



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL DE CONTAS

1.ª CÂMARA

Resolução n.º 38 / FP/2016.

Processo n.º 99/PV/2016

Foi presente à esta Corte de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva, o Contrato cujo objecto, partes e valor abaixo se descrevem:

- **Construção de 1.200 Fogos Habitacionais de tipologia T3 para os efectivos do Ministério do Interior, celebrado entre a Caixa de Protecção Social do Ministério do Interior e a empresa JEFRA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, LDA, no valor de AKZ 15,095,834,250,00 (Quinze Mil Milhões, Noventa e Cinco Milhões, Oitocentos e Trinta e Quatro Mil e Duzentos e Cinquenta Kwanzas).**

I. FACTOS

Com interesse para a decisão a proferir, resulta do processo os seguintes factos evidenciados por informações e documentos a saber:

1. Pelo Ofício com Ref.ª N.º 064/01.01.GAB/D.G/CPS-MININT/16, de 24 de Maio de 2016, o Director Geral da Caixa de Protecção Social do Ministério do Interior (doravante CPSMININT), submeteu a esta Corte de Contas, para efeito de fiscalização preventiva, o contrato acima referido, celebrado entre as entidades também já retro mencionadas.
2. A celebração do contrato foi antecedida do procedimento de concurso Limitado Sem Apresentação de Candidaturas;
3. A adopção deste procedimento resultou do facto do objecto do contrato ser classificado como matéria de «segredo estatal»

1

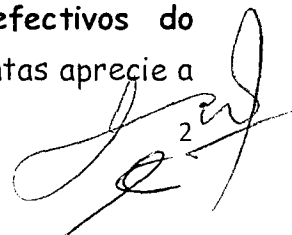
âmbito de segurança confidencial», aprovado pelo Presidente da República em 2014;

4. O Titular do Poder Executivo autorizou e delegou competências ao Ministro do Interior para praticar todos os actos referentes à celebração do contrato;
5. Por sua vez, o Ministro do Interior subdelegou competências ao Director Geral da CPSMININT para em seu nome e representação praticar os demais actos atinentes à contratação incluindo a celebração do contrato;
6. A entidade contratante convidou três empresas para submeterem à avaliação as suas propostas;
7. O Júri do procedimento constituído por três membros, foi nomeado pelo Director da CPSMININT;
8. Foram juntos aos autos o programa de procedimento, o caderno de encargos, e alguns documentos de engenharia e de habilitação jurídica da empresa;
9. O financiamento da empreitada será feito com fundos próprios da Caixa de Protecção Social do Ministério do Interior, encontrando-se nos autos o mapa demonstrativo de resultados financeiros de 31.12.2015, no valor de AKZ 118,532,312,660,26;
10. A adjudicatária prestou a caução definitiva nos termos da lei e do contrato, no valor de AKZ 754,791,712,05;
11. Consta dos autos a nota da informação da adjudicação;
12. Foram partes na celebração do contrato, o Senhor José Alexandre Manuel Canelas, Director Geral da CPSMININT, em representação do Ministério do Interior, e o Senhor Francisco Simão Silva, Sócio Gerente, em representação da empresa adjudicatária;
13. O contrato foi celebrado no dia 03 de Maio de 2016;
14. O prazo de execução do contrato não poderá exceder os 36 seis meses.

II. APRECIÇÃO

1. Do objecto da apreciação

O objecto da apreciação é o contrato de empreitada de **Construção de 1.200 Fogos Habitacionais de tipologia T3 para os efectivos do Ministério do Interior**, do qual se impõe que o Tribunal de Contas aprecie a



sua legalidade e regularidade, e verifique se os encargos decorrentes do mesmo têm cabimentação orçamental, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º13/10 de 9 de Julho.

2. Do Poder jurisdicional do Tribunal de Contas

A fiscalização preventiva sobre os actos e contratos geradores de despesas públicas, 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, conjugado com a alínea c), do artigo 6.º, da Lei n.º 13/10 de 9 de Julho (Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas), publicada na I Série do Diário da República n.º 128, 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 caixa de Protecção Social é um serviço do Ministério do Interior, e encontra-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos da alínea b) 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 órgãos de administração central».

Nesta perspectiva, o Tribunal é competente em razão da matéria, do objecto e do valor, nos termos das disposições legais retro citadas, combinadas com o n.º 3, do artigo 10.º, da Lei n.º28/15 de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2016, publicado na I Série do Diário da República n.º 178.

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 concursal e do contrato

As entidades públicas contratantes estão vinculadas à observância, dentre outros, dos princípios da legalidade, do formalismo e da concorrência que como as próprias normas relativas à contratação pública, são de

cumprimento obrigatório e escrupuloso. Dai que se deve atender determinados pressupostos que possam conduzir 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.

No caso vertente, a decisão de contratar foi tomada pelo Titular do Poder Executivo, órgão competente para autorizar a despesa em causa, nos termos do artigo 31.º, conjugado com o artigo 34.º e com a alínea a), do Anexo II, todos da Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro, por meio de um Despacho aposto sobre a Nota com Ref.ª 5686/OFC/CCSPR/2014, de 26 de Maio de 2014, do Ministro do Estado e Chefe da Casa de Segurança do Presidente da República, dirigido ao Ministro do Interior.

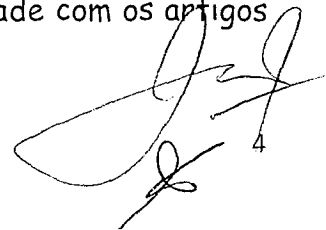
O procedimento adoptado para a materialização do contrato foi o Concurso Limitado sem Apresentação de Candidaturas, previsto na alínea c), do n.º 1, do artigo 22.º, da Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro.

Como se pode depreender da alínea c) do artigo 23.º, da mesma lei, trata-se, na verdade, de um sistema de contratação fechado cuja tramitação é em tudo igual à do Concurso Público, com excepção das situações especialmente previstas para aquele tipo de procedimento, nos termos do artigo 129.º da Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro (doravante LCP).

Este procedimento começa com convites a pelo menos três entidades (empresas) para apresentarem as suas propostas, tal como estipula o artigo 130.º da LCP. A entidade adjudicante cumpriu com este comando, tendo formulado convites às empresas Sodifresh - Projecto e Consultoria, Lda., Jefran - Engenharia e Construção Civil, Lda., Baxter Corporation, Lda., para apresentarem as suas propostas.

A CPSMININT elaborou e disponibilizou, para as entidades convidadas, para além do convite para apresentação das propostas, o programa do procedimento e o caderno de encargos, conforme determina a alínea b), do n.º 1, do artigo 45.º, da LCP.

Embora o programa de procedimento estipule, na cláusula 7.ª, os documentos que devem instruir a proposta, em conformidade com os artigos



4

60.º e 69.º da LCP, não se vislumbram nos autos os elementos constitutivos da proposta técnica e financeira, constantes dos artigos 57.º e 58.º da LCP.

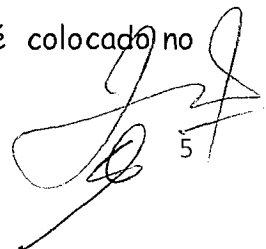
Ora, a não apresentação de todos os documentos exigidos no programa do procedimento conduz a não admissão da proposta, nos termos da alínea a) do artigo 83.º da LCP.

A alínea b), do artigo 25.º da LCP, dispõe que deve ser adoptado o «*concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando o valor estimado do contrato for igual ou superior ao constante do nível 2 e inferior ao constante do nível 8 da Tabela de Limite de Valores constante do Anexo I...*». O valor estimado do contrato neste intervalo varia de AKZ 18,000,000,00 a 500,000,000,00 e o contrato é de AKZ 15,095,834,250,00. Logo, salvas as situações previstas no artigo 37.º da LCP, o procedimento adequado para esta contratação seria o Concurso Público ou o Concurso Limitado por Prévia Qualificação, nos termos da alínea a) do artigo 25.º da LCP.

Contudo, a justificação da entidade contratante sobre a não adopção do concurso público, assenta no facto do presente contrato enquadrar-se no âmbito das matérias consideradas confidenciais de segredo do Estado aprovadas pelo Titular do Poder Executivo, bem como a sensibilidade da natureza daquele órgão ministerial.

A Lei n.º 10/02, de 16 de Agosto, publicada na I Série do Diário da República n.º 65 (Lei do Segredo de Estado), estipula no n.º 1, do artigo 2.º, que «*são abrangidos pelo Segredo do Estado os documentos e informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é susceptível de pôr em risco ou de causar dano à Independência Nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna e externa*». O n.º 3 do mesmo artigo elenca também um conjunto de situações que podem ser submetidos ao regime de Segredo de Estado, dentre as quais, citemos a prevista na alínea d) com o seguinte teor: «*as que previnam e assegurem a operacionalidade e segurança do pessoal, dos equipamentos, do material e das instalações das forças armadas e serviços de segurança*».

Entende este Tribunal que o objecto do contrato em apreço não se subsume a nenhuma das situações legais avançadas, nem mesmo quando é colocado no



5

grau de informação confidencial, nos termos das disposições combinadas da alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º, e do artigo 8.º, ambos da Lei n.º 10/02, de 16 de Agosto.

Aliás, a própria LCP exclui, do âmbito da sua aplicação, os contratos desta natureza, nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º, isto é, se fosse declarado secreto, o presente contrato não seria regido pela LCP.

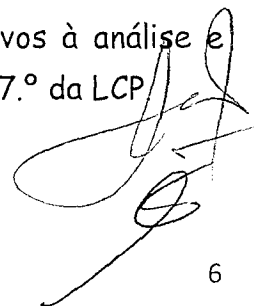
A lei impõe que a classificação de matérias como Segredo de Estado obedeça aos princípios de justiça, de imparcialidade, do interesse público, de igualdade, de proporcionalidade, de excepcionalidade, de subsidiariedade e de temporaneidade, bem como ao dever de fundamentação, o que, de acordo com a matéria fáctica, não foi observado.

Entende de igual modo que os factos não se subsumem a nenhum destes princípios, ao mesmo tempo que não se vislumbra nos autos uma fundamentação bastante que justifique a adopção deste tipo de procedimento.

Apesar disso, do ponto de vista da substância e da teleologia ínsita nos diversos tipos de procedimento, o concurso adoptado não deixou de cumprir com os pressupostos da concorrência e da prossecução do interesse público, embora limitado a três concorrentes.

A comissão de avaliação foi nomeada pelo Despacho n.º 01/GAB.CPS/2016, e integra três membros, tal como dispõe o n.º 1, do artigo 41.º da LCP. Embora todos integrantes sejam quadros da entidade contratante, a informação constante do Despacho que os nomeia não nos permite aferir da verificação dos requisitos previstos nos n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo, designadamente, ser pessoa com experiência em matéria de contratação pública, não ser cônjuge, parente ou afim do concorrente, entre outros. De qualquer forma, o número de membros está conforme à lei.

A comissão da avaliação, no exercício das suas funções, elaborou a acta do acto público, conforme estipula o n.º 5.º, do artigo 77.º da LCP. Constam igualmente dos autos os relatórios preliminar e final relativos à análise e avaliação das propostas, tal como dispõem os artigos 89.º e 97.º da LCP.



Consta do relatório preliminar que a empresa Sodifresh - Projectos e Consultoria, Lda., foram excluídas por inobservância da alínea c), do artigo 79.º da LCP, conjugado com o artigo 7.º do programa do concurso, isto é, por não apresentar os documentos exigidos por lei e no programa do procedimento.

O critério de adjudicação adoptado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 99.º da LCP, conjugado com o artigo 13.º do programa do procedimento.

Das duas empresas restantes, a vencedora foi a Jefran - Engenharia e Construção Civil, Lda., por conseguir a maior pontuação em quase todos os itens de avaliação estabelecidos pela entidade contratante, nomeadamente, preço da proposta, experiências anteriores, capacidade técnica e prazo de entrega.

A entidade contratante notificou a empresa vencedora da comunicação da adjudicação e exigiu-a prestar caução, no valor de 5%, nos termos do n.º 1, do artigo 101.º, da LCP.

Na sequência dos actos conducentes à contratação, o contrato foi reduzido a escrito e assinado aos 03 de Maio de 2016.

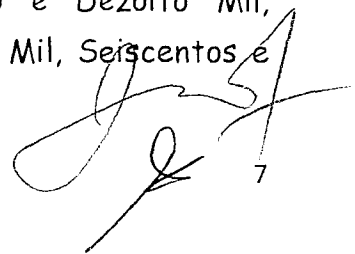
As partes envolvidas na assinatura do contrato são legítimas, nos termos da lei e dos estatutos da empresa.

A adjudicatária prestou a caução definitiva no valor de AKZ 754,791,712,05 (Setecentos e Cinquenta e Quatro Milhões, setecentos e Noventa e Um Mil, Setecentos e Doze Kwanzas e Cinco Cêntimos), em cumprimento do disposto nos artigos 103.º a 105.º da LCP, na forma de garantia bancária.

3. Do financiamento

As despesas resultantes deste contrato, serão executadas com os recursos próprios da CPSMININT, conforme atesta o mapa de demonstração de resultados financeiros de 2015, constante do processo.

A CPSMININT apresentou durante o exercício económico de 2015 um resultado líquido de AKZ 118.532.312.660,26 (Cento e Dezoito Mil, Quinhentos e Trinta e Dois Milhões, Trezentos e Doze Mil, Seiscentos e



7

Sessenta Kwanzas e Vinte e Seis Cêntimos). Deste valor poder-se-á perfeitamente extrair o valor para a execução do contrato.

III. DECISÃO

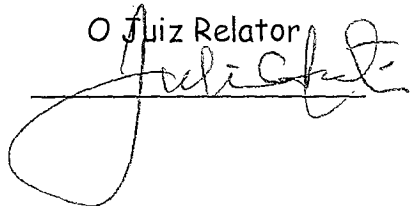
Pelo exposto e sem mais considerações, decidem, os Juízes deste Tribunal, conceder o Visto ao contrato em apreço.

SÃO DEVIDOS EMOLUMENTOS.

Notifique-se.

Luanda, 01 de Junho de 2016.

O Juiz Relator



O Juiz Adjunto

