



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTAS

Resolução nº 8/FP/15

Proc nº365/14

I-Pelo ofício de 3 de Julho de 2014, o Sr. Secretário dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República, remeteu, para efeitos de fiscalização preventiva, o processo relativo ao contrato de empreitada para a construção de 7.000 casas económicas na localidade do Zango, Província de Luanda, celebrado entre o Ministério da Construção e a Construtora Odebrecht S.A, pelo valor equivalente a Usd 200.006.250,00 (Duzentos Milhões, Seis Mil, Duzentos e Cinquenta Dólares Americanos);

Em devolução operada nos termos do artº 41º da Lei nº 13/10, de 9 de Setembro, foram solicitados elementos em falta necessários à instrução do processo (ofícios de 15 de Julho, 15 Setembro e 20 Novembro).

Foi o processo remetido de novo ao Tribunal de Contas acompanhado de uma exposição de razões.

Restam outas situações por clarificar e que serão objecto de apreciação.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by a vertical line and a horizontal stroke, with a small '1' written below it.

II - Matéria de Facto

2.1 A celebração do contrato sujeito à fiscalização preventiva deste Tribunal não foi precedida de concurso, nem foi efectuada qualquer fundamentação em vista a justificar este procedimento comportamental.

2.2 O contrato foi adjudicado à Construtora Norberto Odebrecht S.A, pelo valor em Kz equivalente a Usd 200.006.250,00 (Duzentos Milhões, Seis Mil, Duzentos e Cinquenta Dólares Americanos);

2.3 Por despacho de 23 de Junho de 2014, o Ministro da Construção homologou o contrato;

2.4 O contrato foi assinado em 24 de Junho de 2014;

2.5 Foi fixado para a execução da empreitada o prazo de 24 meses;

2.6 A empreitada é remunerada pelo regime de série de preços;

2.7 Estipula o nº 2 da cláusula 12ª do contrato que, 27,75% do contrato será coberto com o Recursos Ordinários do Tesouro e 72,25% pelo Acordo de Financiamento;

2.8 A adjudicatária apresentou alvará para a execução da obra posta a concurso;

2.9 Foi junto aos autos a garantia bancária prestada pela contratada;

2.10 Consta dos elementos do processo a nota de cabimentação no valor de Kz 33.843.138,00, emitida na rubrica "Sistema de Transporte" B.R.T. Corredor Infra-Estruturas/Mincons;



2

III- Apreciando

3.1 Vejamos a conformidade dos actos com a lei.

Actos preparatórios do procedimento.

O início da tramitação legal de cada um dos procedimentos adjudicatórios é precedido e preparado por um conjunto de actos cuja prática é legalmente imposta e compreende designadamente a tomada de decisão ou deliberação de promover a celebração de um contrato, escolha do tipo de procedimento, *a aprovação da despesa pela entidade para isso competente* e a nomeação da comissão de júri.

A fundamentação é um elemento essencial do acto administrativo, sendo nulos os actos a que falte qualquer um dos elementos essenciais. *A chave do sucesso de qualquer processo de realização de despesas públicas é, por conseguinte, a fundamentação.* A exigência de fundamentação decorre de vários preceitos legais, designadamente:


1. Fundamentação da despesa (art.37º);
2. Fundamentação da escolha do tipo de procedimento (art.32º);
3. Fundamentação da escolha das propostas (art.89º);

Fundamentação das decisões (43º).

O Ministro não proferiu os actos que são da sua exclusiva competência, nos termos dos artigos 31º (decisão de contratar), 32º (escolha do procedimento) e 34º (autorização da despesa).

Foram violadas as formalidades essenciais.

Impõe-se o respeito da tramitação legalmente estabelecida para o procedimento administrativo pré-contratual.



3

3.2 Tipo de Procedimento

Estipula o artº 22º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, que "Para a formação dos contratos sujeitos ao regime da contratação pública, as entidades públicas contratantes devem adoptar um dos seguintes tipos de procedimentos:

- a) *Concurso público;*
- b) *Concurso limitado por prévia qualificação;*
- c) *Concurso limitado sem apresentação de candidaturas;*
- d) *Procedimento de negociação.*

O nº 2 do mesmo artigo diz que "A escolha deve ser efectuada em função do **valor do contrato** (art. 24º) ou em função de outros **critérios materiais** legalmente estabelecidos (art. 27º).

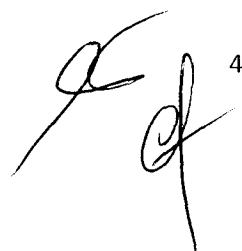
Neste processo, desconhecemos qual dos procedimentos foi adoptado pela entidade.

O contrato de empreitada adjudicado à empresa Odebrecht SA, não foi precedido de qualquer procedimento concursal nem sequer a adjudicação foi fundamentada, nos termos do artº 66º do Decreto-Lei nº 16-A/95 de 15 de Dezembro

*Atendendo ao valor estimado do contrato, o **procedimento legalmente exigível** seria o concurso público ou limitado por prévia qualificação (cfr arts 24º e al b. do artº 25º da lei nº 20/10, de 7 de Setembro).*

3.3 Competência para autorizar a despesa

Nos termos do artº 34º, que remete para o Anexo II, o Sr Ministro da Construção não tem competência para autorizar aquela despesa, tendo



4

havido violação do nº 4 do Anexo e assim do *princípio da legalidade que regula a autorização da despesa pela autoridade competente.*

Neste sentido, competia ao Ministro da Construção elaborar uma proposta ao Titular do Poder Executivo para autorizar a despesa com o contrato em análise, devendo conter obrigatoriamente os seguintes elementos:

- (i) clareza e precisão na fundamentação da despesa;
- (ii) montante estimado da despesa;
- (iii) procedimento adequado à sua realização.

A formação dos contratos administrativos tem de respeitar disposições legais vinculativas, de natureza procedimental.


Concluindo e em função dos elementos apresentados, estamos em presença de um **acto de adjudicação que primou pela total ausência de concorrência e publicidade, quando o procedimento aplicável seria o concurso público ou limitado por prévia qualificação** (cfr artºs 24º e al b. do artº 25º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro).

A invocada urgência da concretização das obras, nunca poderia sobrepor-se ao regime legal vigente, só podendo ser atendidas se conformarem com o mesmo, o que, no caso, se mostra prejudicado.

3.4 Cabimentação

Tratando-se de uma despesa pública não há qualquer dúvida que a mesma se encontra sujeita a todos os requisitos necessários para a sua legalidade e que são:

- (i) Lei que a autorize;



5

(ii) Inscrição orçamental em que a despesa possa ser classificada ou compreendida;

(iii) Cabimento na respectiva dotação;

Estes três requisitos são exigidos por lei.

Refere o nº 2 do artº 6º do Decreto Presidencial nº 232/13 de 31 de Dezembro, que “Nenhum encargo pode ser assumido por quaisquer Unidade Orçamental, sem que a respectiva despesa esteja devida e previamente cabimentada (...)”;

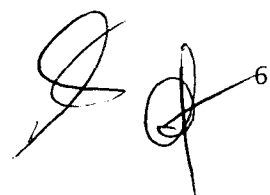
Refere ainda o nº 3 do mesmo artigo que “nenhuma despesa pode ser autorizada (...) sem que disponha de inscrição orçamental, (...)”

A despesa com o contrato não está inscrita no OGR de 2014. Ocorre, assim, no caso vertente, a desconformidade do presente contrato com as leis em vigor, que implica a existência de encargos sem cabimento em verba orçamental própria.

A cabimentação de determinada despesa em rúbrica orçamental determinada, “em verba legalmente aplicável”, é um requisito de legalidade negativa ou de compatibilidade, de tal modo que se for praticado o acto administrativo ou celebrado o contrato sem que os encargos que dele hajam de resultar tenham tal cabimento, falta-lhe o pressuposto de direito e é inválido, por isso, tal fundamento é suficiente para a recusa do visto, nos termos da alínea b) do Artº 63º da Lei nº 13/10 de 9 de Julho.

3.5 Acordo de Financiamento Externo

Pelo ofício de 21 de Julho de 2014, o Sr. Director Nacional da Direcção Nacional de Infra-Estruturas Públicas do Ministério da Construção,



enviou a lista dos projectos ao Ministério das Finanças, que deverá assegurar a disponibilidade dos recursos financeiros necessários à sua implementação, solicitando, portanto, os respectivos Acordos de Financiamentos de cada projecto.

O projecto referente à construção de 7000 casas económicas e respectivas infra-estruturas na localidade do Zango, não consta da referida lista.

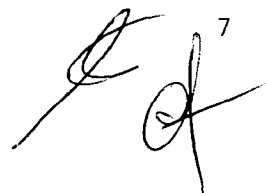
No entanto, foi consignado no nº 2 da cláusula 12ª, que “Para efeitos de cabimentação orçamental e homologação, 27,75% da execução financeira deste contrato deve ser assegurada pela disponibilidade monetária de recursos ordinários do tesouro (ROT), previstos no OGE, e os outros 72,25% da execução financeira deste contrato deve ser assegurada pela disponibilidade monetária de Financiamento Externo obtido pela República de Angola.”

Não tendo sido juntos ao processo factos que enquadrem e balizem a cobertura financeira por aquele instrumento financeiro, o Ministério da Construção, de per si, não tem legitimidade para essa inclusão.

3.6 Outras irregularidades

3.6.1 - Os empreiteiros que assinaram o contrato em representação da empresa, não se encontram legalmente representados uma vez que o “substabelecimento” foi passado por quem já não tinha legitimidade para o fazer, para além do referido documento não estar em conformidade com a alínea d) do nº 1 do artº 13º do Pacto Social da Empresa e da alínea c) do nº 1 do artº 13º do Estatuto da mesma.

3.6.2 A **inexistência** de Cadernos de Encargos bem como do Projecto Base das infra-estruturas, sendo situações que atribuem ao empreiteiro

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a 'd' and a small '7' as a superscript.

margem de manobra que pode ter grande impacto nos custos, não pode deixar de ser uma imposição técnica na aprovação de um projecto de tamanho valor.

3.6.3 O mapa de quantidades e preços unitários é apenas um resumo e *não contempla o valor para a elaboração do projecto executivo.*

3.6.4 Não vemos espelhado nos elementos instrutório do processo a “Nota Justificativa de Preços”, de forma a evidenciar a razão e a natureza dos preços apresentados.

IV- Decisão

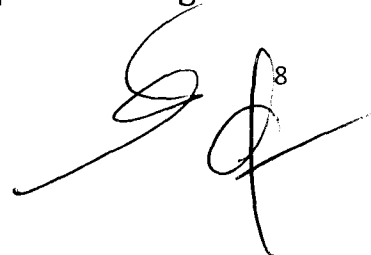
Nos termos e com os fundamentos expostos, decidem os Juízes em sessão diária de visto:

a) recusar o visto ao contrato em apreço;

Recomenda, à entidade adjudicante:

O facto de já terem sido apreciados, aprovados e implementados diversos processos de construção massiva de casas económicas e sociais promovidos pelo Governo da República, alguns dos quais, com preços médios inferiores ao do contrato em apreciação, recomenda de forma inequívoca que o sector de tutela utilize as informações técnicas e financeiras que nele devem estar, no sentido de maximizar o interesse público, em simultâneo com a redução possível dos preços de construção.

Experiências do passado bem como as mais recentes no domínio dos projectos das FAS, onde se recorreu à uniformização dos projectos “standard”, de modo a que a concorrência que deve ser potenciada em função dos interesses do Estado, compita entre si para esmagar os

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters. A small number '8' is written at the end of the signature.

preços de adjudicação, sem que tal coloquem em causa a especificidade cultural e social das regiões onde as casas serão construídas.

Notifique-se

Comunicações necessárias

Dê-se conhecimento ao Exmo Sr. Ministro das Finanças

Luanda, 30 de Janeiro de 2015

Juízas Conselheiras,

*Ante as - Relatores -
América*