



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

AUTOS DE RECLAMAÇÃO
ACÓRDÃO Nº 04 FP/2015

Processo nº 548/PV/2014

1.

Vem a presente reclamação interposta da decisão constante da Resolução nº191/FP/2014, que recusou o visto ao contrato celebrado em 2012, entre aquele Ministério e a empresa Selquímica - Comércio Geral e Indústria Lda, para a "construção e fornecimento de uma lancha hidrográfica portuária", pelo preço de Kz 336 761 289.00 (trezentos e trinta e seis milhões, setecentos e sessenta e um mil, duzentos e oitenta e nove Kuanzas).

Fundou-se a recusa, em síntese, nos seguintes factos:

- Divergências na designação do objecto do concurso, descrito no programa de concurso e no convite e o descrito no contrato;
- Apresentação pelos concorrentes, de propostas para o fornecimento e construção de quantidades e tipos de lanchas hidrográficas, que não constituíam objecto do concurso;
- Incumprimento da norma do nº4 do artº 53º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, relativamente à adjudicação da proposta apresentada em associação, pelos concorrentes Auxiliar Naval, S.A e Selquímica Lda.

2.

Inconformado com a decisão, veio o Director do Gabinete Jurídico do Ministério dos Transportes dela interpor "recurso" ao abrigo do nº1 do artº 108º da Lei nº13/10, de 9 de Julho, por não lhe parecer

que algum dos factos arrolados na Resolução de que se recorre, constitua alguma irregularidade que possa produzir as situações assinaladas no nº1 do artº 63º da Lei nº13/10, de 9 de Julho.

Nas doudas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, a ilustre recorrente alega, em síntese que:

- (...) à questão das propostas apresentadas pelas empresas concorrentes, diferentes do previsto nos documentos do concurso, entendemos que tal não constitui nenhuma inconformidade que implique alguma ou algumas das situações previstas no nº1 do artº 63º da citada Lei nº13/10, de 9 de Julho, porquanto a proposta considerada pela Comissão de Avaliação é a do valor que na realidade corresponde à lancha hidrográfica costeira, que é a proposta indicada nos documentos do concurso;
- As divergências verificadas, quer quanto ao número das propostas apresentadas pelas concorrentes, quer quanto ao objecto do contrato, são irrelevantes para os efeitos previstos na citada disposição legal do artº nº1 do 63º (?);
- (...) não constitui nenhuma ilegalidade que altere o resultado financeiro programado. Primeiro, porque a apresentação de três propostas pelas empresas concorrentes não teve qualquer influência na apreciação da proposta indicada nos documentos do concurso e, segundo, porque a escolha da lancha hidrográfica portuária revela-se como simples confusão feita entre estas duas lanchas, na elaboração do Relatório e do contrato, pelas pessoas que nela trabalharam;



- (...) ressalta-se o facto de que o presente concurso foi realizado para a execução de um Projecto Global, de aquisição de 3 lanchas hidrográficas, estando devidamente cabimentada a parcela correspondente a aquisição de lancha hidrográfica costeira, correspondente ao contrato em apreço;
- Entendeu-se, pela especificidade técnica de cada lancha, que este Projecto Global fosse fraccionado em três contratos distintos, em vez de ser num único contrato, sendo esta a realidade que criou confusão entre os membros da Comissão de Avaliação, a ponto de laborarem no erro (por similitude), na determinação do objecto de adjudicação;
- Julgamos que se trata de um erro irrelevante, uma vez que, embora estando indicado no contrato uma lancha hidrográfica portuária, o valor do contrato assinado pelas partes corresponde, efectivamente, ao da lancha hidrográfica costeira, que constitui a proposta vertida nos documentos do concurso e cabimentado no OGE/14;
- O essencial é que o valor da adjudicação foi observado e está inscrito no OGE/14, com a devida cabimentação orçamental;
- Posto isto, importa agora visitar a questão colocada da alegada discrepância entre este valor de 336 761 289.00 e o valor constante da proposta que serviu de base à sua celebração, que segundo o Tribunal de Contas, soma uma diferença de Kz 15 205 489.00;
- É que as propostas foram dadas em Euros para o equipamento a importar, e em Dólares para a parte local. Para se poder ajustar as propostas, foi imprescindível operar a conversão do



Euro em Dólares, à taxa do câmbio do momento da proposta. Mas, posteriormente, a taxa de câmbio mudou e o contrato foi feito em Kuanzas, pelo que a diferença de valores se deveu à diferença entre a taxa de câmbio do momento em que foi assinado o contrato;

- (...) quanto ao contrato de Consórcio, pelas mesmas razões acima expostas, entendemos que a questão colocada está fora de ser idónea para constituir razão legal, em si, para a recusa do visto, uma vez que é uma mera irregularidade inteiramente supável (...);

Admitida a reclamação, foram os autos com vista ao Exmo Procurador-Geral Adjunto, que emitiu o seu douto parecer no sentido da não manutenção da recusa do visto em face dos esclarecimentos prestados pela reclamante em sede de alegações, referindo no entanto que "impõe-se a necessidade da rectificação do objecto do contrato e o suprimimento das irregularidades em matéria de consórcio".

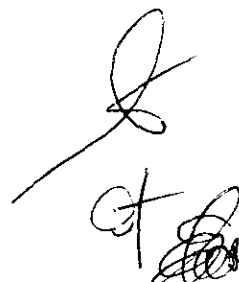
3.

Cumprir decidir

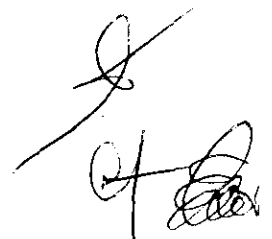
3.1. Os Factos:

Para a decisão da reclamação relevam os seguintes factos que se dão como provados nos autos:

- O Ministério dos Transportes, no âmbito do concurso limitado sem apresentação de candidaturas, para o fornecimento de lanchas hidrográficas, definiu no programa de concurso, como objecto do concurso, a construção e fornecimento de uma lancha hidrográfica costeira;



- Na sequência endereçou cartas convite às empresas seleccionadas pelo Instituto Hidrográfico e de Sinalização Marítima de Angola, para apresentarem propostas para a construção e fornecimento de uma lancha hidrográfica costeira.
- Ao convite responderam e apresentaram propostas três empresas.
- Apesar do programa do concurso e do convite, definir como objecto do concurso, a construção e fornecimento de uma lancha hidrográfica costeira, as concorrentes apresentaram proposta para a construção e fornecimento de três tipos de lanchas hidrográficas: costeira, portuária e balizadora.
- A comissão de avaliação propôs a adjudicação da construção e fornecimento das três lanchas aos concorrentes em associação, Selquímica Comércio Geral e Indústria e Auxiliar Naval del Principado, S.A.
- No entanto, apenas foi celebrado o contrato para a construção e fornecimento da lancha hidrográfica portuária, pelo preço de USD 2 103 115.00.
- No OGE/2014 e no correspondente PIP, foi inscrito o projecto de "aquisição de três lanchas hidrográficas de pequeno e médio porte, com uma dotação de Kz 324 850 000,00;
- A Nota de Cabimentação foi emitida em conformidade com a descrição do projecto inscrito no OGE e no PIP (aquisição de três lanchas hidrográficas de pequeno e médio porte);
- Não foi cumprido, quanto à adjudicatária, o estabelecido no nº4 do artº 53º da Lei nº20/10.



3.2

Apreciando

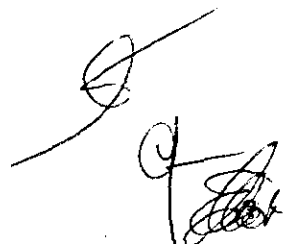
O Ministério dos Transportes, cumprindo com a norma da al.a) do nº3 do artº8º da Lei nº13/10, de 9 de Julho, submeteu o contrato em apreço, à fiscalização preventiva.

Com efeito, nos termos do nº1 do artº 8º da citada Lei 13/10, a fiscalização preventiva, tem por fim verificar se os actos e contratos a ela sujeitos estão conforme as leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental.

Daqui flui portanto, que na sua apreciação, o Tribunal de Contas avalia todos os aspectos de legalidade e de regularidade da despesa, para verificar a sua conformidade com as leis em vigor, que ao caso se apliquem.

E tal como refere o reclamante nas suas alegações, o processo de adjudicação obedeceu ao procedimento de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos preceituados na al.b) do artº 25º da Lei da Contratação Pública.

Portanto, a apreciação e a decisão do Tribunal de Contas, não pode ser avaliada da forma simplista como pretende a reclamante, ou seja, apenas com fundamento no nº 1 do artº 63º da Lei nº13/10, de 9 de Julho, que estabelece os fundamentos para a recusa do visto, mas no conjunto de leis que concorrem para a consumação da despesa pública, quer seja em termos concursais ou de recursos financeiros, consubstanciados na Lei nº20/10, de 7 de Setembro - Lei da Contratação Pública (LCP), bem como no Decreto Presidencial sobre as regras de execução do OGE.



No presente caso, não restam dúvidas de que o Ministério dos Transportes, enquanto entidade pública contratante, não cumpriu com o legalmente estabelecido nos citados diplomas legais.

Senão, vejamos:

1. O artº45º, al.b) da LCP, indica os tipos de peças dos procedimentos de contratação.

No caso em apreço, o procedimento para a contratação, foi o concurso limitado sem apresentação de candidaturas, cujas peças são: o programa do procedimento, o convite e o caderno de encargos.

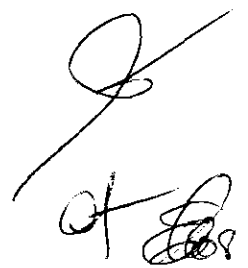
Tais peças são aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar.

O programa do procedimento, que tem a natureza de regulamento administrativo, define os termos a que deve obedecer todo o procedimento, até à celebração do contrato.

Portanto, o programa do procedimento, uma vez aprovado pelo órgão competente para a decisão de contratar, publicitado e patenteado aos concorrentes, não poderá ser alterado, mantendo-se estável e com carácter definitivo, quer para os concorrentes, quer para a própria entidade que abriu o concurso.

No presente caso, é ponto assente que as concorrentes não apresentaram as suas propostas na forma que lhes foi patenteada no programa do procedimento e no próprio convite.

Tendo o programa do procedimento definido como objecto do concurso, a construção e o fornecimento de uma lancha hidrográfica costeira, não podiam as concorrentes apresentar propostas com



variantes que não constavam do referido programa, nem a comissão tinha competência para considerar tais propostas, devendo, tal como determina a norma do artº87º da LCP, excluí-las do concurso.

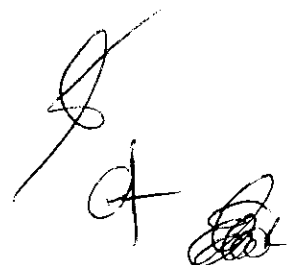
É por isso ilegal a adjudicação feita com a alteração dos termos do concurso.

Com bastante preocupação constatou este Tribunal que para a reclamante, abrir um concurso para um determinado objecto e celebrar-se o contrato para outro, que não o definido nas peças do concurso, **trata-se apenas de uma simples confusão das pessoas que trabalharam no concurso, até porque, entende a reclamante que a apresentação de propostas pelas empresas concorrentes diferentes do previsto nos documentos do concurso, não constitui nenhuma inconformidade que implique alguma ou algumas das situações previstas no nº1 do artº63º da Lei nº13/10, de 9 de Julho.**

A ser assim, interroga então este Tribunal, qual é para a reclamante, a função das peças do procedimento, nomeadamente do programa do procedimento, se as concorrentes podem apresentar as suas propostas diferentes do previsto nos documentos do concurso?

É entendimento deste Tribunal que, quando uma entidade pública abre um concurso, faz revestir os seus actos da credibilidade que deve acompanhar toda a actuação da Administração Pública.

Não é credível pois que, tendo sido aberto um concurso para um determinado objecto, definido no programa de concurso, as concorrentes apresentem propostas em desconformidade com esse documento e a entidade considere isto um "erro irrelevante".

Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page.

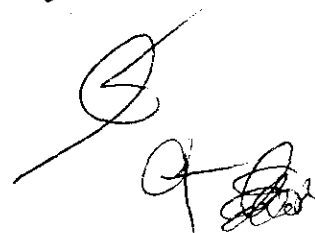
Qual é então para a reclamante, a função das peças do procedimento, nomeadamente do programa do procedimento, se as concorrentes podem apresentar as suas propostas diferentes do previsto nos documentos do concurso?

Como é sabido, um dos princípios que deve nortear qualquer procedimento de concurso, é a transparência. E não parece ter sido transparente o procedimento de concurso realizado pelo Ministério dos Transportes, tendo em atenção que o conhecimento pelos concorrentes do objecto do concurso, faz-se através das peças do concurso. Não tendo sido publicitado no programa de concurso, nem constar dos convites a aquisição dos três tipos de lanchas, interroga-se como é que os concorrentes tiveram conhecimento de tal facto, para elaborarem as suas propostas?

Com efeito, o objecto do concurso é aquele que é definido no respectivo programa do procedimento e no convite formulado aos potenciais concorrentes.

Isto mesmo determina que aquele concurso deve terminar com a adjudicação do objecto que foi posto a concurso, e é com base nele que se celebra o contrato. A não ser assim, viola-se a estabilidade do concurso, e é ilegal a adjudicação feita com a alteração dos termos do concurso.

2. Ainda em sede do mesmo assunto e para justificar a questão levantada na Resolução ora reclamada, relativa ao facto do objecto do concurso estar também em desconformidade com o objecto inscrito no OGE e no PIP, ambos para o exercício de 2014, que se refere à aquisição de 3 lanchas hidrográficas de pequeno e médio porte, pelo valor de Kz 324 850 000.00, a reclamante alega que *"o presente concurso foi realizado para a execução de um Projecto*



Global de aquisição de 3 lanchas hidrográficas, (...) estando devidamente cabimentada a parcela correspondente à aquisição de lancha hidrográfica costeira, correspondente ao contrato em apreço".

Mais refere que "Entendeu-se, pela especificidade técnica de cada lancha, que este Projecto Global fosse fraccionado em três contratos distintos, em vez de ser num único contrato (...)".

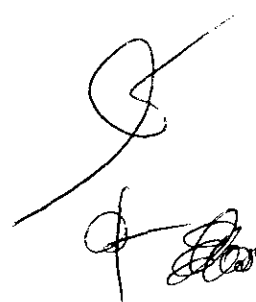
"Julgamos que se trata de um erro irrelevante, uma vez que, embora estando indicado no contrato uma lancha hidrográfica portuária, o valor do contrato (...) corresponde, efectivamente, ao da lancha hidrográfica costeira, que constitui a proposta vertida nos documentos e cabimentada no OGE/2014":

Sobre estas questões, é importante esclarecer o ilustre reclamante sobre o seguinte:

O fraccionamento da despesa enquadra-se na disposição do artº26º da LCP, sobre divisão em lotes.

Dispõe aquela norma que "quando prestações do mesmo tipo, susceptíveis de constituírem objecto de um único contrato sejam divididas em lotes, correspondendo a cada um deles um contrato separado, o valor a atender para efeitos de escolha do procedimento aplicável à formação do contrato relativo a cada lote, é o somatório dos valores estimados de cada lote".

Resulta desta disposição, que a entidade contratante pode fraccionar a despesa em lotes, porém, tal intenção deve ser expressa no programa do procedimento.



No programa do procedimento, deve ser indicado o objecto do concurso, entendido como um todo, porém, com a indicação de que a contratação será efectuada de forma fraccionada ou por lotes.

Não vemos no entanto espelhado nesse documento, tal possibilidade.

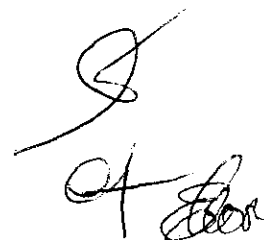
3. Sobre a cabimentação da despesa, importa recordar o que dispõe o artigo 31º da Lei nº24/12, de 22 de Agosto - Lei do Orçamento Geral do Estado- Lei de alteração à Lei nº15/10, de 14 de Julho. "A cabimentação da despesa é o acto (...) que consiste em se deduzir do saldo de determinada dotação do orçamento a parcela necessária à realização da despesa aprovada (...).

E a despesa aprovada, inserida no OGE e inscrita no PIP no exercício de 2014, refere-se à aquisição de três lanchas hidrográficas de pequeno e médio porte, com uma dotação de Kz 324 850 000.00.

Portanto, para que o valor da nota de cabimentação correspondesse efectivamente ao valor do contrato referente à lancha hidrográfica costeira, como refere a reclamante, tal valor teria de ser deduzido do saldo da dotação orçamental, que no caso é de Kz 324 850 000.00.

Ora, no caso em apreço, para além da designação constante da Nota de Cabimentação referir-se à aquisição de três lanchas hidrográficas de pequeno e médio porte, portanto, objecto diferente ao do contrato, também o seu valor é inferior ao valor do contrato, o que contraria aquela disposição legal.

Portanto, até prova em contrário, este Tribunal de Contas considera que a dotação no montante de Kz 324 850 000.00, destina-se à aquisição das três lanchas hidrográficas de pequeno e médio porte e não apenas para aquisição de uma.



4. Servindo-nos da expressão do ilustre reclamante, vamos agora "visitar" a questão relativa às discrepâncias constatadas, entre o valor da proposta e o valor do contrato.

Alega a reclamante que as propostas foram dadas em Euros para o equipamento a importar e em dólares para a parte local, razão pela qual foi imprescindível operar conversões. E apresenta uma série de cálculos para demonstrar tal facto.

Mas não tem razão.

Na verdade e como se pode constatar dos autos, os valores das propostas adjudicadas pela comissão de avaliação, estão expressas em dólares e são as seguintes:

Lancha hidrográfica costeira, preço CIF Luanda: usd 3 215 558.00;

Lancha hidrográfica portuária, preço CIF Luanda: usd 2 103 115.00;

Lancha balizadora, CIF Luanda: usd 4 791 809.00;

Sendo a proposta o documento pela qual o concorrente manifesta à entidade contratante a vontade de contratar e indica as condições em que se dispõe a fazê-lo (artº63º da LCP), nada mais competia à entidade contratante, do que celebrar o contrato de acordo com o valor proposto pelo concorrente.

Em face disso, à entidade adjudicante competia apenas proceder à conversão do valor de dólares para Kuanzas, à taxa de câmbio na data da celebração do contrato.

De resto, consta do próprio Relatório de Avaliação, que a comissão propôs a adjudicação (...) aos concorrentes em associação, constituído pelas empresas Selquímica Comércio Geral e Indústria e Auxiliar Naval del Principado, S.A, pelo facto de terem apresentado o valor mais baixo para a construção e fornecimento de uma lancha hidrográfica portuária, estimada em usd 2 103 115.00.

E tal como já nos referimos na Resolução reclamada, para efeitos do contrato, o valor a considerar é o equivalente em Kuanzas a usd 2 103 115.00.

5. Sobre o acordo de consórcio, abstemo-nos de tecer considerações na medida em que a norma do nº4 do artº 53º da Lei nº20/10, de 7 de Setembro, é bastante clara quanto ao assunto.

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1ª Câmara do Tribunal de Contas em negar provimento à reclamação e, conseqüentemente, manter a decisão recorrida, que recusou o visto ao contrato em apreço.

São devidos emolumentos

Notifique-se

Luanda, 01 de Abril de 2015

Os Juízes Conselheiros

Amc e tba
Eva Almeida
@