas e Serviços e Fundos Autónomos não estão sujeitos ao regime jurídico e às regras gerais relativos à contratação pública objecto da Lei 20/10, de 7 de Setembro?

O Art.º 2º da citada Lei 20/10, de 7 de Setembro, estabelece o âmbito da sua aplicação objectiva, afirmando o seu nº1 que:

1 

" A presente lei é aplicável à contratação de empreitadas de obras públicas, à locação e aquisição de bens móveis e imóveis e à aquisição de serviços por parte de uma entidade pública contratante".

Entendemos ser suficientemente líquida a disposição acabada de citar quanto a uma resposta à interrogativa feita relativamente à abrangência da Lei da Contratação Pública às matérias enumeradas retro.

## II- APRECIANDO

### 1- CONTRATO DE ARRENDAMENTO

Caminhando, entretanto, pelos meandros da mesma Lei, encontraremos outras disposições que, embora não respeitando à compra e venda de imóveis, se reportam ao arrendamento. É o caso do Art.º 36º, que sujeita a celebração de contratos de arrendamento incidentes sobre imóveis para instalação de diversos serviços do Estado e outros à parecer da Direcção Nacional do Património do Estado do Ministério das Finanças bem como do Anexo II que, conforme o seu valor, condiciona a celebração dos Contratos de Arrendamento para aqueles mesmos fins à autorização de diversas entidades.

Tudo isto para dizer que o arrendamento, objecto do Contrato cujo estudo se está a processar em sede da fiscalização prévia, estando sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, é-lhe oponível, com as necessárias adaptações, a disciplina jurídica da Lei 20/10, de 7 de Setembro, razão porque as partes contratantes, em especial a entidade pública contratante, deveriam fazer anteceder a assinatura do Contrato de Arrendamento à realização de um procedimento concursal nos termos do Art.º 22º e segs. da supracitada Lei 20/10, de 7 de Setembro.

Neste caso, não se justifica que os contraentes tenham sujeito o Contrato de Arrendamento à fiscalização prévia sem instruir o respectivo processo observando as normas aplicáveis das citadas Leis 20/10, de 7 de Setembro, da Contratação Pública e 13/10, de 9 de Julho, Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

Independentemente do que fica dito em relação à não obediência aos comandos da legislação sobre a contratação pública aplicável, importa

referir que a formação do próprio contrato em si andou por trilhos incipientemente arranjados, tais são as insuficiências de que o respectivo processo enferma. São de apontar, neste capítulo, de forma meramente exemplificativa, já que seria verdadeiramente ocioso indicar tudo o que ficou tocado por essas lacunas, as seguintes situações:

**a) - Contrato sem data**

O prazo de duração ou da execução do Contrato deve sempre constar do seu corpo sob pena de nulidade, como facilmente se pode ler do Art.º 110º da Lei 20/10, de 7 Setembro, que se reporta ao seu conteúdo.

Daí se infere ser tão importante o estabelecimento do prazo de execução do objecto do Contrato quanto a fixação da data do início dessa execução que, sendo possível as partes acordarem-no para momento posterior, coincide sempre com a altura em que é rubricado o Contrato.

Como computar se o prazo fixado para a realização do objecto do Contrato foi ou não observado, se não sabemos quando iniciou a contar porque não colocámos a data do começo da produção dos efeitos do Contrato?

**b) - Falta do Caderno de Encargos**

O Caderno de Encargos é, como se retira do Art.º 47º da lei 20/10, de 7 de Setembro, a peça do procedimento que contém, sob forma articulada, as cláusulas jurídicas, administrativas, financeiras e técnicas gerais e especiais, a incluir no Contrato a celebrar.

É o instrumento em que se estabelecem os precisos termos de ordem técnica e jurídica em que a entidade contratante está disposta a celebrar o Contrato, traduzindo-se num conjunto de cláusulas articuladas, elaboradas unilateralmente por aquela e que se impõem a quem se proponha celebrar o Contrato, conforme Jorge Andrade da Silva, em comentário do Art.º 47º da supracitada Lei 20/10.

É, digamos, o ponto de partida não só da abertura da realização de todo o procedimento conducente à celebração do contrato em que, definidas as regras, se colocam as condições e os termos a seguir, inapelavelmente. É a plataforma técnico-jurídica e administrativa de que partem as regras do jogo contratual.

Não é sem propósito que o Art.º 110º da Lei que vimos citando fá-lo incluir no seu conteúdo quando, o seu número 2, o coloca na alínea a) do conjunto de elementos que integram sempre o Contrato.

c) - A contratada BESA VALORIZAÇÃO- Fundo de Investimento Fechado não apresentou Certidão Contributiva de Segurança Social, do que resulta não ter provado nos autos a sua situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social, o que, desde já deveria obstar à sua candidatura à entidade adjudicatária do Contrato em análise, nos termos do Art.º 54º alínea e) da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

d) - A formulação " O senhorio dá de arrendamento as fracções nos pisos 8º, 9º e 10º com uma aérea de 2. 133, 9 m2, 15 lugares de estacionamento ... " do nº 2 da Cláusula 2ª do Contrato de Arrendamento é, por demais, abstracta para se constituir em objecto da relação jurídico- contratual em causa.

Quais são as fracções e quais as suas características técnicas? Que tipo de fracções? São autónomas, não são?

Nos termos do Art.º 1414º do Código Civil, as fracções " ... de que um edifício se compõe, em condições de constituírem unidades independentes, podem pertencer a proprietários diversos em regime de propriedade horizontal ".

Por seu turno, o Art.º 1415º estabelece que " Só podem ser objecto de propriedade horizontal as fracções autónomas que, além de constituírem unidades independentes, sejam distintas e isoladas entre si, com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública ".

Repete-se a pergunta: que e quais fracções nos 8º, 9º e 10º andares do edifício " Torres Oceano"?

Só uma concreta identificação de cada uma das fracções (autónomas?), com a descrição das suas características técnicas (composição, área, permissão, etc.) permitiria bem situar-nos quanto ao facto de se saber quais e quantas as fracções objecto do Contrato de Arrendamento. Para tanto, impossibilidade de exibição das certidões de inscrição matricial e/ou

4 

da descrição predial, por não inscrição matricial e registo predial das fracções nas instâncias de direito, deveria juntar-se aos autos, ao menos, o **título constitutivo do regime de propriedade horizontal**. Corre-se o risco de estar-se a tomar de arrendamento partes do imóvel pertencentes não ao titulado senhorio no Contrato mas a qualquer outra entidade.

Não menos sintomático é o facto de o próprio Contrato e nessa mesma Cláusula 2ª (nº 1) o edifício que integra o seu objecto ser apresentado ao mesmo tempo como rústico e urbano quando se diz, citamos: O SENHORIO é proprietário e legítimo possuidor do **prédio rústico e urbano** denominado Torres Oceano, sito em Luanda, Bairro Ingombota, Avenida Lenine”.

Porquê a referência ao prédio rústico se o arrendamento incide só e só sobre os apartamentos (em caso de não existência de propriedade horizontal) e não sobre terreno?

e) - O valor (preço) do Contrato vem referido na Cláusula 3ª nº 1 como sendo de KZ. 26. 606. 004, 00 (Vinte e Seis Milhões, Seiscentos e Seis Mil e Quatro Kwanzas) mensais, resultante do valor de KZ. 12. 000, 00 por cada metro quadrado, o que, no dizer do nº 2 corresponde ao valor global anual de KZ. 319. 272. 048,00 (Trezentos e Dezanove Milhões, Duzentos e Setenta e Dois Mil e Quarenta e Oito Kwanzas).

Entretanto, os KZ. 12. 000,00 multiplicados pelos 2.133, 9m2 não perfazem KZ. 26. 606. 004, 00 (Vinte e Seis Milhões, Seiscentos e Seis Mil e Quatro Kwanzas) mas sim KZ. 25. 606. 800, 00 (Vinte e Cinco Milhões, Seiscentos e Seis Mil e Oitocentos Kwanzas), o que resulta numa diferença mensal, para mais, de KZ. 999. 204, 00 e anual de KZ. 11. 990. 448, 00 (Onze Milhões, Novecentos e Noventa Mil e Quatrocentos e Quarenta e Oito Kwanzas).

Como se justifica e em que se baseia esse arredondamento, para mais, que onera o Contrato de Arrendamento nesse valor?

## 2- CONTRATO- PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL

Depois do que ficou escalpelizado relativamente ao Contrato de Arrendamento, dá-se aqui por inteiramente reproduzido o que foi dito em sede da análise daquele acto no que toca à realização e/ou abertura de

procedimento concursal para a formação do presente Contrato- promessa de compra e venda de bem imóvel.

De qualquer modo, na instrução do processo respeitante ao Contrato-promessa sub judice foi bem mais conseguida a tentativa de observância dos comandos das Leis 13/10, d 9 de Julho e 2010, de 7 de Setembro, assim se justificando a junção aos respectivos autos, dos seguintes documentos e peças procedimentais:

- a) - Diário da República que insere o Despacho Presidencial nº 102/14, de 18 de Setembro, que autoriza o Sr. Ministro das Finanças a celebrar o Contrato de Compra e Venda do Imóvel designado " Edifício Imob Business Tower ", situado na Rua Major Kahangulo, em Luanda, bem como a realizar a despesa inerente ao Contrato no montante equivalente em KWANZAS a USD. 115. 463. 556, 44 (Cento e Quinze Milhões, Quatrocentos e Sessenta e Três Mil e Quinhentos e Cinquenta e Seis Dólares Americanos e Quarenta e Quatro Cêntimos).

Isto em obediência ao que se estabelece nos Art.ºs 37º (Limites de Competência para Autorização de Despesas sem Concurso), 38º (Delegação de Competências) e Anexo II nº 4, todos da Lei 20/10, de 7 de Setembro, já que o Ministro das Finanças não era competente para autorizar a acção da correspondente despesa, com ou sem concurso.

#### **b) - Nota de Cabimentação**

Toda a despesa deve ser projectada obedecendo-se à lei aplicável, mormente no que toca à sua inscrição orçamental e à sua cabimentação na programação financeira.

A confirmação de que a despesa está cabimentada ou de que do montante global de determinado orçamento existe uma parcela destinada à sua realização e a garantir ao fornecedor de que será pelo serviço que prestar é, via de regra, feita mediante a extracção da nota de cabimentação, documento em que é identificado esse fornecedor beneficiário e feitos constar outros elementos atinentes às obrigações que à despesa respeitam.

De resto, a junção aos autos da Nota de Cabimentação surge em respeito ao que se estabelece no Art.º 31º da Lei 15/10, de 14 de Julho.

Ainda assim e apesar de tudo, a formação do presente Contrato-Promessa não deixa de padecer das mesmas debilidades técnicas e jurídico- legais apontadas em sede da análise sujeita ao Contrato de Arrendamento.

É que a regra basilar para a formação dos Contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e, conseqüentemente, ao regime da contratação pública é da adopção dos procedimentos de contratação elencados no Art.º 22º da Lei 20/10, de 7 de Setembro, em obediência ao princípio da tipicidade procedimental. Essa escolha é, via de regra, feita em função do valor estimado de cada contrato ou em função de outros critérios materiais legalmente estabelecidos, cfe. os Art.ºs 22º nº 2; 24º nº 1 e 25º, todos da citada Lei 20/10, de 7 de Setembro.

A escolha do procedimento não concursal ou em função de critérios materiais, perfeitamente aceitável como se viu retro e de que se ocupa o Capítulo II da Lei que vimos citando, que tem por exemplo mais notório o processo de negociação que, por seu turno, nos conduz à possibilidade da realização de despesas sem concurso, tem de ser devida e objectivamente estribada em razões e/ou valores de natureza pública mais relevantes, como é o caso da urgência, que fazem dispensar a realização do concurso público ou qualquer outro dos previstos no Art.º 22º da Lei 20/10.

Nos Contratos que acabámos de analisar não encontramos nenhuma razão especial que conduzisse à desobrigação de se atender ao princípio geral da adopção do concurso na formação do Contrato.

O Contrato- promessa é, numa definição trivial, a promessa pela qual as partes convencionam celebrar entre si um outro contrato, o chamado Contrato Prometido. Este, o Prometido, é um contrato a outorgar sob determinada condição qual seja a verificação de uma situação concreta ainda não possível de ter, tocar, medir, etc. no momento da celebração da promessa.

No caso sub-judice, o Contrato- promessa não nos diz a razão porque no momento da sua assinatura não é possível celebrar o Contrato por via do qual será adquirida a propriedade do edifício " Imob Business Tower ". Não



sendo obrigatório fazer consignar isso, é, porém, avisado que sejam conhecidas as razões e circunstâncias que impedem a realização já do Contrato Prometido assim como não é menos avisado e mais promissor, transparente e seguro o estabelecimento de uma cláusula que fixe a eficácia real da promessa nos termos do Art.º 413º do Código Civil.

O objecto do presente Contrato- promessa não é concreto, pois, não está expresso na Cláusula 3ª (Objecto do Contrato), onde se afirma, sic:

Pelo presente Contrato, o Promitente VENDEDOR é proprietário e legítimo possuidor do prédio rústico e urbano denominado " Edifício Imob Business Tower ", com uma aérea total de construção de 16.759, 79 m2, vinte e sete (27) Andares de escritórios, quatro (4) pisos para estacionamento, terraço, rés-do-chão e cave, sito em Luanda, Município de Luanda, Distrito Urbano da Ingombota, Rua Major Kahangulo, descrito na Conservatória do Registo Predial de Luanda, sob o nº 3. 421- 2ª, Secção Titular do Direito de Superfície - fim de citação.

Em momento nenhum desta Cláusula e em nenhuma outra, aliás, do Contrato se promete vender o que quer que seja. Antes, pelo contrário, pretende-se é afirmar o direito ao bem imóvel designado por Imob Business Tower. E há mais, não se distingue entre o prédio rústico e o urbano aquele que efectivamente, cai na pretensão de venda futura. Afinal, o bem objecto de alinação futura está ou não construído?

O nº 9 do Art.º 7º das Regras Anuais de Exercício do Orçamento Geral do Estado, aprovadas pelo Decreto Presidencial nº 01/15, de 2 de Janeiro, dispõe no sentido de que nenhum " down payment " a efectuar em contratos de empreitadas, de fornecimento de bens e de prestação de serviços deve exceder 15% do valor global dos mesmos, salvo se houver autorização, naturalmente expressa, do Sr. Ministro das Finanças, sustentada em razões objectivamente fundadas. Neste caso, o valor desse pagamento inicial pode elevar-se até ao limite de 30%.

No caso vertente, a Cláusula 8ª do Contrato fixa no seu nº 2 alínea a) em 20% o valor do " down payment " mediante apenas uma implícita autorização do Sr. Ministro das Finanças, e isto se tivermos em conta que essa entidade





teve conhecimento desse facto pela aposição da sua assinatura homologatória no frontispício do Contrato.

Dado que não foi pelas partes contratantes atribuída eficácia real ao abrigo do Art.º 413º do Código Civil, à promessa que ora fazem, o "down payment" deve ser o único pagamento a ser realizado em sede do presente contrato-promessa, valendo o mesmo como sinal nos termos do Art.º 442º, também do Código Civil.

Por tudo o dito, reunidos em sessão diária de visto, os desta Câmara ordenam, nos termos do Art.º 66º n.º 2 da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, a devolução dos Contratos de Arrendamento dos Apartamentos do 8º, 9º e 10º Andares do Edifício Torres Oceano " e de Promessa de Compra e Venda do Edifício Imob Business Tower "celebrados entre o Ministério das Finanças e BESA Valorização- Fundo de Investimento Imobiliário Fechado e o Ministério das Finanças e Imob Angola - Empreendimentos Imobiliários, Lda., respectivamente, a fim de que, no prazo máximo de 10 (Dez) dias, se digne a Entidade Pública Contratante:

#### I- CONTRATO DE ARRENDAMENTO

- a) - Pronunciar-se, explicando, a diferença para mais do valor mensal de KZ. 999. 204, 00 (Novecentos e Noventa e Nove Mil e Duzentos e Quatro Kwanzas), no preço acordado para a renda mensal dos Apartamentos dos 8º, 9º e 10º Andares do Edifício " Torres Oceano ", cfe. Cláusula 2ª n.º 1 do Contrato de Arrendamento. Não havendo lugar à explicações, proceder à adequação desse valor ao preço real da renda nos termos constantes da presente Resolução;
- b) - Colocar, de forma expressa, a data no Contrato de Arrendamento;
- c) - Fazer juntar aos autos comprovativo da situação de regularidade quanto á segurança social por parte da Contratada BESA Valorização, nos termos e para efeitos do Art.º 54º alínea e) da lei n.º 20/10, de 7 de Setembro;



- d) - Indicar, de forma identificada, quais, no 8º, 9º e 10º Andares os apartamentos objecto do Arrendamento;
- e) - Fazer juntar aos autos pelo menos a certidão ou certidões de inscrição matricial que identifiquem as "fracções autónomas " objecto do Arrendamento;

## II- CONTRATO- PROMESSA DE COMPRA E VENDA

- a) - Afirmar de forma expressa e identificada, o objecto do Contrato-Promessa ou seja identificar o bem imóvel sobre que incidirá a compra e venda que ora se promete. Para tanto, impõe-se adequar a formulação da Cláusula 3ª ao objecto concreto da compra e venda futura;
- b) - Fixar na cláusula 18ª o período de tempo após o qual e desde quando se procederá à entrega e recepção definitiva do Edifício " Imob Business Tower".

Retornar os Contratos para decisão final.

Notifique-se

Luanda, 30 de Junho de 2015

Os Juízes Conselheiros

