



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTAS

Resolução nº 40 /FP/15

Proc(s) 62 e 63

Pelo ofício de 25 de Março do corrente ano, o Director Geral da Caixa de Segurança Social das Forças Armadas Angolanas, remeteu, para fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, dois contratos de prestação de serviços, para a “Implementação do Programa de Modernização de Gestão da Caixa de Segurança Social das Forças Armadas Angolanas nas componentes Emergencial e Consolidação, celebrados com a empresa Tecangol-Tecnologias de Sistemas de Informação, SA.

Os processos deram entrada a 26 de Março do corrente ano.

Em devolução operada nos termos do artº 41º da Lei nº 13/10, de 9 de Julho, foram solicitados elementos em falta necessários à instrução do processo.

¹

II Matéria de Facto

Dos Factos

A) A Caixa de Segurança Social das Forças Armadas Angolanas (doravante designado por CSSFAA) é um organismo de direito público, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob tutela do Ministério da Defesa Nacional;

B) Os contratos referidos foram celebrados mediante procedimento de negociação ao abrigo da alínea c) do art.º 5º, artº27º, alínea a) do art.º 28º e artºs133º e 139º, todos da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro;

C) Damos por inteiramente reproduzido o teor do Programa de Procedimento, do Caderno de Encargos e dos Termos de Referência;

D) Os Termos de Referência identificaram como áreas a cobrir pelas soluções a contratar: Imagem Corporativa; Inventário dos Activos Tecnológicos; Digitalização Documental; Prova de Vida; Sistema Integrado de Operações; Implementação de ERP; Sistema de Gestão de Expediente; Portal Institucional e Formação;

E) Perante a complexidade das soluções a implementar e no quadro das prioridades da CSSFAA, foi decidido dividir os serviços a contratar em duas vertentes: uma Emergencial, adequada a trabalhos preparatórios ou de mais curta duração; e outra de Consolidação, que levaria a cabo os trabalhos mais intensivos em tempo e mão-de-obra, sem descurar a componente do hardware a fornecer;

F) O Programa de Modernização da CSSFAA foi estruturado num conjunto de projectos e soluções de índole estratégica e tecnológica, contemplando nomeadamente: i) a concepção, implementação e monitorização de um Sistema Integrado de Operações (SIOp), que tem

como *pivota* Prova de Vida dos Beneficiários da CSSFAA; ii) a disponibilização de sistemas de gestão de atendimento e TV Corporativa; iii) a criação de um *call center* de apoio aos Beneficiários; iv) a implementação de um sistema integrado de gestão para as áreas de Recursos Humanos, Financeira e de Compras; v) uma aplicação de gestão de indicadores; vi) serviços de digitalização e arquivo digital e; vii) serviços de formação nas vertentes comportamentais, funcional e tecnológica, alinhados com os sistemas e soluções fornecidos;

● G) Tratou-se, assim, de um conjunto de medidas que asseguravam o reconhecimento do esforço da CSSFAA no cumprimento dos grandes desígnios nacionais, plasmados nos documentos estratégicos, concretamente no Programa Angola 2025 e no Plano Nacional Desenvolvimento 2013-2017;

H) Consta na parte introdutória do Programa de Modernização de Gestão da CSS/FAA que "(...) Alguns dos critérios utilizados para identificação e triagem das empresas consistiram no tipo de projectos em que estas estiveram envolvidas, papel que desempenharam nesses projectos, resultados gerados, senioridade dos consultores, magnitude e abrangência dos projectos em questão no sector público nacional;"

● I) Das empresas consultadas a empresa Tecangol, SA, foi a que conseguiu elevar a visão do Programa de Modernização da CSSFAA, apresentando como referência, um histórico de sucesso em projectos desenvolvidos no sector da Defesa;

J) Foi, por ofício convite de 23 de Dezembro de 2014, convidada a empresa Tecangol-Tecnologias de Sistemas de Informação SA, para que apresentasse proposta para a execução do referido Programa nas componentes **Consolidação** (Processo 62) e **Emergencial** (processo 63);



L) Esta empresa entregou a respectiva proposta técnica e financeira em conformidade com as exigências constantes do Programa de Procedimento, do Caderno de Encargos e dos Termos de Referência que a Caixa de Segurança Social das Forças Armadas Angolanas lhe endereçou, na sequência do que foi admitida ao procedimento;

M) Consta dos autos a Declaração emitida pelo Centro Nacional das Tecnologias de Informação que atesta que a Tecangol SA, está registada no Centro Nacional das Tecnologias de Informação;

N) Do conteúdo global das duas actas elaboradas, respectivamente, a 2 e 18 de Fevereiro de 2015, que consubstanciam o Relatório Final feito pela Comissão de Análise e Avaliação das Propostas, esta propôs, que a adjudicação fosse efectuada à empresa Tecangol, SA, com o fundamento de que, *“ a referida empresa foi a única que incluiu as necessidades prementes da CSSFAA e estruturou de forma robusta e racional um Sistema Integrado de Operações que responde às exigências do organismo, bem como domínio na área dos Sistemas Integrados de Gestão e na área da formação, ambas críticas para o futuro sustentável da CSSFAA;”*

Adicionalmente, a Tecangol apresenta já como referência um histórico de sucesso em projectos desenvolvidos no sector da Defesa;”

O) Foi junto aos autos o parecer técnico da Divisão de Documentação e Informática do Tribunal de Contas, refere que *“a solução tecnológica apresentada pela empresa, reúne os requisitos técnicos para a sua implementação;”*

P) Os contratos foram adjudicados à empresa Tecangol, SA, pelos valores de Kz 683.288.822,37, para a componente consolidação e Kz 528.306.492,03, para a componente emergencial, perfazendo o valor global de Kz 1.211.595.314.40;



Q) Os contratos foram assinados pelas partes, a 4 de Março do corrente ano;

R) Ao abrigo dos seus poderes de tutela, o Ministro da Defesa, a 16 e 23 de Março, homologou os referidos contratos;

S) Os contratos têm a validade de um ano, contados a partir da data da sua assinatura;

T) Para além da prestação dos serviços em causa definidos no objecto dos contratos prevê-se um Plano de Formação que permite a monitorização do sucesso das referidas acções (al f. cláusula 1ª) e fornecimento de equipamentos tecnológicos (cláusulas 2ª e 11ª dos contratos);

U) Foi questionada a CSSFAA para que informasse se possuía recursos financeiros que permitissem suportar os encargos com a execução dos presentes contratos;

V) Em resposta à questão mencionada, veio o Director Geral (ofício de 14 de Abril) informar que “ a CSSFAA garante o cumprimento integral das responsabilidades resultantes da execução dos dois contratos, com receitas consignadas provenientes das contribuições dos militares no activo.

III Apreciação

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 que 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.

Após a tomada de decisão de contratar, elemento motor, essencial e determinante de todo o procedimento de formação do contrato, há lugar à elaboração do programa de procedimento (art. 46º) e do Caderno de Encargos (art. 47º), cujas peças são aprovadas pela entidade competente, nos termos do nº 2 do artigo 45º, da **Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.**

Enquadramento Jurídico

1) Como já foi referido no probatório, os contratos em análise foram antecedidos de procedimento por negociação, tendo a entidade adjudicante invocado para o efeito a alínea a) do artº 28º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

Este preceito legal, conjugado com o constante no artº27º da citada lei, permite que, qualquer que seja o valor e o objecto do contrato a celebrar, o procedimento de negociação (fazendo uma interpretação correctiva, estamos perante o procedimento de ajuste directo) possa ser adoptado quando for **“estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, resultantes de acontecimentos imprevisíveis não imputáveis à respectiva entidade pública contratante e que não possam ser cumpridos os prazos ou formalismos previstos para os restantes procedimentos de formação de contratos.”**

Estamos em face de uma **excepção** à regra da necessária precedência de um procedimento concursal.

Dito de outro modo;

Os casos sem que por fundamentos materiais se permite o recurso a este dispositivo, **assume carácter excepcional**, em relação às regras gerais da escolha do procedimento, contidas no artº 24º.

Assim sendo, devem ser objecto de interpretação estrita.

Isso implica que se avaliem com rigor as excepções à regra concorrencial.

No caso em análise, implica que se verifique escrupulosamente se ocorreu efectivamente **cada um dos pressupostos** referidos na citada alínea a) do artº 28º.

Implica, também, um acrescido dever de fundamentação do acto que assente na verificação da excepção, ao qual se impõe que, para além de a invocar em termos de direito, a **demonstre em termos factuais**.



Analisados os processos ter-se-á que dar por não preenchido um dos pressupostos legitimadores do recurso ao procedimento de negociação – a existência de “motivos de urgência - com fundamento na alínea a) do artº 28º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro.

Não estando preenchido aquele pressuposto, fica prejudicada a apreciação dos restantes pressupostos, atenta a sua **cumulatividade**.

Os contratos não poderiam ser formados mediante procedimento de negociação com o enquadramento legal que lhes foi dado pela entidade adjudicante, nos termos da alínea a) do artº 28º.

2) Estabelece o art.º 30º que sem prejuízo do disposto no artº 28º, pode adoptar-se a escolha do **processo de negociação para formação de contratos de aquisição de serviços** quando:

a) se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares objecto de contrato celebrado anteriormente, há pelo

 7 

menos três anos, pela mesma entidade pública contratante e com o mesmo prestador de serviços;

b) se trate de serviços complementares, não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas, se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a adjudicação ser feita ao prestador inicial, e desde que esses serviços não possam ser, técnica ou economicamente, separados do contrato inicial, sem grave inconveniente, para a entidade pública contratante;



c) a natureza das respectivas prestações, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para a definição dos atributos qualitativos da propostas, necessários à fixação de um critério de adjudicação.

Os contratos “sub Júdice” não se enquadram em nenhuma das alíneas, uma vez que os serviços a que respeita o objecto destes contratos, “não se tratam de serviços similares objecto de contrato celebrado anteriormente ou de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado.”

3) Impõe-se analisar se aos contratos se aplica a alínea d) do artº 5º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, como sustenta a entidade adjudicante.

Refere a mencionada alínea do art.º 5º, que “*ficam excluídos do regime da contratação pública, quaisquer que sejam os seus valores, (...) os contratos cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança ou quando a protecção de interesses essenciais, de segurança ou outros, da República de Angola, assim o exijam (...)*”

8



Dada a importância desta questão iremos transcrever alguns trechos dos Termos de Referência (ponto 4.4):

“(…) Dentro da especificidade deste Programa, importa notar que a natureza da informação classificada e/ou sensível, a análise de sistemas e mecanismos de trabalho de uma instituição relacionada com as Forças de Defesa e Segurança, e a organização e colocação em operação de soluções organizativas baseadas no manuseio de dados e informações cuja confidencialidade é tão crítica, conferem-lhe atributos que não se enquadram num processo corrente de contratação, impondo-se excepções previstas na lei.



“(…) Os serviços a prestar pela empresa a contratar deverão estar inseridos em elevados padrões de segurança, seja pela natureza dos dados e informações a aceder, seja pelo conhecimento que a entidade a contratar passará a deter sobre a organização e o funcionamento das Forças de Defesa e Segurança e entidades a elas associadas.

Considera-se suficientemente justificado o recurso ao mencionado dispositivo, sem perder de vista o nº 4 do mesmo artigo quando refere que as “ (...) as entidades públicas contratantes devem aplicar, com as devidas adaptações, as regras previstas na presente lei aos contratos que celebram (...)”

Conclusão

Afinal qual o procedimento legalmente exigível?

De acordo com o disposto na alínea **c) do artº 28º** da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro, o procedimento por negociação pode ter lugar, independentemente do objecto do contrato a celebrar, quando, por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a empreitada, a locação ou o

 9 

fornecimento de bens ou serviços apenas possa ser realizado por poucos empreiteiros, locadores, fornecedores ou prestadores de serviços.

Como, desde logo, se alcança o teor literal deste preceito, a adopção deste procedimento só pode ser justificada, independentemente do objecto do contrato, quando os serviços a prestar, identificados no objecto dos contratos celebrados, apenas possam ser fornecidos por um prestador concreto.

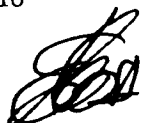
Nos considerandos do contrato bem como em outros documentos instrutórios dos processos, se refere que a adjudicatária irá assegurar a troca da informação de forma segura, garantir o sigilo de informação e a elaboração de soluções que levem em consideração as novas ameaças no ciberespaço.

A adjudicação dos contratos cabe na previsão da alínea c)artº 28º da referida lei,porquanto o fundamento da escolha deste adjudicatário radica em razões de elevados padrões de segurança uma vez que a mesma passará a deter elementos sobre a organização e o funcionamento das Forças de Defesa e Segurança, capacidade tecnológica, bem como compreensão pela lógica subjacente aos processos específicos e especiais das Forças Armadas.

4) Na matéria relativa à cobertura financeira destes contratos, de acordo com a informação formal da entidade adjudicante, os mesmos serão cobertos através de receitas consignadas provenientes das contribuições das Forças Armadas no activo.

Decisão

Termos em que se decide:



- a) Visar os contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços para a "Implementação do Programa de Modernização de Gestão da Caixa de Segurança Social das Forças Armadas Angolanas nas componentes Emergencial e Consolidação.
- b) Atendendo à natureza e à dimensão dos contratos em apreço, é recomendável que os mesmos sejam sujeitos a uma fiscalização adequada.

Efectuem-se as notificações necessárias

São devidos emolumentos

Luanda, 11 de Maio de 2015

As juízas Conselheiras,

Carla Marques - Relatora -

EVA Almeida