



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

Autos de Reclamação

Acórdão Nº 7

Acordam na 1ª Câmara do Tribunal de Contas

1. A Directora do Gabinete Estudos Planeamento e Estatística do Ministério das Pescas intentou os presentes autos de reclamação, tendo por objecto a Resolução nº 44/15 deste Tribunal, tomada em sessão diária de visto de 20 de Maio de 2015, que recusou o visto ao contrato de fornecimento de serviços para “Implementação de um Centro de Produção de Ceva de Tilápia”, no Município do Dondo, Província do Kwanza Norte, celebrado entre o Ministério das Pescas e a empresa Aquafish-Global Solution, Ltd, pelo valor de Usd

1
A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

6.019.762,03 (seis milhões, dezanove mil, setecentos e sessenta e quatro dólares e três cêntimos).

2.A Resolução de recusa de visto assentou nos seguintes fundamentos: *o projecto não está inscrito no OGE/ 2014*; ausência de procedimento concursal; não foi demonstrado que o financiamento se encontrava aprovado e contratualizado; não foi fornecida qualquer explicação para a junção de documentos da empresa Mitrelli Angola, quando a contratada é a Aquafish-Global Solution Lda; A ausência de documentos de habilitação da contratada bem como a demonstração da idoneidade, capacidade financeira e técnica da mesma para o cumprimento eficiente do contrato; o facto da empresa contratada ser residente não cambial e não possuir os requisitos exigidos nos avisos do BNA; A proposta adjudicatária não ter sido instruída nos termos do nº 3 do artº 70º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro e não ter apresentado alvará de empreiteiros de obras públicas;

3. Não se conformando com a decisão, a Directora do Gabinete de Estudos Planeamento e Estatística do Ministério das Pescas interpôs Recurso Ordinário, tendo formulado as seguintes conclusões:

3.1 O contrato de fornecimento de serviços para "Implementação de um Centro de Produção de Ceva (engorda) de Tilápia é financiado através de um acordo individual de crédito ao abrigo da linha de crédito



Refª CFA LUM-Finanças, regendo-se ao abrigo da especificidade desse acordo, pelo que a contratação não se rege pela Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, nos termos da alínea a) e d) do artº 5º da mesma lei conjugado com o artº 21º e 20º do Decreto Presidencial nº 1/15 de 2 de Janeiro, que aprova as regras anuais de execução do Orçamento Geral do Estado e o Decreto Executivo nº 103/05 de 21 de Novembro.

3.2 O contrato supra citado está inscrito no PIP 2014 (conforme documento anexo), no entanto, conforme consta do Acordo individual de Crédito, será financiado a 100% pela Linha de Crédito Refª CFA LUM-Minfin 01/10.

3.3 A contratada Aquafish-Global Solution, Lda, não é uma empresa de direito Angolano (...). É uma empresa registada nas BVI (Ilhas Virgens Britânicas) e detida 100% pela Mitrelli Group.

A Mitrelli Group por sua vez possui uma subsidiária detida a 100% em Angola, para a qual foram remetidos documentos.

3.4 Relativamente à capacidade técnica e financeira da contratada, sendo possuída 100% pela empresa Mitrelli, esta questão não se coloca uma vez que a Mitrelli já opera no mercado Angolano há vários anos, tendo executado durante todos estes anos projectos de elevada capacidade, prova disto é que tem até agora uma relação de confiança

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a surname, with a small number '3' written to the right of the signature.

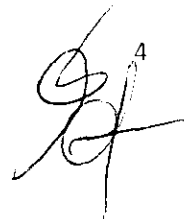
com as entidades públicas contratantes Angolanas, particularmente tem merecido confiança e total apoio do Ministério das Finanças.

3.5 Relativamente aos argumentos aduzidos da Lei cambial, isto é, as operações efectuadas entre residente cambial e não cambial e a obrigatoriedade da autorização do BNA entendemos nós que a mesma não se aplica ao contracto em questão, pois não se trata de operações invisíveis, mas propriamente de um contracto em que uma das partes é residente não cambial e que relativamente ao valor do contracto expresso em moeda estrangeira, ao mesmo aplica-se o nº 5 do artº 6º do Decreto Presidencial nº 1/15 de 2 de Janeiro.

3.6 Considerando que a empresa Aquafish é detida 100% pela empresa Mitrelli, o Alvará desta última é extensivo à primeira para a execução das prestações objecto do presente contrato, sendo assim não se levanta quaisquer dúvidas quanto à habilitação profissional da empresa Aquafish.

Adicionalmente, conforme documentos anexos a Aquafish não possui quaisquer dúvidas e está em conformidade legal.

3.7 No que a estimativa dos custos do respeito diz respeito, de salientar que este é um contracto chave na mão, cujo objecto e preços foram resultado de uma negociação exaustiva, já que possui capacidade técnico-comercial de avaliação. Ademais, este projecto é uma extensão

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a surname, located at the bottom right of the page.

do centro de Piscicultura do Dondo, cujo contrato foi visado pelo Tribunal de Contas (conforme documento anexo), sendo executado pela Mitrelli Group, tendo assim os custos mais baixos por já ter sido feita a mobilização e a capacitação dos técnicos do Ministério das Pescas.

Por tudo isso, se requer “que se anule a recusa do visto e que se conceda o mesmo.”

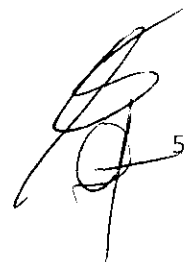
Com o recurso vem junto, uma fotocópia do Programa Anual de Investimento Público (SIPIP) de 2014, os Certificados de Incumbência e de Incorporação da empresa Aquafish-Global Solution Ltd.

4.O Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto emitiu duto parecer, que aqui se dá por reproduzido, tendo concluído que:

“Apesar das explicações da reclamante não vejo suficientemente esclarecidas e justificadas muitas questões de fundo levantadas pelo Tribunal na sua Resolução, pelo que, salvo melhor entendimento, é de se manter a decisão.”

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Vamos, pois, analisar a sucessão cronológica dos factos com interesse para a decisão da causa:

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom. A small number '5' is written to the right of the signature.

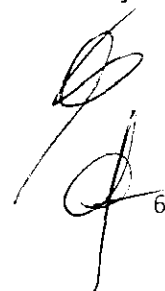
A) O processo deu entrada no Tribunal de Contas, em Dezembro de Dezembro de 2014;

B) Pelo ofício de 31 de Dezembro de 2014, a Direcção dos Serviços Técnicos do Tribunal de Contas solicitou ao Ministério das Pescas, os seguintes documentos em falta: *documentos da empresa Aquafish-Global Solution, Lda, traduzidos em língua Portuguesa; prestação de caução definitiva; Nota de Cabimentação; Programa de Procedimento e Caderno de Encargos;*

C) Em resposta à solicitação, a 27 de Janeiro do corrente ano, deu entrada no Tribunal de Contas: Pacto social da empresa "Brilho no Horizonte"; Documentos da empresa Mitrelli Angola, Lda, e Mitrelli Group Ltd, (língua estrangeira fls 127 a 161);

D) Damos por inteiramente reproduzida a "Proposta de Projecto" apresentada pela Mitrelli Group LTD, datado de Julho de 2013- fls 3 a 39 dos autos;

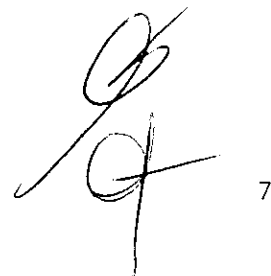
E) Damos por inteiramente reproduzido o draft do "Contrato de Mútuo Individual -Referência ILA LUM-MINPLES 02/14- de 20 de Novembro de 2013, celebrado entre Luminar Finance Limited (Mutuante) e a República de Angola actuando através do Ministério das Finanças (Mutuário)" fls 40 a 49;

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script. The signature is located in the bottom right corner of the page, below the main body of text.

F) No Anexo II- Construção e Apetrechamento do Centro de Produção de Engorda de Tilápia- consta a documentação da empreiteira Aquafish-Global Solution, Lta, em língua inglesa (fls 52 a 81);

G) Pelo Despacho de 16 de Abril do corrente ano, a Juíza relatora deste processo, solicitou ao Ministério das Pescas, para que, no prazo máximo de 10 dias, "proceda à instrução complementar e aperfeiçoamento do processo, nos termos do nº 2 do artº 66º da Lei nº 13/10 de 9 de Julho, nos seguintes termos:

- ✓ *O contrato foi expresso em dólares, o que é proibido pelo nº 5 do artº 6º do Decreto Presidencial nº 1/15 de 2 de Janeiro; deverá ser corrigida a cláusula 5ª do contrato;*
- ✓ *Foi junto aos autos um conjunto de documentos em língua inglesa que não foram traduzidos para a língua portuguesa, nos termos do artº 140º do Código Civil;*
- ✓ *Não foi fornecida qualquer explicação para a junção de um conjunto de documentos em nome da empresa Mitrelli Angola Lda, quando a contratada é a empresa Aquafish –Global Solution Lda;*
- ✓ *Assim deve esta remeter os documentos da sua empresa tais como; alvará de construção civil, escritura, pagamento de impostos, segurança social e outros.*



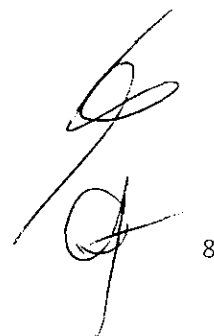
7

H) Através do ofício nº 141 de 29 de Abril do corrente ano, o Ministério das Pescas respondeu, à questão colocada nos seguintes termos:

“Nos termos do nº 5 do artº do Decreto Presidencial nº 1/15 de 2 de Janeiro, “Não é permitido a realização de despesas em moeda estrangeira, nomeadamente o início de obras, a celebração de contratos (...) salvo quando tais encargos tenham como base contrato celebrado com entidade não residente cambial, ou que, por circunstâncias que o justifiquem, resultem de decisão superior do Titular do Poder Executivo.”

“O contrato em causa foi celebrado com a Aquafish Ltd, entidade não residente cambial, sendo financiado ao abrigo da Linha de Crédito de Israel estabelecida entre a Luminar e o Ministério das Finanças Refª CFA LUM-MINFIN 01/10 de 24 de Agosto de 2010 aditado em 14 de Março de 2012, conforme Acordo individual de Crédito anexo (sublinhado nosso).

“Sendo este um contrato financiado por entidade externa, e conforme Acordo de Crédito entre esta e o Estado Angolano, as entidades a financiar têm de ser não residentes cambiais, bem como fazer parte do grupo Mitrelli.



8

Desta forma, o facto de o contrato em apreço estar expresso em Dólares Americanos não constitui violação nos termos do artigo acima mencionado.”

Junto enviamos os documentos da Aquafish Ltd devidamente traduzidos para língua portuguesa; Procuração, Certificado de Incumbência e Certificado de Incorporação.”

A Aquafish Ltd é uma empresa estrangeira, subsidiária a 100% da Mitrelli Group, que por sua vez detém, em Angola, a Mitrelli Angola Lda, sendo esta a empresa que possui o competente alvará para a contratação de mão de obra local e operação local, razão pela qual se juntaram os respectivos documentos.”

I) O contrato foi celebrado a 5 de Novembro de 2014;

J) O preço da empreitada foi fixado pelo valor global de Usd 6.019.762,03, a modalidade de retribuição acordada foi a de “chave na mão” e o prazo de execução foi estabelecido em 12 meses a contar desde a aprovação do projecto executivo por parte do Ministério das Pescas;

L) No nº 1 da cláusula 7ª “A quantia relativa à parte do pagamento inicial (Down Payment) correspondente a 15% (...) será suportado pelo OGE, tendo a sua cabimentação assegurada pela competente nota ou



acordo com o competente Despacho que, nesse sentido, vier a ser proferido pelo Ministério das Finanças;”

M) Diz ainda o nº 2 do mesmo artigo que “O restante valor do pagamento inicial e do remanescente do preço contratual será liquidado com o disposto no Acordo Individual de Crédito, ora junto por anexo, que determina a integração deste contrato na linha de crédito ao Exportador estabelecida a favor do Estado Angolano, nos termos do “Credit Facility Agreement (Refª CFA LUM-MINFIN 01/10), celebrado entre o Ministério das Finanças e a Luminar o que igualmente constará da respectiva nota de cabimentação orçamental;”

N) No PIP/ 2015, o projecto está suspenso.

Questão prévia

O Tribunal é competente. Efectivamente cabe ao Tribunal de Contas reapreciar a recusa de visto que entretanto tenha sido recusado, nos termos nº 2 do artº 54º da Lei nº 13/10, de 9 de Julho.

O pedido de reapreciação foi dirigido à 1ª Câmara, já que foi o órgão que proferiu a decisão impugnada e que se solicita a reapreciação ou novo exame da mesma situação em face da qual aquela decisão foi proferida.



Assim, estamos perante uma reclamação e não recurso, como impropriamente, foi designado.

A diferença está nisto: Enquanto na reclamação, é o mesmo órgão que proferiu a primeira decisão que vai proceder à sua reapreciação, no Recurso há um segundo órgão a quem a lei atribui competência para exercer crítica e, conseqüentemente, para confirmar, alterar ou revogar a decisão de um outro órgão de hierarquia inferior.

Nos termos da al f) do artº102º da lei nº 13/10, de 9 de Julho, têm legitimidade para reclamar:

“ As entidades competentes para praticar o acto ou outorgar, no contrato, objecto de visto.”

O requerimento de interposição da reclamação foi subscrito pela Directora do Gabinete Planeamento e Estatística do referido Ministério e não foi acompanhado de ofício da Ministra das Pescas.

A competência específica conferida às referidas entidades para representarem a Administração neste Tribunal, é absolutamente estranha às regras gerais para a representação da Administração pública em juízo.

É o membro do Governo que decide sobre a oportunidade da reclamação e é ao mesmo membro do Governo que compete a



representação da Administração, junto do Tribunal de Contas e em autos de reclamação.

Criou-se a disciplina específica, de que tem de ser o membro competente do Governo a dirigir-se, directamente, ao Tribunal de Contas.

A inelegibilidade da competência das entidades expressamente mencionadas no mencionado artigo deve basear-se quer no facto de não ser actos inseríveis na norma de delegação quer sobretudo pelo carácter directo da relação entre o autor do acto objecto do contencioso e o Tribunal que o vai apreciar.

Os membros do Governo devem pessoalmente subscrever os pedidos de reapreciação da recusa de visto.

Apesar desta irregularidade vamos, no entanto, conhecer do mérito da reclamação.

Apreciando

1. Nos termos do nº 2 do artº 9º do Decreto Presidencial nº 31/10 de 12 de Abril (que aprova o regulamento de preparação, execução e acompanhamento do PIP), o Programa de Investimentos Públicos **deve sempre ser elaborado e executado** na perspectiva da estimulação da economia nacional, assente nos princípios da livre concorrência e da

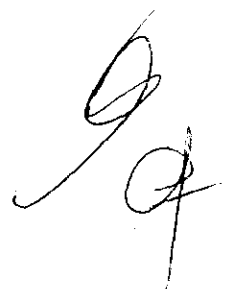


coexistência da propriedade privada, pública, mista e cooperativa; princípios estes cujo exercício está devidamente regulamentado na diversa legislação da contratação pública.

O não fornecimento ou a não existência no processo em apreço de elementos ou de esclarecimentos sobre as razões, fundamentos e necessidade da empresa Aquafish- Solution Global Ltd, ter sido a entidade contratada para a execução do projecto, nos termos da alíneas d) e e) do artº 60º do Decreto-Lei nº 16-A/95 de 15 de Dezembro, levanta sérias limitações sobre o cumprimento daqueles princípios.

2. Não existem no processo quaisquer elementos que expliquem a dimensão das construções a erigir, das suas características, da sua qualidade nem sobre a capacidade de produção a gerar, nem quaisquer outros elementos técnicos que garantam ao primeiro contraente (Ministério das Pescas em nome do Governo) que o que vai ser construído e fornecido obedecerá ao que o Ministério das Pescas terá identificado como necessidades que justifiquem este projecto.

3. Contrariamente ao aludido nas alegações da reclamante - ponto 6 - a legislação angolana não permite a transmissão automática de poderes e habilitações técnicas consagradas em alvarás e outros documentos



afins entre entidades juridicamente distintas mesmo que detidas pelo mesmo sócio.

No quadro da legislação em vigor o facto da Mitrelli Angola e da Angofish Ltd integrarem ambas o Grupo Mitrelli, não é condição de permutabilidade entre si das capacidades e habilitações técnicas e especialmente das consagradas em alvarás e noutros documentos afins.

3. Embora seja factual que a produção de ceva de tilápia apenas faz sentido se articulada com a produção de alevins e de engorda da Tilápia, os elementos técnicos presentes no processo **estão direccionados na produção de alevins e da engorda de Tilápia**, não tendo sido fornecidos quaisquer elementos técnicos entre uma dada quantidade de ração ou Ceva de Tilápia e a quantidade de alevins e Tilápia a gerar pelo projecto – ignora-se, por não ser apresentada, se a capacidade de produção de ceva decorrente do projecto em apreciação será adequada às necessidades das restantes fases do mesmo. Porquanto seja admissível que a integridade técnica das várias fases esteja assegurada, é dever do proponente explicar a sua coerência técnica.

5. Refira-se ainda à falta de precisão técnica na designação das fases deste tipo de projectos, pois a construção e apetrechamento de uma



fábrica de ceva de tilápia, de alevins e de engorda de Tilápia não pode ser confundida com a construção e apetrechamento do “Centro de Engorda de Tilápia”, trata-se de realidades bem distintas.

6. Nos termos do nº 2 do artº 15º Decreto Presidencial nº 31/10 de 12 de Abril, “A análise de elegibilidade pela Entidade de Tutela deverá contemplar os seguintes aspectos:

“(…)

b) *Suficiência, qualidade e adequação dos estudos realizados;*

(…)

e) *Adequação da análise de custo/benefício, análise de custo/effectividade ou **estudo de viabilidade económico-financeiro**, conforme o caso;*

Nos mesmos moldes não constam do processo quaisquer elementos que demonstrem a sua viabilidade financeira e económica, ignorando-se em que medida a reintegração do investimento proposto a aprovar, será assegurada pela sua execução.

Como é evidente para além da viabilidade técnica, a viabilidade económica e financeira são factores essenciais na decisão a tomar.



7. A consulta aos elementos presentes não permite concluir que o projecto em apreço foi aprovado no âmbito do PIP/2014.

A única referência relacionada com a tilápia nos documentos enviados pelo sector no quadro da sua reclamação menciona expressamente “construção e apetrechamento do centro de engorda de tilápia no Dondo com o valor global de 406,7 milhões de KZ, o que certamente não diz respeito ao projecto em apreciação, quer pelo facto do seu valor ser bem inferior ao valor do contrato, quer pelo facto do projecto em apreço apenas respeitar à produção de ceva.

8. No domínio da cobertura financeira do projecto há contradição, no ponto 2 das alegações da reclamante, ao referir expressamente que o contrato será financiado a 100% pela Linha de Crédito Ref^a CFA LUM-MINFIN 01/10, quando no n^o 1 da cláusula 7^a se refere que 15% do seu valor será suportado pelo OGE e no n^o 2 desta mesma cláusula que 85% do seu valor será suportado pela acima mencionada Linha de Crédito.

9. O contrato refere e identifica as duas partes em presença no negócio: o Ministério das Pescas como primeira contraente e Aquafish Solution Global Ltd, como terceira contraente.

Ao longo do texto contratual nenhuma referência está direccionada a este terceiro contraente, mas sim a um segundo que não está identificado, situação que constitui um erro grave, pela



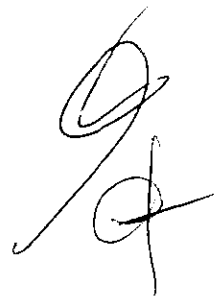
desconformidade do texto, o que em caso de litígio, poderá acarretar dificuldades para qualquer das partes.

10. Preceitua o nº 8 do artº 20º do citado Decreto que “As Carteiras de Projectos devem ser revistas periodicamente pela exclusão de projectos já integrados no PIP, **os que se tornaram** obsoletos ou **desnecessários** por qualquer razão (...)”

Preceitua ainda o nº 3 do artº 22º do mesmo diploma que “As **designações dos projectos do PIP** aprovado **devem ser integralmente mantidas no OGE, para permitir a verificação da compatibilidade dos dois instrumentos.**”

A análise da listagem fornecida pela reclamante permite concluir que o projecto em apreciação não está contemplado no PIP deste exercício económico.

11. A reclamante alega que o contrato é financiado através da Linha de Crédito Refª CFA LUM-MINFIN 01/10, regendo-se ao abrigo desse acordo, pelo que, **a contratação não se rege pela Lei nº 20/10, de 7 de Setembro** (alíneas a e d do artº5º) conjugado com o artº 21º e 20º do Decreto Presidencial nº 1/15 de 2 de Janeiro e o Decreto Executivo nº 103/05 de 21 de Novembro.



Contudo no ponto 3 da cláusula 4ª do contrato refere-se que “ Quanto à execução dos trabalhos de construção civil, **parte do contrato, é acordado aplicar os elementos essenciais do regime estabelecido pela Lei 20/10 de 7 de Setembro**”

No entanto no ofício de 29 de Abril de 2015, a mesma refere que o contrato em dólares não viola o Decreto Presidencial nº01/15 de 2 de Janeiro.

Esta enumeração serve tão só para demonstrar a fragilidade dos argumentos da reclamante.

Basta que o contraente público intervenha na celebração do contrato para que ele seja qualificado como um contrato público e fique sujeito às regras de formação constantes da Lei da Contratação Pública, exceptuando as situações bem definidas no artigo 5.º da Lei 20/10.

Por outro lado, o contrato tem que ser analisado no seu todo e não pode o Tribunal cindir a sua análise por partes.

12. Pela estrutura das componentes que integram o valor do contrato, verifica-se que as rubricas relativas ao fornecimento de serviços e equipamento são as de maior peso no mesmo, tratando-se assim de um contrato misto de empreitada e de fornecimento de bens.



13 A propósito da natureza do empréstimo público, já referia o Professor Doutor Sousa Franco, que se trata de um contrato “fortemente informado pelo interesse público, e que o domínio do interesse público determina, entre outros aspectos, **a fixação legal das condições a que o empréstimo deve obedecer e conduz a que ele seja um acto autorizado e vinculado legalmente.**

Consta do processo um draft do Contrato de Mútuo Individual com a Referência ILA LUM-MINPES 02/014 de 20 de Novembro de 2013.

No ofício de 29 de Abril de 2015, subscrito pela Directora do GEPE, diz-se que o contrato é financiado ao abrigo da Linha de Crédito de Israel estabelecido entre a LUMINAR e o Ministério das Finanças-Refª CFA LUM-MINFIN 01/10 de 24 de Agosto de 2010 aditado em 14 de Março de 2012, conforme *acordo individual de crédito anexo.*

*No nº 3 da clausula 6ª do contrato, “Os pagamentos acima referidos serão efectuados à segunda contraente pela Luminar Finance, contra apresentação de facturas (...), com quem o **Ministério das Finanças celebrou um Acordo de Crédito** processando-se o pagamento do Estado Angolano, nos termos e condições do “individual Loan Agreement em anexo.*

O empréstimo público é um acto que obedece a **autorizações e vinculações legais.**



Não foram juntos aos autos elementos que comprovem a existência legal da linha de crédito entre o Governo de Angola e a Luminar, vector necessário para se aquilatar que o projecto é financiado pela mesma linha, que a mesma tem espaço para a sua cobertura e que as partes em presença acordam da sua utilização.

O contrato não veio pois instruído com demonstração de que o financiamento se encontra aprovado e contratualizado.

*Refira-se ainda à falta de precisão técnica na designação das fases deste tipo de projectos, pois a construção e apetrechamento de uma fábrica de **ceva de tilápia**, de **alevins** e de **engorda de Tilápia** não pode ser confundida com a construção e apetrechamento do “Centro de Engorda de Tilápia”, trata-se de realidades bem distintas.*

Decisão

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 1ª Câmara, em Plenário acordam em: Julgar improcedente a reclamação, mantendo na íntegra a decisão de recusa de visto.

Luanda, 11 de Agosto de 2015

Juízas Conselheiras,

Caceteves - Relatora
Amir S. M.