

REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

1ª CÂMARA

Resolução n.º 40 /FP/16

Processos n.ºs 93, 100 e 101/PV/2016

O Tribunal de Contas, reunido em Sessão Diária de Visto, apreciou 3 (três) Contratos cujos objectos, partes, montantes e prazos de execução, abaixo se descrevem:

- ✓ **Empreitada de Construção do Canal de Macro Drenagem das Águas Pluviais das Cidades de Kilamba e Camama, celebrado entre a Unidade Técnica de Gestão do Saneamento de Luanda e a empresa Citic Construction Co., Ltd, no montante de AKZ 9.925.569.662,49 (Nove Milhões, Novecentos e vinte e Cinco Milhões, Quinhentos e Sessenta e Nove Mil e Seiscentos e Sessenta e Dois Kwanzas e Quarenta e Nove Cêntimos), cujo prazo de execução é de 15 (quinze) meses;**
- ✓ **Prestação de Serviços de Consultoria e Fiscalização da Construção do Canal de Macro Drenagem de Águas Pluviais e Residuais da Centralidade do Kilamba e Camama., celebrado entre a Unidade Técnica de Gestão do Saneamento de Luanda e a empresa Dar Angola Consultoria Lda, no montante de Akz 539. 559.160,23**

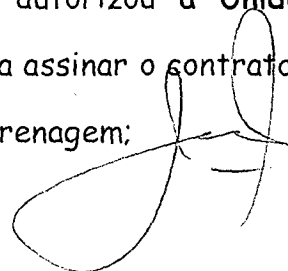
(Quinhentos e Trinta e Nove Milhões, Quinhentos e Cinquenta e Nove Mil, Cento e Sessenta Kwanzas e Vinte e Três Cêntimos), cujo prazo de execução é de 13 meses e quinze dias;

- ✓ Prestação de Serviços de Elaboração do Projecto Executivo do Canal de Macro Drenagem de Águas Pluviais e Residuais da Centralidade do Kilamba e Camama, celebrado entre a Unidade Técnica de Gestão do Saneamento de Luanda e a empresa Idom/Cedrus,Lda, no montante de Akz 297.767.089,87 (Duzentos e Noventa e Sete Milhões, Setecentos e Sessenta e Sete Mil, Oitenta e Nove Kwanzas e Oitenta e Sete Cêntimos), cujo prazo de execução é de 2 (dois) meses.

DOS FACTOS

Para a decisão, relevam os seguintes factos evidenciados por informações e documentos constantes dos processos:

1. Pelo ofício com N/REF:03039/OFC/CCSPR/2016, de 20 de Maio de 2016, o Sr. Ministro de Estado e Chefe da Casa de Segurança do Presidente da República, submeteu ao Tribunal de Contas o processo, relativo à empreitada de Construção do Canal de Macro Drenagem, acompanhado dos processos de Prestação de Serviços de Consultoria e de Fiscalização, para efeitos de fiscalização preventiva;
2. O Titular do Poder Executivo, por meio do Despacho Presidencial nº 26/16, de 25 de Fevereiro, aprovou e autorizou a Unidade Técnica de Gestão e Saneamento de Luanda a assinar o contrato de Empreitada de Construção do Canal de Macro Drenagem;

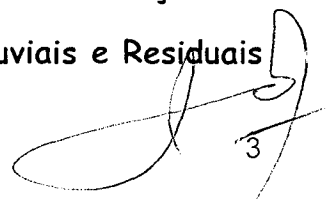


3. No mesmo Despacho, o Presidente da República orientou a Unidade Técnica de Gestão e Saneamento de Luanda a celebrar o contrato com a empresa Citic Construction Co, Ltd, e o Ministro das Finanças a criar as condições para a sua execução.
4. O contrato de empreitada foi celebrado no dia 12 de Maio do ano corrente, sendo que nos restantes contratos não consta a data da sua celebração.
5. A modalidade do contrato de empreitada será por preço global.
6. Os representantes das partes intervenientes na assinatura dos contratos são legítimas.
7. Não constam dos autos quaisquer documentos certificativos da existência da fonte de financiamento dos contratos nem da prestação da caução definitiva. Contudo, a informação prestada pelo Ministro do Estado e Chefe da Casa de Segurança do Presidente da República é a de que a fonte de financiamento será recursos externos
8. O Projecto de Construção do vale de Drenagem das Águas Pluviais da cidade do Kilamba e Camana encontra-se inscrito no Programa de Investimentos Públicos e no Orçamento Geral do Estado de 2016, tendo como fonte de financiamento os Recursos Ordinários do Tesouro.

APRECIANDO

1. Objecto da apreciação

O objecto da apreciação são os contratos de **Empreitada de Construção do Canal de Macro Drenagem das Águas Pluviais das Cidades do Kilamba e Camama, de Prestação de Serviços de Consultoria e Fiscalização da Construção do Canal de Macro Drenagem de Águas Pluviais e Residuais**



3

da Centralidade do Kilamba e Camama e de Prestação de Serviços de Elaboração do Projecto Executivo do Canal de Macro Drenagem de Águas Pluviais e Residuais da Centralidade do Kilamba e Camama, dos quais se impõe que o Tribunal de Contas aprecie a sua legalidade e verifique se os encargos decorrentes dos mesmos têm cabimentação orçamental, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º13/10 de 9 de Julho.

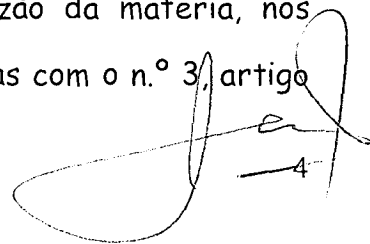
2. Poder Jurisdicional do Tribunal de Contas

A fiscalização preventiva sobre os actos e contratos geradores de despesas, constitui, antes de mais, um poder constitucionalmente consagrado ao Tribunal de Contas, enquanto «(...) órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas (...)», nos termos do n.º1, do artigo 182.º da Constituição da República de Angola.

Para além desta consagração constitucional, a sua competência vem, de igual modo, expressa na alínea c) do artigo 6.º, da Lei n.º13/10 de 9 de Julho, que estipula que ao Tribunal de Contas compete «fiscalizar, preventivamente, a legalidade dos actos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob sua jurisdição».

A Unidade Técnica de Gestão e Saneamento de Luanda encontra-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 13/10 de 9 de Julho, que estabelece que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, «os Governos Provinciais, as Administrações Municipais e demais órgãos da administração local do Estado, incluindo os Fundos Autónomos».

Nesta perspectiva, o Tribunal é competente em razão da matéria, nos termos das disposições legais retro citadas, combinadas com o n.º 3, artigo



10.º, da Lei n.º18/15 de 31 de Dezembro, publicada no Diário da República, I. Série, n.º 178, que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2016.

O exercício deste poder consubstancia-se, nos termos do n.º 2, do artigo 8.º da LOPTC, através da concessão do Visto, da sua Recusa e da Declaração de Conformidade.

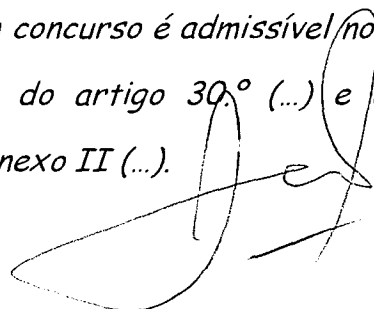
3. Do Procedimento e do Contrato

O Contrato de Empreitada em apreço foi assinado no dia 12 de Maio de 2016, e aprovado pelo Despacho Presidencial 26/16, de 25 Fevereiro. Os restantes contratos não têm data de assinatura.

A contratação pública de qualquer tipo pressupõe o cumprimento imperioso de determinados pressupostos que conduzem à prática do acto, como a decisão de contratar (artigo 31.º), a escolha do procedimento (artigos 22.º e 32.º), a elaboração das peças de procedimento (artigos 45.º, 46.º e 47.º), entre outros, todos da Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 128.

Contudo, a lei permite a contratação ou autorização de despesas sem concurso, nos termos do artigo 37.º da Lei n.º 20/10 de 7 de Julho, doravante LCP. É nesta base legal que o presente contrato foi firmado.

Ora, o n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 20/10 de 7 de Julho, dispõe que *a competência para a autorização das despesas sem concurso é admissível nos termos da alínea d) do n.º1 do artigo 22.º e do artigo 30.º (...) e é determinada nos termos do disposto no n.º 4 do Anexo II (...).*



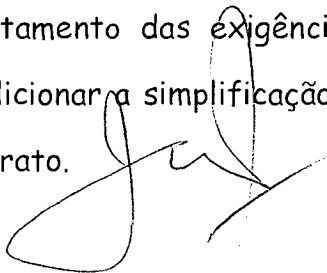
Isto significa que a realização de despesas sem concurso deve respeitar estritamente a determinação da norma da alínea d) do n.º 1 do artigo 22.º da referida lei, nos termos da qual se deve adoptar o *procedimento de negociação* como o tipo procedimental adequado para a formação do mesmo.

A alínea d) do artigo 23.º da LCP define o procedimento de negociação nos seguintes termos: «*sistema de contratação que consiste no convite aos interessados, em geral ou limitadamente, para apresentarem as suas candidaturas ou propostas que, depois de analisadas e valoradas, são objecto de discussão e negociação com a entidade contratante, a fim de as harmonizar com o interesse público, escolhendo a proposta adjudicatária em função não só da proposta inicial, mas também das correcções resultantes da negociação*».

Como se pode depreender desta noção, trata-se de um sistema de contratação fechado, cujas fases, nos termos do artigo 133.º da LCP, são as seguintes:

- a) Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
- b) Apresentação e análise das propostas;
- c) Negociação das propostas;
- d) Adjudicação.

À luz destas disposições legais, nota-se que estamos diante de um verdadeiro procedimento concursal, com as limitações que se lhe impõem, mas que abre uma contradição na sua concretização. Ou seja, se é autorização de despesa sem concurso (concorrência), isto supõe o afastamento das exigências impostas no artigo 133.º da LCP, que pode condicionar a simplificação que se quer na negociação para a celebração do contrato.



A Unidade Técnica de Gestão e Saneamento de Luanda (UTGSL) adoptou o procedimento de Negociação para a concretização desta contratação. Entretanto ao invés de proceder nos termos do artº 132º da LCP, que manda aplicar o regime supletivo do Concurso Limitado por Prévia Qualificação, orientou-se pelo regime do concurso sem Apresentação de candidaturas.

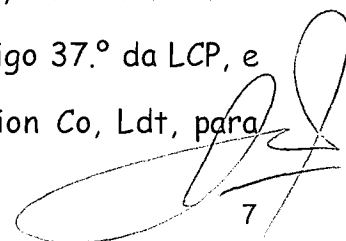
Endereçou convites a três operadores económicos, nomeadamente a **CITIC**, **GHCB**, **CR20**, para a apresentarem as suas propostas, quando, na verdade, deveria começar o procedimento com a abertura de um Concurso Público, nos termos das disposições combinadas do artº 132º e 119º da LCP.

Compreende-se a simplificação adoptada pelo adjudicante porquanto o procedimento de negociação visa essencialmente tornar o procedimento mais célere e não se compadece com a morosidade que caracteriza o concurso Limitado por Prévia Qualificação.

A entidade contratante elaborou, como dispõe a lei as seguintes peças procedimentais, para o contrato de empreitada de construção do canal de macro drenagem:

- ✓ O programa do procedimento, nos termos dos artigos 60.º e 136.º da LCP;
- ✓ O relatório fundamentado da análise e avaliação da proposta, nos termos do artigo 139.º da LCP;
- ✓ O caderno de encargos, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 110.º da LCP.

O Despacho Presidencial n.º26/16 de 25 de Fevereiro, ao autorizar a realização desta despesa sem concurso nos termos do artigo 37.º da LCP, e orientar que seja contratada a empresa Citic Construction Co, Ldt, para



7

executar a empreitada, está a adoptar implicitamente, recorrendo à interpretação correctiva do artigo 37.º, o ajuste directo, sem convite a mais de um participante. É este procedimento não constante da lei, mas que se encontra implícito no citado artigo 37.º, que deveria ser adoptado.

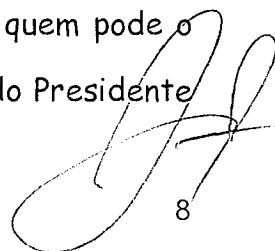
A UTGSL ao adoptar o procedimento de negociação da forma como o aplicou, contradisse o constante não só da LCP, mas também do Despacho Presidencial n.º 26/16, de 25 de Fevereiro.

Consta que, nos termos do art.º 37º, conjugado com a alínea a) do n.º 4 do Anexo II da LCP, o Titular do Poder Executivo, tem competência para autorizar despesas sem concurso e sem limite de valores, estando sujeita apenas aos limites das Regras da Programação Anual das Despesas Previstas no Orçamento Geral do Estado.

Entretanto, em relação aos contratos de consultoria e de fiscalização, não encontramos nos autos nenhum fundamento legal que autorize a sua realização. Ademais, o Despacho Presidencial só se refere ao contrato de empreitada celebrado com a empresa CITIC, Ltd, e só este.

Neste caso, qual foi o fundamento que levou a UTGSL a celebrar os contratos de fiscalização e de consultoria com as empresas DAR Angola e Cedrus, respectivamente, com recurso ao procedimento de negociação/ajuste directo?

Talvez a UTGSL tenha partido de uma interpretação extensiva do Despacho Presidencial n.º 26/16 de 25 de Fevereiro, no sentido de que quem pode o mais, pode o menos, no âmbito da delegação de competências do Presidente



8

da República à UTGSL. Se assim foi, pensamos ter sido uma interpretação muito forçada porquanto o instituto da delegação de competências vertido nos artigos 12.º a 17.º, do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, estriba-se no princípio de legalidade. E o artigo 18.º do mencionado Decreto-Lei, com a epígrafe «*Requisitos do acto da delegação*», estipula:

1. No acto da delegação ou subdelegação, o órgão delegante ou subdelegante deverá especificar os poderes que são delegados ou subdelegados.

O n.º 3 do Despacho Presidencial determina: «*é autorizada a UTGSL a assinar o contrato com a empresa acima referida*». Portanto, só o contrato de empreitada com a empresa CITIC Ltd.

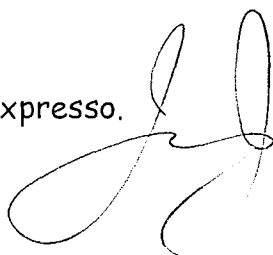
Importa ainda referir que o contrato referente a *Execução do Canal de Macrodrenagem das Águas Pluviais para Cidade do Kilamba*, será executado em duas fases, nomeadamente:

FASE 1:

- Galeria dentro do distrito do Camama numa extensão de 4185 m;
- Travessia da Estrada R17 (extensão 215 m);
- Segunda Linha de Bombagem a partir da ETAR da Cidade de Kilamba até o Rio Quifica de diâmetro DN 800 mm numa extensão de 1.365 m;

FASE 2:

- Canal a céu aberto a partir da travessia da estrada R17 até ao Rio Cambamba;
- Travessia da Via Expresso.



Trabalhos a efectuar no atravessamento da Via Expresso/Desvio à Via Expresso

- Limpeza da área de trabalho e decapagem incluindo arranque de árvores e arbustos;
- Arranque da vedação existente na propriedade com retirada a vazadouro;

Construção de Galeria Rectangular em Betão Armado (L= 5300m)

- Limpeza do Terreno;
- Escavação incluindo banquetas se necessário, protecção e transporte de produtos sobrantes a vazadouro (R=20Km);

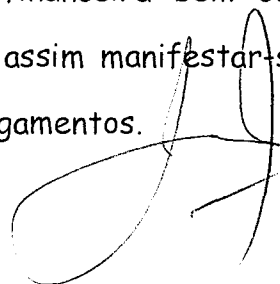
Construção da Passagem Hidráulica no Cruzamento com a Estrada R17

- Limpeza do Terreno incluindo decapagem;

Construção de Canal Rectangular à ceu aberto em Betão Armado (L= 5300m)

- Limpeza do Terreno incluindo decapagem, corte e arranque de árvores e transporte ao vazadouro;

Portanto, devem os outorgantes clarificar o âmbito dos trabalhos, conformando o *Mapa de Quantidades dos Trabalhos* necessários à execução da obra com a *Lista de Trabalhos Genéricos e seus Preços Unitários (Orçamento) do adjudicatário*, excluindo do âmbito dos trabalhos do contrato em apreciação, os trabalhos já executados, de forma a evitar-se a duplicidade de trabalhos e para que se possam verificar e conformar os Autos de Medições, dos pagamentos subsequentes, documentos do controlo da execução física e financeira bem como a fiabilidade da conta corrente da empreitada. Só assim manifestar-se-á a prova de boa execução e controlo financeiro dos pagamentos.



4. Do Financiamento

O Projecto de Construção da Vala de Macro drenagem encontra-se inscrito no Programa de Investimentos Públicos e no Orçamento Geral do Estado de 2016. Os contratos de consultoria e de fiscalização estão contidos na rubrica do contrato de empreitada.

Importa referir que o projecto é de execução plurianual (2014-2017), tendo sido inscrito no SIPIP (Sistema Informático do Programa de Investimentos Públicos) com um custo total de Akz 6.000.000.000,00 (Seis Mil Milhões de Kwanzas).

Foi prevista no Orçamento Geral do Estado de 2016, para ser pago via Receitas Ordinárias do Tesouro, uma verba de Akz 1.646.311.537, (Mil, Seiscentos e Quarenta e Seis Milhões, Trezentos e Onze Mil e Quinhentos e Trinta e Sete Kwanzas).

Informações obtidas do SIPIP indicam ainda uma verba de Akz 1.000.000.000,00 (Mil Milhões de Kwanzas) a ser financiadas por intermédio de uma Linha de Crédito (fonte externa) a identificar em 2017.

A previsão da fonte de financiamento vem satisfazer a disposição contida no n.º 2 do artigo 6.º, do Decreto Presidencial n.º 1/15, de 2 de Janeiro, «nenhum encargo pode ser assumido por qualquer unidade orçamental, sem que a respectiva despesa esteja devida e previamente cabimentada, de acordo com o previsto na Lei n.º15/10, de 14 de Julho, e nas presentes regras». E a alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º15/10, de 14 de Julho estatui o seguinte: «Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na programação

financeira, esteja adequadamente classificada e satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia».

A par disto, as alíneas do n.º2 do artigo 17.º do Decreto Presidencial n.º 31/10 de 12 de Abril, dispõem o seguinte:

N.º 2 - Para ser executado, o projecto deve atender cumulativamente às condições indicadas abaixo, que o qualificam como autorizado a executar, nomeadamente:

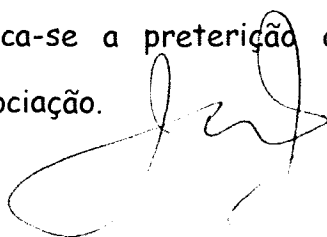
- a) estar inscrito no Programa de Investimento Público aprovado pelo Chefe do Executivo;*
- b) ter designação e valor da meta financeira anual registados no Orçamento Geral do Estado, aprovado pela Assembleia Nacional;*
- c) estar a respectiva contratação autorizada, de acordo com o regime de competências definidas neste diploma, e nos termos de outra legislação vigente.*

Estes requisitos são cumulativos e estão verificados nos três contratos em apreciação.

DECISÃO

A Lei da Contratação Pública permite a autorização de despesas sem concurso, isto é, a contratação pública sem concurso, mas nos precisos termos vertidos no artigo 37.º e só nestes termos que, por via de uma interpretação correctiva, se pode concluir que está ali implícito um sistema de contratação simplificada e urgente não contemplado neste diploma legal, mas admissível dadas as circunstâncias que possam envolver a contratação.

Deste modo, justifica-se a preterição do formalismo próprio de um procedimento de negociação.



Embora os contratos de consultoria e de fiscalização contenham algumas irregularidades procedimentais, a sua materialização constitui um pressuposto indispensável para a execução do contrato de empreitada a eles conexo, e que a execução deste requer também a execução daqueles.

Assim, decidem, os Juízes deste Tribunal, conceder o Visto aos contratos em apreço, recomendando à Unidade Técnica de Gestão e Saneamento de Luanda que, nas futuras contratações, observe:

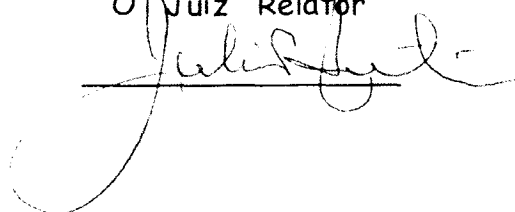
- a) Elaborar com maior rigor técnico a proposta fundamentada da decisão de contratar sem concurso, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º da LCP;
- b) Elaborar com maior rigor técnico o relatório fundamentado da análise e avaliação da proposta, nos termos do artigo 139.º da LCP;
- c) Elaborar com maior rigor técnico o caderno de encargos, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 110.º da LCP;

São devidos emolumentos.

Notifique-se.

Luanda, 18 de Junho de 2016.

O Juiz Relator



O Juiz Adjunto

