



Tribunal de Recurso
CÂMARA DE CONTAS

Proc. n.º

5/2015/AUDIT-C/CC

RELATÓRIO DE
AUDITORIA
N.º 2/2019



AUDITORIA CONCOMITANTE A CONTRATOS NÃO SUJEITOS
A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA CELEBRADOS PELO
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
– ANO DE 2015



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

ÍNDICE

<i>Índice de figuras, quadros e tabelas</i>	2
<i>Relação de siglas e abreviaturas</i>	2
1. INTRODUÇÃO	3
1.1. NATUREZA E ÂMBITO	3
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA.....	3
1.3. OBJETIVOS	4
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	4
1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	4
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	6
2.1 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.....	6
2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL	6
2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	6
2.1.3 RECURSOS HUMANOS COM INTERVENÇÃO NO APROVISIONAMENTO	7
2.2. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DO APROVISIONAMENTO	8
2.2.1 ASPETOS POSITIVOS	8
2.2.2 PONTOS FRACOS	8
2.2.3 AVALIAÇÃO	9
2.3. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DOS PROCEDIMENTOS – QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS	9
2.3.1 ENQUADRAMENTO GERAL.....	10
2.3.2 COMPETÊNCIAS E SUA DELEGAÇÃO	10
2.3.3 ANTES DO PROCEDIMENTO / CONCURSO.....	12
2.3.3.1 <i>Planeamento e orçamentação</i>	12
2.3.3.2 <i>Definição dos requisitos / especificações técnicas</i>	12
2.3.3.3 <i>Escolha do tipo de procedimento</i>	13
2.3.3.4 <i>Definição dos critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação</i>	15
2.3.4 PROCEDIMENTO / CONCURSO	16
2.3.4.1 <i>Convite para apresentação de propostas / anúncios</i>	16
2.3.4.2 <i>Avaliação das propostas</i>	18
2.3.4.3 <i>Adjudicação</i>	19
2.3.5 APÓS A ADJUDICAÇÃO	21
2.3.5.1 <i>Assinatura do contrato</i>	21
2.3.6 FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS	22
2.3.7 MANUTENÇÃO DE GERADORES, APARELHOS DE AR CONDICIONADO E INSTALAÇÕES ELÉTRICAS.....	25
2.3.8 FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES E ALIMENTOS PARA AS PRISÕES DE BECORA E GLENO	29
2.3.9 MANUTENÇÃO DO SOFTWARE DE CONTROLO DE FRONTEIRA.....	31
2.3.10 SERVIÇOS DE IMPRESSÃO DE PASSAPORTES E OUTROS DOCUMENTOS.....	31
2.3.11 OUTROS FORNECIMENTOS.....	32
2.3.12 COMPRA DE MOTORIZADAS.....	34
2.3.13 AQUISIÇÃO DE AUTOMÓVEIS LIGEIOS	37
2.3.14 COMPRA DE CAMIONETAS PARA TRANSPORTE DE PRESOS	48
2.3.15 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA.....	49
2.3.16 CONSTRUÇÃO DE MURO, PAVIMENTO, CASA DE GERADORES E POSTO DE SEGURANÇA	52
2.3.17 OBRAS DE REABILITAÇÃO DA PRISÃO DE SUAI	53
2.3.18 OUTRAS MATÉRIAS	53
2.3.18.1 <i>Indicação do valor do contrato</i>	53
2.3.18.2 <i>Idioma utilizado nos documentos dos procedimentos e nos contratos</i>	54
2.3.18.3 <i>Garantias de execução e de qualidade</i>	55
3. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES DA AUDITORIA	56
4. RECOMENDAÇÕES	64
5. DECISÃO	66
6. MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES	67
7. MAPAS ANEXOS	70
7.1 LISTA DE CONTRATOS CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	70
7.2 LISTA DE CONTRATO OBJETO DA AUDITORIA (AMOSTRA) - DOCUMENTOS EM FALTA RELATIVOS A PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO.....	72
8. FICHA TÉCNICA	75
9. RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS AO CONTRADITÓRIO	76



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – TOYOTA RAV4 PREVISTO NO CONTRATO VS MODELO FORNECIDO E PAGO 40

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – RESPONSÁVEIS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - 2015 7
Quadro 2 – DIRIGENTES E CHEFIAS RESPONSÁVEIS PELO APROVISIONAMENTO 7
Quadro 3 – COMPETÊNCIA LEGAL PARA APROVAÇÃO/AUTORIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO..... 10

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS 22
Tabela 2 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES – PRISÕES DE BECORA E GLENO 29
Tabela 3 – CONTRATOS PARA COMPRA DE MOTORIZADAS 34
Tabela 4 – CONTRATOS PARA COMPRA DE AUTOMÓVEIS LIGEIOS 37

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLAS / ABREVIATURAS	DESCRIÇÃO
CdC	Câmara de Contas
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
CPV	<i>Commitment and Payment Voucher</i>
DL	Decreto-lei
DNAF	Direção Nacional de Aprovisionamento e Finanças
DNRN	Direção Nacional dos Registos e Notariado
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
MJ	Ministério da Justiça
OGE	Orçamento Geral do Estado
PA	Programa de Auditoria
PCIC	Polícia Científica de Investigação Criminal
PGA	Plano Global de Auditoria
RFQ	<i>Request for Quotation</i>
RJA	Regime Jurídico do Aprovisionamento
RJCP	Regime Jurídico dos Contratos Públicos
SCI	Sistema de Controlo Interno
USD	Dólar dos Estados Unidos



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

Consta do Plano de Ação Anual da Câmara de Contas (CdC) para o ano de 2015¹ a realização de “Auditorias Concomitantes a Contratos Não Sujeitos a Fiscalização Prévia” celebrados no ano de 2015, tendo a mesma incidido sobre cinco ministérios onde se inclui o Ministério da Justiça.

Esta auditoria incidiu sobre a área do aprovisionamento e dos contratos públicos de aquisição de bens, prestação de serviços e execução de obras, tal como definido no Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA).

1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA

Esta auditoria teve como fundamento a necessidade de proceder ao controlo dos procedimentos de aprovisionamento relativos a contratos de valor inferior a 5 milhões USD celebrados pelos vários ministérios, e que não estão, nos termos previstos na lei, sujeitos a fiscalização prévia, tendo sido realizada no âmbito das competências previstas na al. a) do n.º 1 do art. 35.º da Lei n.º 9/2011², de 17 de agosto, que aprova a orgânica da Câmara de Contas (LOCC).

A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes das Normas Técnicas da *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI, desenvolvendo-se nas seguintes fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados/Relato.

No âmbito desta auditoria foi solicitada ao Ministério da Justiça a lista dos contratos celebrados no ano de 2015. A lista fornecida pelo Ministério consta do **Mapa Anexo 7.1**.

Esta auditoria incluiu a verificação da documentação de suporte aos procedimentos de aprovisionamento constantes do **Mapa Anexo 7.2**, e que constituíram a amostra da auditoria, que foi selecionada através de método de amostragem não estatístico (selecção de elementos específicos).

¹ Aprovado pela Deliberação n.º 1/2015, de 30 de janeiro, do Plenário do Tribunal de Recurso (publicado no Jornal da República, Série I, n.º 5, de 4 de fevereiro de 2015) e alterado no 23 de outubro do mesmo ano.

² “1 - A Câmara de Contas pode realizar fiscalização concomitante: a) Através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos atos que implicarem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

1.3. OBJETIVOS

O desenvolvimento desta ação de controlo visa alcançar os seguintes objetivos:

- Avaliar o Sistema de Controlo Interno (SCI) no que concerne ao Aprovisionamento Público;
- Verificar a legalidade e regularidade de atos e contratos relativos à aquisição de bens e serviços.

1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

Não obstante a boa colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários do Ministério da Justiça, constatou-se que a documentação facultada a este Tribunal não se encontra completa.

Considerando a necessidade existente em analisar todos os documentos inerentes aos procedimentos analisados no âmbito desta auditoria, foi solicitado ao Ministério que remetesse à CdC, em sede de contraditório, os documentos que se encontravam identificados no Mapa Anexo 5.2. do Relato de Auditoria.

Apesar de terem sido, nesta sede, enviados a quase totalidade dos documentos em questão, subsistem em falta os documentos contantes do (atual) **Mapa Anexo 7.2.**

1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório, consagrado no art.º 11.º da LOCC, foram instados para, querendo, se pronunciarem, no prazo de 30 dias, sobre os factos constantes do Relato de Auditoria³ os responsáveis pela área da justiça, no ano de 2015: Ivo Valente, ex-Ministro da Justiça; e Jaime Xavier Lopes, ex-Secretário de Estado das Terras e Propriedade.

Foi notificado, ainda, o Ministro da Justiça, à data do envio do Relato de Auditoria para contraditório, Manuel Cárceres da Costa.

Todos os responsáveis responderam ao contraditório.

Dando plena expressão ao princípio do contraditório, as respostas recebidas constam na íntegra no **Ponto 9** deste Relatório de Auditoria, nos termos do n.º 4 do art. 11.º da LOCC. As alegações apresentadas foram, ainda, transcritas, na íntegra ou em síntese, nos respetivos pontos e tidas em consideração na elaboração do presente Relatório.

³ Entendido como o relatório preliminar de auditoria.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nas suas alegações, o ex-Ministro da Justiça, Ivo Valente, afirma que este Tribunal deveria ter responsabilizado também os “serviços” do Ministério pelas ilegalidades que lhe são apontadas. Refere, por exemplo e a propósito dos contratos celebrados para o fornecimento de combustível (**Ponto 2.3.6**), que “[apenas e só anuiu aos procedimentos em vigor no Ministério da Justiça e cujos serviços lhe asseguraram ser legais”.

De igual modo, e relativamente aos “outros fornecimentos” pela empresa *Oceano* (**Ponto 2.3.11**), afirma que “(...) o expoente, apenas e só, concordou com [os] procedimentos em vigor no Ministério da Justiça e cujos serviços lhe asseguraram ser legais”.

Por outro lado, alega, a propósito da compra de equipamentos de segurança (**Ponto 2.3.15**) que lhe são imputadas responsabilidades “(...) por eventuais erros dos serviços de aprovisionamento do Ministério da Justiça”.

Ora, importa refutar, desde já, os argumentos apresentados e as afirmações feitas, uma vez que apenas lhe são aqui imputadas responsabilidades pela prática de atos ilegais de adjudicação e de assinatura de contratos cuja competência cabe a ele e por ter praticado os atos em questão.

Com efeito, os serviços do Ministério da Justiça não têm competências legais para a tomada de decisões em matéria de aprovisionamento. Estas competem, nos termos legais, apenas e só, ao Ministro. Aos serviços e júris de concursos do Ministério da Justiça compete realizar os procedimentos de aprovisionamento e recomendar a adjudicação dos contratos.

Alega, também, o responsável Ivo Valente, de forma recorrente, que os serviços sempre lhe asseguraram a legalidade dos procedimentos de aprovisionamento realizados. Contudo, não juntou qualquer documento comprovativo dessa alegação.

Acontece que a alegação não encontra qualquer acolhimento na verdade dos factos, desde logo porque, é importante ter presente, nos procedimentos de aprovisionamento realizados pelo Ministério da Justiça nunca é feita referência à legislação aplicável (o RJA e o RJCP).

Com efeito, em momento algum os serviços ou os júris dos procedimentos dão conta, ao Ministro, do cumprimento da lei nos procedimentos submetidos superiormente para decisão, seja de adjudicação seja aquando da assinatura dos contratos.

Ao contrário, é o responsável Ivo Valente, então Ministro da Justiça que assegura, por escrito e perante a Ministra das Finanças, que os procedimentos de aprovisionamento realizados estão em conformidade com a lei, razão pela qual se mantêm as conclusões constantes do Relato de Auditoria.



2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

O Ministério da Justiça (MJ) é o órgão central do Governo responsável pela concepção, execução, coordenação e avaliação da política, definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, para as áreas da justiça, das terras e propriedades, do direito e dos direitos humanos⁴.

Os serviços do Ministério encontram-se sujeitos ao cumprimento das leis aplicáveis à administração pública, como sejam, o Regime Jurídico do Aproveitamento⁵ (RJA) e dos Contratos Públicos (RJCP)⁶, as Leis do Orçamento Geral do Estado (OGE)⁷ e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF)⁸ e os Decretos de Execução Orçamental⁹.

2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

A estrutura orgânico-funcional do MJ, encontra-se, para o ano de 2015, definida no DL n.º 2/2013, de 6 de março, e no DL n.º 26/2015, de 12 de agosto, e compreende, no âmbito do VI Governo, para além do Ministro, o Secretário de Estado das Terras e Propriedades, os serviços integrados na administração direta, os organismos que atuam com autonomia técnica, sob a sua tutela, e dos seus órgãos consultivos¹⁰.

Integram a administração direta o Diretor-geral, o Gabinete de Inspeção e Auditoria e outras direções nacionais, onde se inclui a Direção Nacional de Administração e Finanças (DNAF)¹¹.

O Centro de Formação Jurídica, a Defensoria Pública e a Polícia Científica de Investigação Criminal (PCIC), são organismos com autonomia técnica que estão sob a tutela do MJ¹².

⁴ Cf. Intróito do n.º 1 do art. 22.º do DL n.º 6/2015, de 11 de março, que aprova a orgânica do VI Governo Constitucional, e do n.º 1 do art. 1.º do DL n.º 26/2015, de 12 de Agosto, que aprova a orgânica do Ministério. Este último diploma procedeu à revogação do DL n.º 2/2013, de 6 de março (orgânica do Ministério da Justiça do V Governo Constitucional).

⁵ DL n.º 10/2005, de 21 de novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 24/2008, de 23 de julho, alterado pelos DL n.º 1/2010, de 18 de fevereiro, pelo DL n.º 15/2011, de 30 de março e pelo DL n.º 38/2011, de 17 de agosto.

⁶ DL n.º 12/2005, de 21 de novembro.

⁷ Para o ano de 2015 a Lei n.º 6/2014, de 30 de dezembro, alterada pela Lei n.º 1/2015, de 13 de abril.

⁸ Lei n.º 13/2009, de 21 de novembro, alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei n.º 3/2013, de 11 de setembro, retificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro.

⁹ Para o ano de 2015 o Decreto do Governo n.º 1/2015, de 7 de janeiro, "Sobre Procedimentos de Finanças Públicas e Regras de Execução do Orçamento Geral do Estado para 2015".

¹⁰ Nos termos do disposto no n.º 1 do art. 4.º do DL n.º 26/2015, cit.

¹¹ Cf. art. 5.º, *idem*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

São órgãos consultivos do Ministério o Conselho de Coordenação para a Justiça e o Conselho Consultivo¹³.

Os membros do Governo responsáveis pela área da Justiça no ano de 2015 constam da tabela seguinte.

Quadro 1 – RESPONSÁVEIS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - 2015

Nome	Cargo
Até 15 de Fevereiro de 2015	
Dionísio Babo	Ministro da Justiça
Ivo Valente	Vice-Ministro da Justiça
Jaime Xavier Lopes	Secretário de Estado das Terras e Propriedade
Após 15 de Fevereiro de 2015	
Ivo Valente	Ministro da Justiça
Jaime Xavier Lopes	Secretário de Estado das Terras e Propriedade

2.1.3 RECURSOS HUMANOS COM INTERVENÇÃO NO APROVISIONAMENTO

O Diretor-geral do MJ tem por missão assegurar a orientação geral de todos os serviços, cabendo-lhe, nomeadamente, orientar e acompanhar a elaboração do orçamento de funcionamento do Ministério, bem como a respetiva execução¹⁴.

O serviço de aprovisionamento é centralizado na DNAF, a quem compete, também, a gestão de recursos humanos, do orçamento, da logística e do património¹⁵.

Os dirigentes e chefias com responsabilidades na realização dos procedimentos de aprovisionamento do MJ foram, no ano de 2015, os seguintes:

Quadro 2 – DIRIGENTES E CHEFIAS RESPONSÁVEIS PELO APROVISIONAMENTO

Nome	Cargo
Henrique Oliveira Ximenes	Director-Geral
Crisogno da Costa Neto	Director Nacional de Administração e Finanças
Octavia Celeste de Sousa Soares	Chefe do Departamento de Aprovisionamento

Nos procedimentos de concurso o Ministro procedeu à nomeação dos membros da Comissão de Abertura das propostas (ou invólucros) e dos membros dos respetivos júris, tal como previsto, respetivamente, nos arts. 77.º e 79.º do RJA.

¹² Cf. art. 6.º, *idem*.

¹³ Cf. art. 7.º, *idem*.

¹⁴ Cf. n.º 1 e al. j) do n.º 2 do art. 9.º, *idem*.

¹⁵ Cf. n.º 1 do art. 19.º, *idem*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.2. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DO APROVISIONAMENTO

No âmbito do levantamento do SCI do MJ, foram realizadas entrevistas com os principais intervenientes, levantamento de circuitos e realizados testes de controlo e substantivos.

2.2.1 ASPETOS POSITIVOS

Da análise efetuada salientam-se os seguintes aspetos positivos:

- Distinção clara entre os membros da Comissão de Abertura das propostas/invólucros e os membros dos vários júris responsáveis pela realização da análise e avaliação das propostas nos procedimentos de concurso;
- Publicitação dos anúncios de abertura dos procedimentos de solicitações de cotações em jornais de distribuição nacional, apesar de não sendo obrigatório por lei;
- Publicação de anúncios com a intenção de adjudicação de contratos precedidos de solicitação de cotações e de concurso público, mesmo que esta publicação apenas seja obrigatória por lei para os procedimentos por concurso.

A publicação destes anúncios promove a concorrência, transparência e publicidade nestes procedimentos, indo ao encontro dos princípios definidos na lei em matéria de aprovisionamento público.

2.2.2 PONTOS FRACOS

Não obstante a existência de alguns aspetos positivos na forma como o MJ realiza os seus procedimentos de aprovisionamento, foram identificados os pontos fracos seguintes:

- Inexistência de um arquivo relativo a cada um dos procedimentos de aprovisionamento devidamente organizado, ao contrário do que prevê o art. 24.º do RJA;
- Apesar de ter sido elaborado o Plano Anual de Aprovisionamento, previsto na al. a) do n.º 1 do art. 24.º do RJA, o mesmo não contém informação sobre o tipo de procedimento de aprovisionamento a realizar em função do valor estimado das despesas previstas, com exceção das relativas ao fornecimento de refeições e botijas de gás para as prisões de Becora e Gleno (guardas prisionais e presos) e de “Capital Menor” – cf. **Ponto 2.3.3.1**;
- Inexistência de estimativas relativas ao valor da despesa a realizar com a aquisição de bens e serviços e que deve servir de base à escolha do procedimento a realizar, atento o disposto nos n.ºs 1 do art. 10.º e do art. 47.º do RJA, bem como do n.º 1 do art. 4.º do RJCP – cf. **Pontos 2.3.7 e 2.3.11**;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- Realização de compras de motorizadas e automóveis por marca e modelo o que limita a concorrência nos procedimentos realizados;
- Recurso ao ajuste direto quando, atento o valor estimado e a natureza da despesa, o RJA impõe a realização de procedimentos por solicitação de cotações ou de concurso – cf. **Pontos 2.3.6, 2.3.7, 2.3.11 a 2.3.13 e 2.3.15;**
- Realização de supostas adendas aos contratos, que consubstanciam ajustes diretos e que visam evitar a consulta ao mercado através da realização dos procedimentos de aprovisionamento que a lei impõe (fornecimento de combustíveis e outros fornecimentos) – cf. **Pontos 2.3.6, 2.3.7 e 2.3.11;**
- Insuficiente fundamentação da escolha das propostas vencedoras dos procedimentos, ao contrário do que prevê o n.º 2 do art. 7.º do RJA – cf. **Pontos 2.3.8 e 2.3.13;**
- Celebração de contratos sem preço ou valor global – cf. **Pontos 2.3.6, 2.3.7, 2.3.11 e 2.3.18.1.**

2.2.3 AVALIAÇÃO

Apesar da existência de aspetos positivos na forma como o MJ procede à realização dos seus procedimentos de aprovisionamento, como seja, a publicação dos anúncios dos procedimentos o que permite uma participação alargada de empresas, estimulando a concorrência, considera-se que, face aos pontos fracos identificados, **o SCI é Fraco.**

Assim sendo, **recomenda-se** que:

1. ***Corrija os pontos fracos do Sistema do Controlo Interno identificados na auditoria.***

2.3. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DOS PROCEDIMENTOS – QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Das verificações efetuadas **constatou-se a existência de ilegalidades e irregularidades nos processos de aprovisionamento realizados pelo MJ durante o ano de 2015**, que se analisam em seguida por fase do procedimento de aprovisionamento e por contrato, em função do seu objeto.

Não obstante, **uma vez que não foram facultados a este Tribunal todos os documentos necessários à análise integral dos procedimentos de aprovisionamento objecto desta auditoria, não é possível concluir quanto à legalidade e regularidade de alguns dos procedimentos e contratos.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.3.1 ENQUADRAMENTO GERAL

De acordo com as orgânicas do MJ (V e VI Governo Constitucional)¹⁶, cabe à DNAF, a competência para a realização dos procedimentos de aprovisionamento com vista à aquisição de bens e serviços e realização de obras do Ministério¹⁷, através do Departamento de Aprovisionamento.

Cabe a este Departamento a responsabilidade pela execução das operações de aprovisionamento de bens e serviços, consultoria e obras públicas, para todos os serviços e organismos sob a tutela do MJ¹⁸.

2.3.2 COMPETÊNCIAS E SUA DELEGAÇÃO

Em matéria de competência para a realização de procedimentos de aprovisionamento e assinatura de contratos públicos é necessário ter em conta o RJA e o RJCP.

Nos termos do disposto do art. 15.º do RJA a competência para aprovar e autorizar procedimentos de aprovisionamento, no âmbito da despesa realizada pelos vários ministérios, é a seguinte:

Quadro 3 – COMPETÊNCIA LEGAL PARA APROVAÇÃO/AUTORIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO

Entidade	Norma Legal - art.15.º do RJA	Valor
Conselho de Ministros	n.º 1 al. a)	Superior de 5.000.000 USD
Primeiro-Ministro	n.º 1 al. d)	Entre 1.000.000 USD e 5.000.000 USD
Os Ministros e Secretários de Estado (1)	n.º 2 al. b)	Inferior a 1.000.000 USD

(1) Nos termos das respetivas leis orgânicas, com possibilidade de delegação

Nos termos do disposto no art. 2.º e na al. a) do art. 3.º do DL n.º 14/2011, de 30 março, a competência para a realização dos procedimentos de aprovisionamento de valor igual ou superior a 1 milhão USD é da Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA).

A orgânica do VI Governo Constitucional, aprovada pelo DL n.º 6/2015, de 11 de março, prevê que o Ministro da Justiça, seja coadjuvado pelo Secretário de Estado das Terras e Propriedades¹⁹.

¹⁶ Aprovadas, respectivamente, pelos DL n.ºs 2/2013 e 26/2015, cit.

¹⁷ Cf. n.º 1 e al. e) do n.º 2 do art. 19.º do DL n.º 26/2015, cit., e n.º 1 e al. d) do n.º 2 do art. 16.º do DL n.º 2/2013, cit.

¹⁸ Conforme dispõe o n.º 1 do art. 12.º do Diploma Ministerial n.º 3/2013, de 19 de junho, que aprova a Estrutura Orgânica da Direção Nacional de Administração e Finanças.

¹⁹ Cf. al. g) do seu art. 4.º.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De acordo com a mesma orgânica, os ministros têm competência própria e a competência que, nos termos da lei, lhes for delegada pelo Primeiro-Ministro ou pelo Conselho de Ministros²⁰.

Assim sendo, cabe ao Ministro da Justiça a competência para a realização de procedimentos de aprovisionamento relativos ao MJ, sem prejuízo das competências próprias do Primeiro-Ministro e do Conselho de Ministros nesta matéria.

Ao contrário, os Vice-Ministros e os Secretários de Estado não dispõem de competência própria, exceto no que se refere aos respetivos gabinetes e exercem, em cada caso, a competência que neles for delegada pelo respetivo Ministro²¹.

Nos termos do disposto no art. 33.º do DL n.º 6/2015, cit., as competências previstas na lei para os membros do governo, que não constitucionalmente determinadas, podem ser delegadas sempre que não estejam expressamente proibidas por lei, devendo constar de documento escrito, referindo o seu alcance e duração.

Já o art. 21.º do RJA dispõe, no seu n.º 1, que a delegação de competências em matéria de aprovisionamento apenas é permitida quando for expressamente autorizada pelo próprio RJA²², como é o caso das competências previstas na al. d) do n.º 1 e nas als. a) e b) do n.º 2 do art. 15.º, relativas à competência para a realização de procedimentos de aprovisionamento. Esta delegação de competências tem que ser feita por escrito.

O n.º 3 do mesmo art. 21.º estabelece que não é permitida a subdelegação destas competências.

Não obstante a possibilidade legal de delegação das competências relativas a matérias relacionadas com a realização de procedimentos de aprovisionamento, a lei é clara ao estabelecer que a entidade delegante mantém a sua responsabilidade pelo cumprimento da lei mesmo nos atos praticados pela entidade delegada. Veja-se neste sentido o n.º 4 do art. 33.º do DL n.º 6/2015, cit., e o n.º 4 do art. 21.º do RJA.

O Ministro não delegou, com referência ao ano de 2015, quaisquer competências em matéria de aprovisionamento ou assinatura de contratos.

Foram assinados dois contratos²³ pelo Secretário de Estado das Terras e Propriedades (cf. **Ponto 2.3.5.1**).

²⁰ De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 8.º.

²¹ Cf. n.º 1 do art. 9.º, do DL n.º 6/2015, cit.

²² Com a redação dada pelo DL n.º 1/2010, de 18 de fevereiro.

²³ Com os n.ºs de ordem 5 e 54 (cf. **Mapa Anexo 7.1** ou **7.2**).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.3.3 ANTES DO PROCEDIMENTO / CONCURSO

2.3.3.1 Planeamento e orçamentação

O plano anual de aprovisionamento do Ministério é elaborado pelo Departamento de Aprovisionamento, após a aprovação do OGE e de acordo com as dotações para cada ano.

Contudo, não consta do mesmo, informação sobre o tipo de procedimento a realizar em função da natureza dos bens e serviços que se pretende adquirir e da respetiva dotação orçamental, com exceção das despesas com o fornecimento de refeições e de botijas de gás para as prisões de Becora e Gleno (guardas prisionais e presos) e as referentes a “Capital Menor”.

De acordo com a informação prestada pelos serviços do MJ, o processo de aprovisionamento inicia-se por proposta das direções/serviços interessados, tendo por base o Plano de Ação Anual e os orçamentos que lhes foram alocados.

Todas as propostas devem ser remetidas à DNAF, para aprovação e posterior cativação de verbas a efetuar pela Departamento de Finanças²⁴ através da emissão do respetivo Formulário de Compromisso e Pagamento (*Commitment and Payment Voucher* – CPV, sigla em inglês).

Posteriormente, esta documentação é remetida ao Departamento de Aprovisionamento para que seja realizado o procedimento de aprovisionamento.

2.3.3.2 Definição dos requisitos / especificações técnicas

Os requisitos e especificações técnicas dos bens e serviços a comprar e das obras a realizar devem estar definidos nos documentos dos procedimentos (Ajuste Direto, Solicitação de Cotações - RFQ e Concursos – *Bidding Documents*), sendo a sua preparação, no caso do MJ, da responsabilidade do Departamento de Aprovisionamento em articulação, consoante a despesa a realizar, com os serviços relevantes do Ministério.

Constatou-se, contudo, que nos procedimentos de aprovisionamento relativos à aquisição de motorizadas (n.ºs ordem 26 e 54 – cf. **Ponto 2.3.12**) e automóveis ligeiros (n.ºs de ordem 25, 37, 46 e 53 – cf. **Ponto 2.3.13**), os respetivos documentos (RFQ e *Bidding Documents*), referem expressamente que se pretende comprar motorizadas e automóveis de marcas e modelos específicos (*Honda Supra X, Mitsubishi Triton, Toyota Rav4 e Toyota Rush*).

A referência a marcas e modelos específicos limita a concorrência, podendo, ainda que não propositadamente, consubstanciar o favorecimento de um distribuidor específico.

²⁴ Cf. al. d) do n.º 2 do art. 8.º do Diploma Ministerial n.º 3/2013, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, torna a realização de procedimentos por solicitação de cotação menos eficazes (ou mesmo inúteis) para a obtenção das melhores propostas e condições para as instituições públicas.

Acresce que, esvazia a relevância e utilidade dos procedimentos de aprovisionamento em que o critério de adjudicação é o da melhor relação qualidade/preço (*best value for money*).

Nos procedimentos relativos ao fornecimento de refeições para as prisões de Becora e Gleno, foi possível verificar que os requisitos e especificações subjacentes aos procedimentos realizados foram definidos de forma adequada.

Já no procedimento subjacente ao contrato com o n.º de ordem 21²⁵, não foi possível verificar os mesmos, uma vez que não foram facultados os respetivos documentos (RFQ ou Rekerimentu ba Kotasau).

Face ao exposto recomenda-se que:

- 2. Defina, nos procedimentos de aprovisionamento realizados, o objeto da compra tendo em conta as características e funcionalidades pretendidas, sem limitar a participação nos procedimentos a fornecedores de marcas específicas.***

2.3.3.3 Escolha do tipo de procedimento

De acordo com o art. 46.º do RJA a escolha do tipo de procedimento deve ser fundamentada e é da responsabilidade da entidade competente para iniciar o procedimento. A escolha do procedimento é feita em função do valor estimado para a despesa a realizar²⁶ e tem que respeitar os valores limite estipulados nos arts. 37.º, 39.º e 43.º do RJA.

Nos processos de valor estimado igual ou superior a 1 milhão USD, a responsabilidade pela realização do procedimento é da CNA²⁷. Nos procedimentos de valor inferior a 1.000.000 USD a competência pertence ao Ministério²⁸.

Os serviços do MJ procedem, na generalidade dos processos analisados, à elaboração de propostas de abertura/início dos procedimentos de aprovisionamento, onde constam as respetivas autorizações.

²⁵ Manutenção de geradores, ar condicionados e instalações elétricas.

²⁶ Cf. n.º 1 do art. 47.º do RJA.

²⁷ Cf. art. 2.º do DL n.º 14/2011, de 30 de março.

²⁸ Cf. arts. 15.º e 46.º do RJA.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não foi encontrada qualquer evidência da realização de pesquisas de mercado para recolha de preços de referência ou análise dos dados históricos da execução das despesas, para determinação dos valores estimados das despesas a realizar e que devem servir de base à escolha do tipo de procedimento a realizar.

A escolha do tipo de procedimento a realizar foi, por diversas vezes, feita de acordo com constante do orçamento anual.

Contudo, nos procedimentos relativos ao fornecimento de combustíveis, manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, outros fornecimentos, compra de motorizadas, aquisição de automóveis ligeiros e de equipamentos de segurança²⁹, o MJ procedeu a adjudicações por ajuste direto quando **o RJA, atento o valor e a natureza das despesas, impunha a realização de procedimentos concorrenciais, como sejam a solicitação de cotações e o concurso.**

Por outro lado, **o recurso ao ajuste direto não se encontra enquadrado nas exceções previstas nos arts. 92.º e 94.º**, do mesmo diploma, pelo que **os contratos acima referidos são ilegais**, conforme se analisará mais à frente neste Relatório.

Recomendação:

- 3. *Elabore propostas de autorização para abertura de todos os procedimentos de aprovisionamento realizados, onde conste:***
 - a. Informação sobre a necessidade e justificação para a realização de uma determinada despesa pública;***
 - b. A base legal;***
 - c. A descrição qualitativa e quantitativa sobre o bem ou serviço que se pretende adquirir;***
 - d. O valor estimado da despesa;***
 - e. O procedimento de aprovisionamento que deve ser realizado tendo em consideração o valor estimado da despesa e os procedimentos impostos por lei;***
 - f. A competência para aprovar o procedimento;***

²⁹ Analisados nos Pontos 2.3.6, 2.3.7, 2.3.11 a 2.3.13 e 2.3.15 deste Relatório.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

4. ***Proceda à realização de estimativas relativas ao valor da despesa com a aquisição de bens e serviços e que deve servir de base à escolha do tipo de procedimento de aprovisionamento a iniciar;***
5. ***Fundamente de forma adequada a escolha do tipo de procedimento de aprovisionamento, cuja competência cabe à entidade com competência para iniciar o procedimento, tal como prevê o art. 46.º do RJA.***

2.3.3.4 Definição dos critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação

Um dos aspetos fundamentais nos procedimentos de aprovisionamento é a definição prévia dos critérios de avaliação das propostas e de adjudicação, que tem que ser anterior ao lançamento do concurso, fazendo parte dos seus documentos (RFQ³⁰, *Instructions to Vendors* ou *bidding documents*).

De acordo com o n.º 1 do art. 7.º do RJA (princípio da transparência e da publicidade), “[o]s critérios da adjudicação, devem estar bem definidos em momento anterior ao procedimento e ser garantido a informação aos interessados a partir da data de abertura”. Veja-se também, sobre esta matéria, o disposto no n.º 2 do art. 59.º e o n.º 8 do art. 86.º da RJA.

Nas **solicitações de cotações** realizadas pelo Ministério foram definidos os seguintes requisitos de admissão das propostas:

- a. Unidade negósiu bonafide ida ne’ebé kompradór hatene nu’dar kompañia ida ne’ebé kualifikadu, esperiensidu no iha rekursu financeira adekudu;
- b. maizumenus na’in nasionál Timor-oan iha %51, ne’ebé komprova ho nia kopia auténtika Sertifikadu Nain nian (*Sertifikat Kepemilikan*) no nia asionista (*pemegan saham*) Nasionál sira-nia Kartaun Eleitoral;
- c. hatama kopia auténtika Sertifikadu Rejistu Negósiu atuál ida ne’ebé sei válidu;
- d. hatama kopia auténtika Sertifikadu Pagamento atuál ida hosi Servisu Impostu Timor-Leste ne’ebé sei válidu;
- e. hatama beran notariado (*surat kuasa*) ida ne’ebé sei autoriza Kuotasaun nia Signatóriu atubele representa vendedor, asina Kuotasaun no mós simu Orden Kompra.”

Os critérios de avaliação das propostas limitam-se à seguinte afirmação:

“Kuotasaun sira sei avalia hodi estabeselese responsivu substansiál ba rekerementu sira elejibilidade nian, deskrisaun/espesifikasaun téknika nian, kuantidade no kondisaun sira komersiál.”

³⁰ Ou “Rekerimentu ba Kotasaun”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O critério de adjudicação é o do preço mais baixo, possibilidade que se encontra prevista na al. a) do art. 91.º do RJA.

No **concurso público** relativo ao fornecimento de alimentos para os presos da Prisão de Becora³¹ não foram definidos os critérios de admissão e de avaliação das propostas, não tendo, assim, sido dado cumprimento ao estabelecido no art. 86.º do RJA.

Não foi igualmente definido, previamente, o critério de adjudicação, nem o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas.

No concurso público para a realização das obras na Direção Nacional dos Registos e Notariado (DNRN)³², foram definidos os requisitos e critérios de admissão, assim como os critérios e ponderações para avaliação das propostas e o rácio para a ponderação da valia técnica e preço.

Já no concurso público internacional realizado pela CNA, para a adjudicação das obras de reabilitação da Prisão de Suai³³, foram definidos de forma clara os critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação.

Sem prejuízo, **recomenda-se** que:

- 6. Defina previamente ao início dos concursos os requisitos e critérios de admissão das propostas e os critérios e ponderações para avaliação das propostas;**
- 7. Defina em todos os concursos o rácio de ponderação da valia técnica e do fator preço, para a determinação nota e classificação final das propostas – melhor relação qualidade / preço (ex: 40/60).**

2.3.4 PROCEDIMENTO / CONCURSO

2.3.4.1 Convite para apresentação de propostas / anúncios

Em função do procedimento de aprovisionamento a realizar as entidades públicas têm que proceder à realização de convites (solicitação de cotações, por negociação ou concurso restrito) ou à publicação de anúncios (concursos limitados, concursos públicos nacionais ou internacionais).

³¹ Contrato com o n.º de ordem 2 (**Ponto 2.3.8**).

³² Cf. n.º de ordem 28 (**Ponto 2.3.16**).

³³ Cf. n.º de ordem 1 (**Ponto 2.3.17**).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Esta fase consiste numa das mais importantes de todo o ciclo do aprovisionamento de qualquer entidade, uma vez que dela depende a maior ou menor participação de concorrentes, que pode ser determinante para apresentação da melhor proposta para o Estado, normalmente a que tenha melhor relação custo / benefício.

Estabelece o RJA, no n.º 2 do seu art. 4.º que, “[a]s condições de acesso e de participação são iguais para todos os interessados e tais critérios devem ser bem expressos em toda a tramitação do procedimento de aprovisionamento, sendo interdita qualquer discriminação aos concorrentes”.

Prevê, ainda que, no n.º 3 do mesmo artigo, que, “[d]eve ser garantido que em cada procedimento sejam consultados o maior número possível de interessados e, sempre, o número mínimo que a lei imponha”, ou seja, que seja promovida a concorrência.

Ora, estes princípios implicam que se garanta a todos os interessados em contratar o acesso aos procedimentos de aprovisionamento, através de transparência e publicidade adequada, princípios previstos no art. 7.º do RJA.

Nos termos do disposto no art. 43.º do RJA, o procedimento de aprovisionamento por solicitação de cotações é o que vai dirigido pelo menos a três fornecedores já conhecidos pelo Serviço Público e pode ser utilizado sempre que o valor do contrato for inferior a 100.000 USD, não definindo, contudo, de que forma devem estes “convites” ser feitos.

Não obstante a não obrigatoriedade legal de proceder à publicação dos anúncios das **solicitações de cotações** em jornais de distribuição nacional, o MJ **tem por prática proceder à publicação dos mesmos em jornais e na RTTL, o que promove a concorrência, transparência e publicidade** nestes procedimentos, **indo ao encontro dos princípios definidos na lei em matéria de aprovisionamento público.**

Contudo, o recurso ao procedimento por ajuste direto em situações distintas das previstas na lei, a que se fez referência no Ponto 2.3.3.3 e que se analisa ao longo do Relatório, coloca em causa esses mesmos princípios.

No que se refere aos procedimentos por **concurso público** nacional realizados, os respetivos anúncios de abertura foram objeto de publicação em jornal com circulação nacional e na RTTL, em linha com o previsto na al. a) do n.º 1 e als. a) e b) do n.º 2 do art. 61.º do RJA. Contudo, o anúncio do concurso público nacional para a realização das obras na DNRN foi publicado em língua inglesa e não em língua portuguesa ou tétum, conforme determina a al. b) do n.º 2 do art. 61.º do RJA.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Dos anúncios publicados consta a informação contida no Anexo 5 a que se refere o n.º 2 do art. 57.º do RJA, não tendo, contudo, a informação exigida pelo n.º 2 do art. 59.º, no que se refere à quantificação dos fatores a ter em conta na avaliação das propostas.

Por esta razão, **recomenda-se** que

- 8. Inclua nos avisos de abertura dos procedimentos de concurso a quantificação dos fatores a ter em conta na avaliação das propostas.**

2.3.4.2 Avaliação das propostas

A avaliação das propostas em qualquer procedimento de aprovisionamento deve ter por base os critérios de admissão e avaliação previamente definidos nos documentos do procedimento / concurso. De igual modo, a proposta de adjudicação deve ser feita com base no critério determinado.

Nas **solicitações de cotações** realizadas pelo Ministério o critério de adjudicação foi sempre o do preço mais baixo.

Acontece que, por vezes, os relatórios de avaliação das propostas elaborados pelo júri dos procedimentos não fazem qualquer referência ao preço das várias propostas recebidas. Estão nesta situação, os procedimentos de aprovisionamento para manutenção de geradores e outros equipamentos e para outros fornecimentos (**Pontos 2.3.7 e 2.3.11**). Nestas situações, não é possível perceber de que forma as várias propostas avaliadas tendo em consideração o critério de adjudicação definido (preço mais baixo).

Já no **concurso público** para o fornecimento de alimentos para os presos da Prisão de Becora (cf. **Ponto 2.3.8**), não consta do relatório do júri a ordenação final dos concorrentes que deve resultar da avaliação das propostas e refletir o critério de adjudicação definido.

Esta situação resulta do facto de não ser definido o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas, nem mesmo o critério de adjudicação.

Ora, sem o cálculo da classificação final das propostas não é possível fazer a sua ordenação e, assim, propor superiormente a adjudicação do contrato de forma fundamentada.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Já no concurso para aquisição de automóveis ligeiros para a Defensoria Pública (cf. **Ponto 2.3.13**) foi definido como critério de adjudicação o da melhor relação qualidade/preço (*best value for money*), não tendo, contudo, sido definido o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas

Nestas condições, e como seria de esperar, **o júri não procedeu à ordenação final das propostas dos concorrentes.**

As únicas exceções foram o concurso para a adjudicação das obras na DNRN (cf. Ponto 2.3.16) e o concurso público internacional realizado pela CNA com vista à adjudicação das obras de reabilitação da Prisão de Suai, em que se procedeu à ordenação final dos concorrentes/propostas, tendo as recomendações de adjudicação sido devidamente fundamentadas e baseadas na classificação/ordenação final das propostas.

Face ao exposto, **recomenda-se** que:

9. Inclua nos relatórios de avaliação das propostas informação comparativa sobre os preços apresentados pelos vários concorrentes;

10. Faça constar dos relatórios do júri dos procedimentos a ordenação final das propostas de acordo com o critério de adjudicação definido nos documentos do procedimento.

2.3.4.3 Adjudicação

Um dos aspetos importante nos procedimentos de aprovisionamento tem que ver com a fundamentação da decisão de adjudicação. No entanto, em resultado da ausência em alguns relatórios de avaliação das propostas de referência aos preços das propostas recebidas, a que se fez referência acima, não é possível perceber de que forma o júri recomenda a adjudicação dos contratos subjacentes, pelo que estas **adjudicações não são devidamente fundamentadas.**

Estabelece o n.º 2 do art. 7.º do RJA que a escolha das propostas tem de ser sempre fundamentada por escrito, sendo este procedimento um dos fatores que contribuem para a transparência dos procedimentos de aprovisionamento.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No que se refere aos **ajustes diretos** realizados, o MJ elabora, em cartas enviadas à Ministra das Finanças, a “[j]ustificação para a aquisição (...) a um único fornecedor”, de acordo com modelo (*template*), sendo que, como veremos ao longo deste Relatório, as justificações apresentadas são, por vezes, falaciosas, e visam, apenas, justificar, à *posteriori*, o recurso ao ajuste direto.

Já nos **concursos**, uma vez que não consta dos relatórios dos júris a ordenação final dos concorrentes, que deve resultar do critério de adjudicação previamente definido, considera-se que as recomendações para adjudicação carecem de fundamentação adequada e suficiente.

O MJ procede à publicação em jornais de distribuição nacional de anúncios com a intenção de adjudicação dos contratos que foram precedidos de **solicitação de cotações** e de **concurso público**. Contudo, não procede à publicação destes anúncios quando se trata de contratos que foram celebrados por **ajuste direto**.

O RJA estabelece, ainda, a obrigação nos procedimentos de concurso de publicação de anúncio com a “intenção de adjudicação” do contrato, que deve ser afixado nos locais habituais do Serviço Público que iniciou o procedimento, **indicando de modo resumido, as razões da escolha** – cf. n.º 1 do art. 89.º.

Tendo em conta o fixado pelo n.º 4 do art. 61.º do RJA, este anúncio deverá ser, à semelhança do que acontece com os anúncios de concurso, publicado em jornais de distribuição nacional e internacional em função do tipo de concurso. O objetivo da publicação do anúncio com a intenção de adjudicar o contrato é dar conhecimento do projeto de decisão das entidades públicas, a partir da qual se conta o prazo para a apresentação de reclamações por outros concorrentes ou potenciais concorrentes.

Não obstante a publicação do anúncio contendo a intenção de adjudicação ser obrigatória apenas para os procedimentos por concurso, o MJ procede, como já se disse, à publicação destes anúncios relativos também aos contratos que foram precedidos do procedimento por solicitação de cotações.

No entanto, constatou-se que os anúncios com a intenção de adjudicação publicados não incluem nenhuma informação sobre as “razões da escolha” da proposta vencedora do procedimento, ao contrário do que prevê o n.º 1 do art. 89.º do RJA.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação:

11. *Proceda à fundamentação escrita das razões que levam à escolha das propostas vencedoras dos procedimentos, em cumprimento do n.º 2 do art. 7.º do RJA;*
12. *Cumpra com o que se encontra legalmente previsto para os anúncios com a intenção de adjudicação, no que se refere à indicação das “razões da escolha” da proposta vencedora do procedimento, nos termos do previsto no n.º 1 do art. 89.º do RJA, bem como o valor do contrato a celebrar e o prazo para apresentação de reclamações.*

2.3.5 APÓS A ADJUDICAÇÃO

2.3.5.1 Assinatura do contrato

A celebração de contratos pelo MJ está sujeita à aplicação do RJCP, que define no seu art. 6.º as entidades competentes para aprovar e assinar contratos públicos, como sejam:

- Os Ministros e os Secretários de Estado, de acordo com as respectivas leis orgânicas até ao valor de 1.000.000 USD;
- Os dirigentes expressamente nomeados e autorizados pelos Ministros e Secretários de Estado.

Não foi obtida evidência da existência de qualquer delegação pelo Ministro da Justiça de competência em matéria de assinatura de contratos, tendo, contudo, sido assinados dois contratos, pelo Secretário de Estado das Terras e Propriedades (cf. **Ponto 2.3.2**).

O ex-Secretário de Estado afirmou, em **contraditório**, que assinou o contrato para a compra de motorizadas para a PCIC³⁴ em substituição do Ministro, em resultado da ausência deste. Contudo, nada disse sobre a assinatura do contrato para fornecimento de refeições aos guardas prisionais de Gleno³⁵.

³⁴ Com o n.º de ordem 54.

³⁵ N.º de ordem 5.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.3.6 FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

O fornecimento de combustíveis ao MJ foi feito, entre os anos de 2011 e 2015, ao abrigo de dois contratos celebrados com a *Aitula Fuels* e a ETO.

Tabela 1 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

N.º Ordem	Data Celebração (*)	N.º Contrato	Objecto	Valor	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa	USD
24	21/10/2011	MJ- 041/October/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Senhas Kombustivel	s/ valor	n/d	ESPERANSA TIMOR OAN	
27	21/10/2011	MJ- 040/October/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Kumbustivel	s/ valor	n/d	AITULA FUELS	
Total				n/a			

n/d: informação não disponibilizada pelo MJ

Com efeito, entre os anos de 2012 e 2016 (cinco anos), o MJ limitou-se a proceder à celebração do que designa de “adendas”, de forma sucessiva, visando prolongar a vigência dos dois contratos, e, desta forma, evitar consultar o mercado para efeitos de adjudicação do fornecimento de combustível ao Ministério.

Relativamente ao contrato celebrado com a *Aitula*, foi celebrada (desconhece-se em que data), a 10.ª “adenda”, que visou prolongar a vigência do contrato entre 17 de março de 2015 e 17 de março de 2016.

Posteriormente, em 10 de março de 2016, foi ainda celebrada a “adenda” n.º 11, que prolongou a vigência do mesmo até 31 de dezembro de 2016. Esta (alegada) adenda refere a existência de dívidas, cujo valor ainda estaria a ser apurado, e fixa o valor do combustível a fornecer (ou fornecido) em 79.500 USD.

Sobre esta matéria importa referir, desde já, que **os atos designados pelo MJ de “adendas” são, na verdade, novos contratos, celebrados com as empresas referidas por ajuste direto.**

Não podemos deixar de considerar que **o objeto e vigência dos contratos assinados pelo MJ com *Aitula* e a ETO, no ano de 2011, estão há muito tempo esgotados** (o combustível foi fornecido e o prazo para tal, terminou).

De salientar que **o valor orçamentado pelo MJ para a compra de combustível para veículos, no ano de 2015, foi de 170.000 USD, posteriormente reduzido para 160.000 USD**, por força da alteração ao OGE para aquele ano.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ao invés, o MJ procedeu à celebração de duas (alegadas) “adendas”, como forma de manter o fornecimento de combustível ao Ministério sem consultar o mercado, situação que beneficiou a *Aitula* e a ETO, em prejuízo de todas as outras empresas fornecedoras de combustível existentes no mercado.

Acresce que, as referidas “adendas” celebradas em 2015 nem sequer têm valor global ou mesmo informação sobre as quantidades de combustível a fornecer no âmbito da execução das mesmas.

Certo é que, de acordo com a informação prestada pelos serviços do MJ no âmbito desta auditoria, **os pagamentos referentes ao fornecimento de combustível por estas duas empresas ascenderam, em 2015, a 95.250 USD e a 96.750 USD, respetivamente, o que perfaz o total de 192.000 USD, valor superior em 20% ao previsto no orçamento retificativo**, para aquele ano.

Ora, o MJ tem que, anualmente, e em função do seu orçamento disponível para cada ano, proceder à realização dos procedimentos de aprovisionamento necessários à realização das despesas indispensáveis ao seu funcionamento, como seja, por exemplo, o fornecimento de combustíveis.

A este respeito, dispõe o n.º 1 do art. 47.º do RJA, que a escolha do procedimento a realizar deve ter em conta o seu valor e ser feita segundo as regras previstas neste diploma, estabelecendo o n.º 3 do mesmo artigo, que deve dar-se, sempre que possível preferência ao concurso público.

Determina a al. a) do art. 37.º do RJA, que o concurso é obrigatório para compras de valor igual ou superior a 100.000 USD, a que poderão concorrer todas as empresas nacionais, entendendo-se, como tal, as empresas constituídas em Timor-Leste, detidas em, pelo menos, 51% por cidadãos timorenses, conforme se estabelece no n.º 1 do art. 38.º do mesmo diploma.

Por outro lado, o n.º 1 do art. 44.º, não deixa dúvidas ao estabelecer que o ajuste direto é um procedimento excecional apenas admitido nas situações previstas nos arts. 92.º e 94.º.

Acresce que o RJA consagra como aspetos fundamentais do aprovisionamento público os princípios da **igualdade** e **concorrência** (n.ºs 2 e 3 do art. 4.º), da **transparência** e da **publicidade** (art. 7.º), o **interesse público** (n.º 1 do art. 5.º) e os princípios da **legalidade** e da **obediência às normas gerais** (n.ºs 1 dos arts. 4.º e 11.º, respetivamente).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De tudo o que acima se disse, resulta que, **para a formação de contratos públicos devem ser usados os procedimentos de aprovisionamento que promovam a mais ampla participação de empresas interessadas em neles participar através da apresentação de propostas.**

A realização dos dois ajustes diretos em 2015, consubstanciados na celebração de supostas “adendas” aos contratos celebrados em 2011 com a Aitula e a ETO, para o fornecimento de combustível para os veículos do Ministério, resultou no incumprimento dos n.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, da al. a) do art. 37.º, do art. 38.º, do n.º 1 do art. 44.º e dos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA, pelo que os respetivos atos, bem como as despesas inerentes no valor total de 192.000 USD, são ilegais.

Estes factos são suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF, recaindo a responsabilidade sobre o então Ministro da Justiça, Ivo Valente, que procedeu à assinatura dos atos.

As alegações apresentadas, em **contraditório**, pelo responsável Ivo Valente constam a **págs. 78 e 79** deste Relatório e dão-se aqui por reproduzidas para todos os efeitos legais.

Sobre estas alegações há que esclarecer, desde logo, que em lugar algum do Relato de Auditoria é afirmado que os contratos/adendas ultrapassaram os 100.000 USD. O que é afirmado, tal como consta acima, é que o valor orçamentado para a compra de combustível no ano de 2015 era superior a 100.000 USD e que, por esta razão, deveria ter sido realizado o procedimento de concurso público.

Com efeito, não poderíamos ter afirmado que o valor qualquer dos contratos era superior a 100.000 USD, pela simples razão de que o MJ procedeu à celebração de contratos e adendas sem que deles conste o seu valor, elementos “básico” dos mesmos, tal como estabelece o RJCP.

Por outro lado, não se pode aceitar a justificação de que a celebração das adendas ao contrato que ocorreu em 2015, “foi uma decisão de boa gestão para evitar o processo civil contra o Estado”, desde logo porque as referidas adendas visaram não só o pagamento dos valores em dívida mas englobar, também, os fornecimentos de combustível feitos em 2015.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acresce que, e como aliás reconhece o próprio responsável, o procedimento adotado de proceder anualmente à celebração de adendas aos contratos de fornecimento de combustíveis com a Aitula e ETO, correspondiam a “procedimentos adoptados que eram contínuos e ininterruptos” no MJ, de onde se conclui que a celebração das adendas em questão não visou apenas o pagamento dos valores em dívida.

Prova irrefutável é o facto de o Ministério ter celebrado 10 adendas entre os anos de 2012 e 2016, dando, desta forma, continuidade à prática de se furta à consulta ao mercado, limitando, como já se disse, a concorrência.

Finalmente, há que notar que a acumulação de dívidas parece, isso sim, um sinal de algum descontrolo na execução orçamental do Ministério, situação que, muito dificilmente, se poderá considerar “boa gestão”.

Face ao exposto **recomenda-se** que:

13. Cumpra com o estabelecido no RJA no que se refere à realização de concursos públicos para a celebração de contratos de valor estimado superior a 100.000 USD, tal como se encontra previsto na al. a) do art. 37.º;

14. Recorra ao ajuste direto apenas nas situações previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, devendo ter presente que o ajuste direto é um procedimento excepcional, conforme estabelece o n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma, e não um procedimento regra.

2.3.7 MANUTENÇÃO DE GERADORES, APARELHOS DE AR CONDICIONADO E INSTALAÇÕES ELÉTRICAS

Com vista à manutenção dos seus geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, o MJ tem procedido a sucessivas “adendas” ao contrato celebrado em 10 de abril de 2013, com a empresa *Vinte de Novembro*³⁶.

A análise dos aspetos relacionados com este contrato, incluindo o procedimento de aprovisionamento realizado, e respetivas adendas ficou prejudicada pelo facto de não terem sido facultados a este Tribunal, os documentos contantes do **Mapa Anexo 7.2**.

Não obstante, importa referir, desde logo, que **o contrato celebrado não tem valor, nem objeto, elementos básicos de um qualquer contrato público**, considerando as als. b) e d) do n.º 1 do art. 27.º do RJCP.

³⁶ Contrato com o n.º de ordem 21 (MJ-09/April/2013).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relativamente às alterações feitas ao contrato, constatou-se que as mesmas se destinaram apenas a prolongar a sua vigência, como é o caso da 2.^a adenda, assinada em 2015, que prorrogou a vigência do mesmo de 10 de abril de 2015 a 17 de abril de 2016.

Desconhece-se qual o valor estimado da despesa subjacente ao contrato celebrado em 2013 e às adendas celebradas. No relato de auditoria foi solicitado que, em contraditório, fosse prestada informação sobre esta matéria, o que não aconteceu.

Posteriormente, já em 2015, foi assinada a 3.^a adenda, que prolongou a sua vigência até 30 de julho de 2016, para viabilizar o pagamento de uma dívida de 150.000 USD.

O procedimento de aprovisionamento por solicitação de cotações, realizado em 2013, e que precedeu a assinatura do contrato, merece-nos as maiores reservas, pelas seguintes razões.

Em primeiro lugar, o **“Rekerimento ba Kotasaun” não define o objeto do procedimento de aprovisionamento, entendido este como os serviços a prestar.**

Para a realização de um procedimento de aprovisionamento que visa a adjudicação dos serviços de manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, é indispensável que se indique, por exemplo, quais os equipamentos é que estão em causa (quantidade, tipo, marca, modelo, especificações, etc.).

Ora, sobre estes aspetos, os documentos do procedimento limitam-se a descrever os serviços a prestar como **“Manutensaun ba gerador, AC + Instalasaun ba Eletridade”, não se tendo obtido qualquer evidência da existência de informação adicional, onde conste a descrição, tipo ou quantidades dos equipamentos em causa.**

Como é fácil de perceber, **sem estas informação não era possível às empresas potencialmente interessadas apresentar propostas de preços no âmbito deste procedimento.**

Importa ter presente, que por **“cotação”** se entende: “[o] ato ou efeito de cotar (...) **indicação dos preços** correspondentes de mercadorias, títulos, etc.” (negrito nosso)³⁷.

Não sendo possível às empresas apresentar propostas de preço, uma vez que o objeto do procedimento não está definido, é forçoso concluir que não estamos perante qualquer tipo de solicitação de cotações.

³⁷ *Dicionário da Língua Portuguesa* 2013, Porto, Porto Editora, p. 437.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Talvez por esta razão, o relatório do júri não faz qualquer referência ao valor das propostas ou preços apresentados pelas várias empresas concorrentes, apesar do critério de adjudicação definido ser o do mais baixo preço.

Por outro lado, **apesar do procedimento limitar a participação no procedimento a empresas cuja propriedade pertença em pelo menos 51% a cidadãos timorenses, o júri do procedimento admitiu a proposta apresentada pela *Vinte de Novembro*³⁸, tendo, posteriormente, proposto a adjudicação do contrato a esta empresa (o que veio a acontecer), mesmo tratando-se de uma empresa maioritariamente detida por cidadãos estrangeiros.**

Sobre esta matéria, e à semelhança do que já se disse relativamente ao fornecimento de combustível (cf. **Ponto 2.3.6**), importa referir, também aqui, que **os atos designados pelo MJ de “adendas” são, na verdade, novos contratos, celebrados por ajuste direto.**

Não podemos deixar de considerar que **o objeto e vigência do contrato assinado, em 2013, pelo MJ com a empresa *Vinte de Novembro* estão há muito esgotados** (os serviços foram prestados e o prazo para tal, terminou).

O MJ procedeu à celebração de três (alegadas) “adendas”, como forma de manter a *Vinte de Novembro* como a prestadora dos serviços em causa sem consultar o mercado, situação que beneficiou esta empresa, em prejuízo de todas as outras empresas existentes no mercado que prestam os mesmos serviços, prática que coloca em causa os princípios gerais aplicáveis ao aprovisionamento público, nomeadamente, os princípios da igualdade e da concorrência.

Acresce que, as referidas “adendas”, celebradas entre 2014 e 2016, nem sequer têm valor global ou mesmo informação sobre os serviços a prestar. Não têm, igualmente, indicação sobre os preços unitários.

Ora, o MJ tem, à semelhança do que acontece com qualquer outra entidade pública, que, anualmente, e em função do seu orçamento disponível para cada ano, proceder à realização dos procedimentos de aprovisionamento necessários à realização das despesas indispensáveis ao seu funcionamento, como seja, por exemplo, a manutenção de equipamentos.

A análise desta questão foi feita no **Ponto 2.3.6**, onde se concluiu pelo incumprimento do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, no n.º 1 do art. 5.º, no art. 7.º, no art. 11.º, no n.º 1 do art. 44.º e nos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA, cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido.

³⁸ Por lapso constava neste Ponto do Relato de Auditoria a referência à empresa *Mar Vermelho* e não, como deveria ter sido, à empresa *Vinte de Novembro*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Uma vez que se desconhece qual o valor estimado da despesa para o ano de 2015, não é possível concluir quanto ao procedimento de aprovisionamento que deveria ter sido realizado naquele ano, com vista à adjudicação dos fornecimentos em causa.

Sem prejuízo, o **ajuste direto efetuado em 2015, consubstanciado na celebração de suposta “adenda” ao contrato celebrado em 2013 com a *Vinte de Novembro*, para prestação de serviços de manutenção de geradores, equipamentos de ar condicionado e instalações elétricas, é ilegal, uma vez que consubstancia o incumprimento das normas acima referidas.**

Estes factos são suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF, recaindo a responsabilidade sobre o então Ministro da Justiça, Ivo Valente, que procedeu à sua assinatura.

Sobre a celebração das sucessivas adendas foi afirmado, em **contraditório**, pelo responsável Ivo Valente que:

“(…) as mesmas foram celebradas por indicação dos serviços que indicaram ser esta a única empresa com os conhecimentos necessários para proceder à manutenção dos equipamentos em causa, com capacidade para o fazer em todas as instalações do Ministério da Justiça em todo território nacional.

A conclusão de que inexitem no mercado outras empresas para a realização dos serviços de manutenção em causa só pode ser tirada após a realização pelo Ministério de consultas ao mercado, que podem ser feitas, visando a sua ampla publicidade, através da publicação de anúncios.

Ora, nada disto foi feito pelo MJ, limitando-se as sucessivas decisões de prolongamento da vigência do contrato a ter por base a afirmação, diga-se, aliás, não documentada, dos serviços de que não haveria mais empresas no mercado.

Estamos, com efeito, perante um exemplo típico de limitação do funcionamento do mercado e de restrição à sã concorrência entre empresas, princípio fundamental do aprovisionamento público.

Face ao exposto, mantêm-se as conclusões contante do Relato de Auditoria, nomeadamente no que se refere à ilegalidade da adenda celebrada.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face ao exposto, **recomenda-se:**

15. Se abstenha de fazer sucessivas adendas a contratos com vista ao prolongamento da sua vigência, evitando a realização de consultas ao mercado, prática que coloca em causa o cumprimento dos princípios da legalidade e obediência às normas legais, igualdade, concorrência, publicidade, transparência e prossecução do interesse público, aplicáveis ao aprovisionamento público.

2.3.8 FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES E ALIMENTOS PARA AS PRISÕES DE BECORA E GLENO

Nesta auditoria foram analisados os seguintes contratos:

Tabela 2 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES – PRISÕES DE BECORA E GLENO

N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa	USD
2	19/5/2015	MJ-007/May/2015	Fornese hahan ba Prizioneiro Becora	234,330	Concurso Público Internacional	FRANCES	
5	29/9/2015	MJ-040/Sep/2015	Fornese hahan ba Guarda Prizioneiro Gleno	31,779	Ajuste Directo	NONEMAR	
Total				266,109			

O contrato relativo à alimentação dos presos da **Prisão de Becora** respeita ao fornecimento de alimentos e não, como é o caso do contrato para os guardas prisionais da Prisão de Gleno, ao fornecimento de refeições.

Apesar de na lista enviada pelo MJ a este Tribunal sobre os contratos por si celebrados, se referir que o tipo de procedimento que antecedeu a celebração do contrato com a *Frances* foi o concurso público internacional, existem referências na documentação do processo que foi realizado um concurso público nacional.

Certo é que o valor estimado do procedimento era de 267.500 USD, valor que, atendendo ao disposto no n.º 1 do art. 47.º e a al. b) do n.º 2 do art. 39.º do RJA, impunha a realização do concurso público internacional.

Quanto ao relatório do júri, é de notar que não foi feita a avaliação técnica das propostas apresentadas a concurso, limitando-se este, a verificar o cumprimento dos requisitos administrativos e a analisar os preços das propostas apresentadas por dois dos quatro concorrentes admitidos ao procedimento.

Em lado algum é feita referência ao critério de adjudicação, à classificação técnica das propostas, à classificação do fator preço, ou à classificação final das propostas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, considera-se, desde logo, que a escolha da proposta apresentada pela *Frances* não se encontra fundamentada, havendo, assim, o incumprimento pelo disposto no n.º 2 do art. 7.º do RJA.

Com vista ao fornecimento das refeições para os 33 guardas prisionais da **Prisão de Gleno**, para um período de 7 meses³⁹, o MJ celebrou em 29 de setembro de 2015, por ajuste direto, um contrato com a *Nonemar*, por um valor total de 31.779 USD⁴⁰, correspondente ao valor estimado da despesa.

O valor estimado da despesa de 31.779 USD, resulta do cálculo do valor diário de 4,5 USD/dia⁴¹ por cada um dos 33 guardas para um total de 214 dias (7 meses)⁴².

Previamente à realização do ajuste direto à *Nonemar*, o MJ procedeu à realização de uma solicitação de cotações para o fornecimento das referidas refeições nos meses de junho a dezembro de 2015 (7 meses)⁴³, cujo anúncio, datado de 25 de março, foi publicado em num jornal de distribuição nacional e na RTTL.

O anúncio viria a ser objeto de republicação em 14 e 30 de abril.

O júri, no seu relatório de 3 de junho de 2015, considerou que a *Nonemar* era a única empresa concorrente que cumpria os requisitos para proceder ao fornecimento das refeições. Contudo o preço proposto por esta empresa, de 6,0 USD/dia, era superior aos 4,5 USD subjacentes ao orçamento do Ministério e ao valor estimado da despesa.

Em resultado, o júri propôs à DNSPRS que procurasse uma empresa local para fornecer as refeições.

Posteriormente, foi feita a avaliação da empresa que se encontrava a fornecer as mesmas (a *Gody Valse*), tendo-se concluído pela falta de qualidade das mesmas, pelo incumprimento do contrato por parte desta empresa e, conseqüentemente, pela necessidade de substituir esta empresa.

Em agosto de 2015, a *Nonemar* concordou em proceder ao fornecimento das refeições pelo valor previsto pelo MJ (4,50 USD), o que permitiu a celebração do contrato com esta empresa.

³⁹ Para os meses de outubro de 2015 a abril de 2016.

⁴⁰ Contrato com o n.º de ordem 5 (MJ-40/Sep/2015).

⁴¹ Para pequeno almoço, almoço e jantar.

⁴² De acordo com os cálculos feitos pela DNSPRS, em carta datada de 9 de fevereiro de 2015, dirigida à DNAF.

⁴³ RFQ MJ-004.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, face a tudo o que acima se disse, é importante salientar que o MJ procedeu à realização do ajuste direto após ter consultado o mercado por três vezes e só posteriormente ter recorrido a um procedimento excecional, como é o caso do ajuste direto.

Face ao exposto, **considera-se que o ajuste direto realizado é legal e regular**, estando enquadrado pelo disposto na al. b) do n.º 1 do art. 92.º do RJA.

Contudo o contrato foi assinado pela Secretário de Estado das Terras e Propriedades, Jaime Xavier Lopes, “*on behalf of the Ministry of justice*”, sem que tivesse competência própria para o efeito ou se tenha obtido evidência de que lhe tenha sido delegada, pelo Ministro, competência para assinar contratos.

2.3.9 MANUTENÇÃO DO SOFTWARE DE CONTROLO DE FRONTEIRA

O MJ celebrou, em 2012, um contrato com a *Gráfica Nacional* relativo à instalação e manutenção do sistema informático (*software*) designado de “passaporte e passe fronteira”⁴⁴, cujo valor era de 37.000 USD.

Desde então, têm sido assinadas sucessivas adendas ao contrato com vista à prorrogação da vigência do mesmo. Em 4 de Abril de 2015, foi assinada a 2.ª adenda que prolongou a sua vigência por mais um ano.

A fundamentação para a manutenção do contrato prende-se com a necessidade de garantir a segurança do sistema e, conseqüentemente, do controlo sobre as fronteiras.

Em 2015, foram pagos 34.000 USD pelo MJ no âmbito deste contrato.

2.3.10 SERVIÇOS DE IMPRESSÃO DE PASSAPORTES E OUTROS DOCUMENTOS

No ano de 2011 o MJ procedeu à celebração, por ajuste direto, de um contrato com a *Gráfica Nacional*, para a impressão de passaportes e outros documentos como sejam, certidões de nascimento, casamento, etc.⁴⁵.

Desde então, o Ministério tem procedido à celebração de adendas com vista à extensão da sua vigência e, desta forma, assegurar a impressão de tais documentos e a sua emissão pela DNRN.

⁴⁴ Contrato com o n.º de ordem 34 (MJ-011/March/2012).

⁴⁵ Contrato com o n.º de ordem 33 (MJ-002/2011)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Na justificação apresentada para a extensão do contrato em 2013 é alegado o facto desta empresa ser responsável pela impressão dos passaportes desde 2007 e a necessidade de garantir a segurança e confidencialidade neste processo.

Em 5 de Janeiro de 2015 foi assinada a 4.^a adenda com vista ao prolongamento da vigência do contrato até 31 de dezembro do mesmo ano.

Os encargos resultantes do contrato ascenderam, em 2015, a um total de 769.725 USD.

2.3.11 OUTROS FORNECIMENTOS

O MJ celebrou em 2013 com a empresa *Oceano*, um contrato para a realização de “outros fornecimentos”, para o período entre 3 de abril de 2013 e 3 de abril de 2014 (1 ano), onde se incluem, designadamente, materiais de limpeza.

Este contrato foi precedido da realização, naquele ano, do procedimento por solicitação de cotações, desconhecendo-se qual foi, então, o valor estimado da despesa.

Acontece que **o contrato não tem valor global (ou preço), nem indicação das quantidades de artigos a fornecer no âmbito do mesmo. Não consta do mesmo, sequer, a lista unitária de artigos e os respetivos preços unitários.**

Constituem anexos ao contrato apenas as (a) *General conditions of Contract* e (b) *Contract Data*.

Ora, **sem a indicação do preço total do contrato, não se percebe de que forma foi feita a cabimentação da verba orçamental que suporta o encargo inerente à contratação**, a emissão dos CPV e o pagamento da faturação emitida pelos fornecedores.

A assinatura de contratos sem valor é objeto de análise no **Ponto 2.3.18.1**, cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido.

Acresce que, o contrato celebrado tem sido objeto de sucessivas prorrogações da sua vigência através de atos designados pelo MJ de “adendas”.

Com efeito, entre os anos de 2014 e 2016 (três anos), o MJ limitou-se a proceder à celebração do que designa de “adendas”, de forma sucessiva, visando prolongar a vigência do contrato, e, desta forma, evitar consultar o mercado para efeitos de adjudicação do fornecimento dos bens em questão ao Ministério.

Assim, foram celebradas pelo menos três adendas, em 1 de abril de 2014, 1 de abril de 2015 e 11 de março de 2016, todas com vista à prorrogação da sua vigência por um ano.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Desconhece-se qual o valor estimado para a despesa, em 2015, com este tipo de fornecimentos, sendo que os pagamentos feitos à *Oceano* foram, no mesmo ano, de 106.196 USD, no âmbito da execução do contrato.

A “adenda” celebrada em 2016, refere o montante de 110.000 USD.

Sobre esta matéria, e à semelhança do que já se disse relativamente ao fornecimento de combustível (cf. **Ponto 2.3.6**), importa referir, também aqui, que **os atos designados pelo MJ de “adendas” são, de facto, novos contratos, celebrados por ajuste direto.**

Não podemos deixar de considerar que **o objeto e vigência do contrato assinado pelo MJ com *Oceano*, no ano de 2013, estão há muito esgotados** (os bens foram já fornecidos e o prazo para tal, terminou).

Importa repetir que o MJ procedeu à celebração de três (alegadas) “adendas”, como forma de manter os designados “outros fornecimentos” pela *Oceano* sem consultar o mercado, situação que beneficiou esta empresa, em prejuízo de todas as outras empresas fornecedoras existentes no mercado, prática que coloca em causa os princípios gerais aplicáveis ao aprovisionamento público, nomeadamente, os princípios da igualdade e da concorrência.

Acresce que, as referidas “adendas”, celebradas entre 2014 e 2016, nem sequer têm valor global ou mesmo informação sobre os artigos a fornecer no âmbito da execução das mesmas, nem as respetivas quantidades e preços unitários.

Ora, o MJ tem que, anualmente, e em função do seu orçamento disponível para cada ano, proceder à realização dos procedimentos de aprovisionamento necessários à realização das despesas indispensáveis ao seu funcionamento, como seja, por exemplo, o fornecimento de outros bens.

A análise desta questão foi feita no **Ponto 2.3.6**, onde se concluiu pelo incumprimento do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, no n.º 1 do art. 5.º, no art. 7.º, no art. 11.º, no n.º 1 do art. 44.º e nos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA, cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido.

Uma vez que se desconhece qual o valor estimado da despesa para o ano de 2015, não é possível concluir quanto ao procedimento de aprovisionamento que deveria ter sido realizado naquele ano, com vista à adjudicação dos fornecimentos em causa.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sem prejuízo, o **ajuste direto efetuado em 2015, consubstanciado na celebração de suposta “adenda” ao contrato celebrado em 2013 com a Oceano, para a realização de outros fornecimentos, é ilegal, uma vez que consubstancia o incumprimento das normas acima referidas.**

Estes factos são suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF, recaindo a responsabilidade sobre o então Ministro da Justiça, Ivo Valente, que procedeu à sua assinatura.

Em **contraditório**, o responsável Ivo Valente, afirmou que, ao contrário do que era dito no Relato de Auditoria, “(...) que se procedeu a um processo de solicitação de [cotações] aberto e transparente”.

Ora, o ex-Ministro refere-se ao procedimento de aprovisionamento realizado em 2013, sendo que o que está em causa é o facto de, desde então, o Ministério não ter procedido a nenhuma outra solicitação de cotações, mas, e ao invés, ter procedido à celebração de sucessivas adendas ao contrato celebrado com a *Oceano*.

Assim, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos dão-se por assentes as conclusões de auditoria.

2.3.12 COMPRA DE MOTORIZADAS

Foram celebrados, em 2015, dois contratos para o fornecimento de motorizadas para a DNSPRS e para a PCIC, conforme consta da tabela seguinte, ambos celebrados com a *UD Palma MTC* e por ajuste direto.

Tabela 3 – CONTRATOS PARA COMPRA DE MOTORIZADAS

N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa
26	10/11/2015	MJ-045/October/2015	Akizisaun Motorizadas (DNSPRS)	4,425	Ajuste Directo	UD. PALMA MTC
54	6/11/2015	MJ-048/November/2015	Akizisaun Motorizadas (PCIC)	5,400	Ajuste Directo	UD. PALMA MTC
Total				9,825		

Ambos os contratos foram assinados no mês de novembro, não se tendo apurado, da análise dos documentos dos procedimentos, por que razão não foram realizados dois procedimentos de aprovisionamento e não apenas um.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Conforme estabelece o n.º 1 do art. 10.^o⁴⁶ do RJA, “[o] montante do aprovisionamento a considerar é o custo total da aquisição dos bens (...), que, no caso vertente, se refere à compra de um total de sete motorizadas para os serviços do MJ, cujo valor estimado total era de 10.500 USD⁴⁷.

Nos dois procedimentos houve, à semelhança do que também aconteceu com a compra de automóveis, a referência expressa à marca das motorizadas pretendidas, no caso, Honda.

No processo da DNSPRS é feita referência à compra de três “*Honda Supra X 125 cc*”, tendo as mesmas constituído, de facto, o objecto do contrato celebrado.

Já no caso da PCIC, os documentos fazem referência à vontade de comprar quatro motorizadas “*Honda 125 cc*”. Contudo, o contrato celebrado tem por objecto o fornecimento de quatro motorizadas “*Honda Revo CW*”, modelo que tem uma cilindrada de 110 cc, inferior à cilindrada da “*Honda Supra X*”.

Não se obteve qualquer justificação para a alteração da cilindrada pretendida.

No que se refere à justificação apresentada para o recurso ao ajuste direto, foi alegado, também aqui, e em ambas as compras⁴⁸, que o MJ tinha um “tempo muito limitado” para realizar o procedimento, justificação comum a vários outros procedimentos realizados pelo MJ, nomeadamente no que se refere à compra de automóveis e equipamentos de segurança (cf. **Ponto 2.3.13 e 2.3.15**).

No caso do ajuste direto para a compra de motorizadas para a DNSPRS, foi, ainda, afirmado que:

“A DNSPRS contactou 3 empresas fornecedoras (1. UD. PALMA MTC, 2. BRAVO INTERNATIONAL, e 3. JAPE Supermarket), verificou-se que, de entre estas empresas, única empresa UD PALMA MTC fornece as motorizadas (Honda Supra X125 Cw) com a cotação do preço muito competitivo em comparação com outras empresas”.

Relativamente às motorizadas para a PCIC, foi afirmado que o preço praticado pela UD. Palma MTC “(...) não é muito caro em comparação com os preços das outras motorizadas”.

⁴⁶ Sobre o “princípio da unidade da despesa”.

⁴⁷ Correspondente a valor de 7 motorizadas ao preço unitário de 1.500 USD.

⁴⁸ Cf. justificações apresentadas pelo Ministro da Justiça à Ministra das Finanças nas cartas ref. 700 (motorizadas para a DNSPRS) e 746/GM/MJ (motorizadas para a PCIC), ambas sem data.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto à alegada falta de tempo (ou “tempo muito limitado”) para a realização de um procedimento de aprovisionamento mais concorrencial, como, por exemplo, o ajuste direto, damos aqui por reproduzida a argumentação exposta no **Ponto 2.3.13**, relativo à compra de automóveis por ajuste direto, pelo que, também aqui, não podemos aceitar a justificação de falta de tempo.

Assim sendo, a aquisição das sete motorizadas, com o valor estimado de 10.500 USD, deveria ter precedida da realização do procedimento por solicitação de cotações, uma vez que os ajustes diretos realizados não têm enquadramento no art. 92.º nem no art. 94.º do RJA, o que consubstancia a violação do disposto no n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma.

O recurso ao ajuste direto nos casos vertentes é, por esta razão, ilegal, uma vez que resulta no incumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, do n.º 1 do art. 11.º⁴⁹, da al. e) do art. 37.º, do art. 43.º, do n.º 1 do art.º 44 e do n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA, conforme análise já feita no Ponto acima referido e que se dá aqui, igualmente, por reproduzido.

Esta situação é suscetível de eventual responsabilidade sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF. Os responsáveis estão identificados no **Ponto 6** deste Relatório.

No âmbito do **contraditório**, o responsável Ivo Valente veio justificar, mais uma vez, o ajuste direto realizado com a alegada urgência a que já se fez acima referência, argumento que não merece qualquer acolhimento por manifesta falta de fundamento.

Acrescentou que a compra de motorizadas de cilindrada inferior à prevista “(...) se deveu ao facto de não existir no mercado, à data da aquisição, motorizadas da marca Honda Supra X 125 cc”.

Relativamente a esta matéria, importa apenas acrescentar que, no Relato de Auditoria, foi solicitado ao MJ que justasse comprovativos da realização de consultas/contactos junto de outras potenciais empresas fornecedoras, dado que, na justificação para recurso ao ajuste direto tinha sido afirmado que haviam sido consultadas, além da UD Palma, outras duas empresas.

Acontece, contudo, que nem o responsável Ivo Valente, nem o MJ, na pessoa do atual Ministro, juntou qualquer documento comprovativo das consultas alegadamente realizadas.

⁴⁹ Relativos aos princípios gerais do aprovisionamento público, cuja análise é feita **Ponto 2.3.13** deste Relatório e que se dão aqui por reproduzidos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, sendo, não se vislumbra com que base factual se afirmou, em contraditório, de que não havia as motos pretendidas “no mercado”, desde logo, porque não existe qualquer evidência de que tenha sido feita qualquer consulta ao mencionado mercado.

2.3.13 AQUISIÇÃO DE AUTOMÓVEIS LIGEIOS

Foram analisados os procedimentos de aprovisionamento relativos a quatro contratos.

Tabela 4 – CONTRATOS PARA COMPRA DE AUTOMÓVEIS LIGEIOS

							USD	
N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa		
25	5/11/2015	MJ-044/Agosto/2015	Akizisaun ba Karreta	33,000	Ajuste Directo	AUTO TIMOR-LESTE		
37	26/6/2015	MJ-017/June/2015	Supply of Vehicles	44,700	Solicitação de Cotações	MUTIARA		
46	16/6/2015	MJ-016/June/2015	Akizisaun Karreta (DP)	134,500	Concurso Público Nacional	MUTIARA		
53	4/11/2015	MJ-047/November/2015	Akizisaun Karreta (PCIC)	100,500	Ajuste Directo	MUTIARA		
Total				312,700				

Dos procedimentos realizados importa destacar o seguinte (cronologicamente).

O MJ procedeu à abertura de **concurso público nacional** com vista compra de cinco automóveis, para a Defensoria Pública, cujo contrato viria a ser celebrado em 16 de junho de 2015, pelo valor global de **134.500 USD**⁵⁰.

O valor estimado da compra era de 137.000USD, referentes a um (1) *Toyota Rav4* e a quatro (4) *Toyota Rush*.

O anúncio do concurso, datado de 27 de abril de 2015, foi publicado num jornal de circulação nacional e na RTTL, bem como no “quadro de avisos” do MJ. O prazo para apresentação de propostas decorreu entre os dias 28 de abril e 8 de maio.

Os documentos do concurso (*Bidding Documents*) definem o seu objeto nos seguintes termos (*List of Goods & Related Services*):

- “Akizisaun Karreta ho Marca TOYOTA RAV4” (1 unidade);
- “Akizisaun Karreta ho Marca TOYOTA RUSH” (4 unidades);

⁵⁰ Ref. NCB MJ-003/04/2015 – contrato com o n.º de ordem 46 (MJ-016/June/2015).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Apesar do objeto do procedimento ter sido definido através da indicação da marca a comprar, não foram definidos nos documentos do concurso as características ou especificações básicas dos automóveis, como sejam, por exemplo, o combustível pretendido (gasóleo ou gasolina), caixa automática ou manual, etc., aspetos que, como se sabe, têm implicações importantes no desempenho e preço dos carros.

Foram adequadamente definidos os critérios de admissão das propostas.

O critério de adjudicação foi o da melhor relação qualidade/preço (*best value for money*), **não tendo**, contudo, **sido definido o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas.**

Não foram, igualmente, definidos os critérios, subcritérios e respetivas ponderações, a utilizar na avaliação das propostas técnicas.

De acordo com o relatório do júri do concurso, o Ministério procedeu ao re-anúncio do concurso nos mesmos meios de comunicação social, tendo o novo prazo para apresentação de propostas decorrido entre os dias 11 e 14 de maio.

A abertura das três propostas recebidas foi feita pela respetiva comissão no dia 18 de maio.

Em resultado da análise das propostas pelo júri, uma das propostas recebidas não foi admitida ao concurso (*Bravo International*) por se tratar de uma empresa estrangeira.

O júri procedeu, então, à “avaliasaun komparasun presu” das propostas apresentadas pelas empresas *Mutiara* (134.500 USD) e *Auto Díli* (135.000 USD), sobe o título “6. Kapacidade Financeira”.

Em “Rezultadu Avaliasaun Final no Rekomendasau”, o júri propôs superiormente o seguinte:

“Bazeia ba prosesu avaliasaun ne’ebé ekipa júri halo ba kompañia tuir tabela Kritéria Avaliasaun Administrativu maka ekipa rekomenda kompañia ida maka hanesan;

Kompanhia Mutiara, Unip Lda prienxe hotu dokumentu administrativu ba konkurso no kompañia refere prienxe kriteria hotu ne’ebe ejiji iha dokumentu no presu kiik.”

Conforme se percebe da análise do relatório do júri, a proposta de adjudicação teve por base o critério do preço mais baixo e não o da melhor relação qualidade/preço.

Com efeito, o júri não fez qualquer avaliação relativa à capacidade técnica das empresas, às características dos veículos que cada uma das empresas se propôs fornecer, ou relativamente a outros aspetos relevantes, como seja, o prazo de entrega, o prazo de garantia e manutenções grátis eventualmente oferecidas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sobre esta matéria, foi afirmado em **contraditório** pelo responsável Ivo Valente, que não “teve qualquer influência na escolha da proposta vencedora”, afirmação que, com o devido respeito, é desconcertante, uma vez que, o então Ministro da Justiça foi quem, de facto, escolheu a proposta vencedora ao ter adjudicado a mesma à empresa em questão. Ou seja, praticou, efetivamente o ato de escolha da empresa.

Não obstante, consta da documentação disponibilizada que o modelo oferecido no âmbito do concurso pela *Mutiara*, pelo preço de 42.500 USD, era o modelo mais recente do *Toyota Rav4*, da quarta geração deste modelo, e cujo fabrico pela marca teve início em dezembro de 2012.

Refira-se a este propósito, que tal era, aliás, imposto pelos documentos do concurso, onde se refere de forma clara, que:

“[t]he goods & materials offered by the Supplier shall be new, unused and of the most recent or current models or stock lines, incorporating all recent improvements in design and materials, unless otherwise provided in the contract.” (negrito nosso)

A proposta da empresa (datada de 8 de maio de 2015) refere-se ao modelo com motor a gasolina e caixa de velocidades automática, a fornecer no prazo de 2 meses.

Através de carta de 29 de maio do mesmo ano, e no seguimento de reunião realizada no mesmo dia com o MJ, a empresa afirmou que o modelo por si fornecido seria o *Toyota Rav4*, modelo de 2014, de cor prateada, de fabrico japonês e que o prazo de entrega seria de 2 meses, tendo anexado a imagem do mesmo, bem como as suas especificações.

Já no dia 5 de junho de 2015, a empresa enviou nova carta ao MJ, afirmando, então, que iria fornecer o *Toyota Rav4 GX 2.0L Petrol 5D Wagon 6 Manual 2WD*, na cor branca, fabricado na Austrália e com um prazo de entrega de 2 meses.

Desconhece-se qual o modelo de *Toyota Rush* subjacente à proposta apresentada pela *Mutiara*, cujo valor unitário foi de 23.000 USD.

Posteriormente, em 16 de junho de 2015, viria a ser assinado o contrato, pelo valor total de 134.500 USD.

Acontece, porém, que **o *Toyota Rav4* entregue pela *Mutiara* e pago pelo MJ, nada teve que ver com o modelo previsto no contrato.**

Ora, o modelo entregue pela empresa no dia 5 de agosto de 2015, corresponde ao *Toyota Rav4*, de terceira geração, e que foi produzido para exportação entre novembro de 2005 e dezembro



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

de 2012. Este modelo continuou a ser produzido pela marca até maio de 2016, mas apenas para ser comercializado para o mercado japonês.

As imagens seguintes não deixam dúvidas sobre as diferenças entre o modelo previsto no contrato e o que foi fornecido pela *Mutiara* e aceite pelo MJ⁵¹.

Figura 1 – TOYOTA RAV4 PREVISTO NO CONTRATO VS MODELO FORNECIDO E PAGO

1 – Toyota Rav4, 4.ª geração – ano de 2015 (1)	2 – Toyota Rav4, 4.ª geração – ano de 2015 (2)
	
3 – Toyota Rav4, 3.ª geração – ano de 2012 (1)	2 – Toyota Rav4, 3.ª geração – ano de 2012 (1)
	

Não foi facultado a este Tribunal o certificado do fabricante relativo ao carro fornecido, documento que, de acordo com os termos do concurso realizado, deve integrar as propostas das empresas concorrentes.

Não podemos deixar de estranhar que o MJ tenha aceite e pago o mesmo valor (42.500 USD) por um modelo que se encontra perfeitamente ultrapassado, quer em termos de *design*, mas, principalmente, em termos de tecnologia incorporada.

⁵¹ As imagens foram tiradas da internet e não refletem o carro efetivamente entregue ao MJ, mas apenas o seu modelo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Importa notar que apesar do carro da 3.^a geração ainda se encontrar, em 2015, a ser fabricado, ainda que apenas para o mercado japonês, tinha deixado de ser produzido para exportação, ou seja, para os mercados internacionais, em dezembro de 2012.

Este facto coloca algumas reservas sobre se o mesmo se trata, efetivamente, de um carro novo. No Relato de Auditoria foi solicitado o envio, no âmbito do contraditório, do respetivo certificado do fabricante, o que, contudo, não veio a acontecer.

Sem prejuízo, e **ainda que se trate de um carro novo, sempre estaria desatualizado e teria um valor comercial consideravelmente inferior ao do modelo novo.**

Importa notar a consequência que o lançamento de uma nova geração de automóveis de um determinado modelo tem sobre o preço dos automóveis de gerações anteriores. Esse impacto é a desvalorização imediata do valor comercial dos automóveis antigos.

Acontece, porém, que **tal não foi tido em consideração pelo MJ, ao aceitar receber e pagar por um modelo antigo o preço de um modelo novo.**

Estamos, tudo parece levar a crer, perante uma situação em que o MJ pagou “gato por lebre”.

O MJ procedeu, também, à realização de uma **solicitação de cotações**, com vista à compra de um automóvel personalizado destinado à Direcção Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania, cujo valor estimado foi de 45.000 USD.

À semelhança do que aconteceu com o concurso público analisado acima, o anúncio, datado de 27 de abril de 2015, foi publicado num jornal de circulação nacional e na RTTL, bem como no “quadro de avisos” do MJ, tendo sido objeto de republicação. O prazo para apresentação de propostas decorreu entre os dias 28 de abril e 8 de maio e entre 11 e 14 de maio.

Os documentos do procedimento definiam a marca pretendida “*Mitsubishi Strada Triton GLX*”, e outras especificações, destinadas a adaptar o carro aos fins pretendidos às necessidades da, e incluíam, por exemplo, a instalação de um sistema de som.

Foram apresentadas quatro propostas, referindo o relatório do júri que o valor de três das propostas era superior ao valor do orçamento afeto à compra do automóvel (45.000 USD). No entanto, não consta do relatório, qualquer referência ao valor das propostas apresentadas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não tendo sido facultadas as propostas recebidas, não é possível confirmar a veracidade da afirmação feita.

Certo é que o critério de adjudicação era o do preço mais baixo, constituindo a análise comparativa dos preços um aspeto básico do procedimento por solicitação de cotações, atento o disposto na al. a) do art. 91.º do RJA.

De notar, também, que a empresa *Bravo International* foi admitida neste procedimento, ao contrário do que aconteceu no concurso público nacional para a compra dos automóveis *Toyota Rav4* e *Rush*, sob o pretexto de se tratar de uma empresa estrangeira.

Não obstante, o júri recomendou a adjudicação do contrato à *Mutiara*, o que viria a acontecer por despacho do Ministro da Justiça de 16 de junho de 2015, e o contrato assinado no dia 26 do mesmo mês, pelo valor de 44.700 USD.

Não obstante, o então Ministro veio, no âmbito do **contraditório**, desresponsabilizar-se totalmente deste processo, tendo afirmado que “(...) desconhece qual o critério verdadeiramente utilizado para a seleção da proposta vencedora, não tendo qualquer influência na escolha da proposta vencedora”, afirmado, inclusivamente, que foi “(...) o painel de júri que tomou esta decisão”.

Ora, também aqui, e tal como já se referiu na situação anterior, o então Ministro parece desconhecer que a escolha da proposta vencedora foi por si decidida, de nada lhe valendo, aqui, procurar imputar a responsabilidade ao júri do procedimento.

Até ao final do ano o MJ viria a celebrar, ainda, mais dois contratos para o fornecimento de automóveis ligeiros, mas, desta vez, por **ajuste direto**.

O primeiro dos quais foi assinado em 4 de novembro de 2015, com o valor de 100.500 USD, destinado ao fornecimento de três *Mitsubishi Triton Double Cabin HD-X Diesel*, com caixa de velocidades manual, e com o preço unitário de 33.500 USD.

O valor estimado da despesa em questão era de, exatamente, 100.500 USD, e resulta de uma alteração feita ao orçamento da PCIC, que consistiu na redução em 144.495 USD do orçamento destinado a “Equipamento de Informática” e o aumento do orçamento para “Compra de Veículos”, em 107.000 USD⁵², para “Equipamento de Segurança”, no valor de 37.495 USD.

⁵² Dos quais 100.500 USD para os três automóveis e 6.000 USD para a compra de motorizadas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Esta alteração orçamental foi feita em outubro de 2015, tendo o “pedido de validação e aprovação do Plano [de Capital] Menor de 106.500 USD”, sido enviado ao Ministério das Finanças em 15 de outubro, e aprovado por este Ministério no dia 20 do mesmo mês.

De acordo com a carta do Ministro da Justiça⁵³, dirigida à Ministra das Finanças, relativa à “[j]ustificação para a AQUISIÇÃO DE VIATURA DE UM ÚNICO FORNECEDOR”, a justificação para o recurso ao ajuste direto prende-se com o seguinte:

“1. Capacidade exclusiva: (...)”

A companhia Mutiara, Lda fornece veículos de natureza urgente, para a utilização das forças de polícia, da segurança, e da investigação criminal. Não existem por enquanto no mercado outras empresas que possam fornecer esses tipos de veículos para a utilização das instituições tais como forças de polícia, da segurança, e da investigação criminal.

2. Que esforços foram feitos para identificar e considerar outros fornecedores para estes bens (...)? E deve justificar a razão porque não procurou outras fontes? (...)”

Dadas as necessidades importantes num tempo muito limitado, assim não foi possível proceder ao processo de concurso público, então a PCIC já identificou e verificou as empresas fornecedoras dos veículos, e só a companhia Mutiara, Lda além de tem um bom perfil da empresa, ofereceu o melhor preço também, por isso o Ministério da Justiça pretende contactar essa empresa como a única fornecedora de viatura para a PCIC.

(...)

4. Qual o custo estimado: (...)”

O preço estimado da requisição de compra de uma unidade do veículo de marca Mitsubishi Triton no mercado é de US\$ 35,000.00 (...). A companhia Mutiara, Lda está disposta a aceitar a proposta com a oferta de preço de US\$ 33,500.00 (...). Este montante de verba está estipulado no orçamento de 2015.

(...)

6. Se a justificação de urgência for citada como primeira razão para consultar a fonte proposta, descreve a razão porque a urgência do fornecimento é crítica para este pedido. (...)”

O motivo foi devido à necessidade da PCIC de adquirir a viatura no tempo muito limitado, e não há possibilidades para realizar outros concursos públicos. Além disso, mais outra razão que obriga a utilização de verba constante do orçamento de 2015 (...)”

Relativamente à fundamentação citada para o recurso ao ajuste direto, importa, desde logo, referir que a mesma é contraditória, quando, por um lado, afirma que a *Mutiara* é a única empresa existente no mercado com capacidade para fornecer os veículos para forças de segurança ou investigação criminal, mas, por outro, afirma que consultou outras empresas com vista ao fornecimento dos mesmos automóveis, tendo, contudo, os preços apresentados por estas, sido superiores ao preço apresentado pela *Mutiara*.

⁵³ Ofício n.º 733/GM/MJ, sem data.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Daqui só se pode concluir, então, que há outras empresas com capacidade no mercado, ainda que, alegadamente, com preços mais elevados.

Sem prejuízo, não foi obtida qualquer evidência dos contactos realizados com outras empresas.

Acresce que, não se vislumbra de onde resulta a necessidade de recorrer a uma empresa alegadamente especializada no fornecimento de automóveis para forças de segurança ou de investigação criminal, dado que os automóveis fornecidos pela *Mutiara* são veículos de folheto da marca *Mitsubishi* que até consta da documentação do procedimento, sem qualquer particularidade ou especificação especial.

Com efeito, trata-se, isso sim, de um veículo do tipo *pick-up*, com cabine dupla, que pode ser utilizado por qualquer outro serviço público, em tudo semelhante, aliás, com outros modelos do mesmo tipo existentes no mercado, como a *Toyota Hilux* ou a *Ford Ranger*.

Não obstante, é necessário rebater, também, a alegada “urgência” para o recurso ao ajuste direto e “tempo muito limitado” para a realização de outro tipo de procedimento de aprovisionamento mais concorrencial.

Apesar da disponibilização da dotação orçamental para a compra dos automóveis ter resultado da alteração orçamental realizada em outubro, e a que nos referimos acima, a compra destes veículos já estava prevista há muito tempo, se não vejamos.

O orçamento para a PCIC dedicado a Capital Menor, aprovado pelo OGE para 2015, era de apenas 37.500 USD, valor que foi, posteriormente, e em resultado da alteração verificada por força da Lei n.º 1/2015, de 13 de abril, aumentado para 237.500 USD, dos quais, então, 220.000 USD para “Equipamento de Informática”, posteriormente utilizados para reforçar em 107.000 USD, a dotação para “Compra de Veículos” (incluindo os automóveis aqui em análise e motorizadas).

É certo que o MJ, poderá sempre alegar que, chegados a outubro, altura em que foi feita a alteração orçamental, restavam poucos meses para o final do ano, havendo, assim, uma (alegada) urgência para a compra dos mesmos.

Acontece, porém, que a compra dos três automóveis já estava há muito prevista pelo Ministério, como comprova o seu Plano Anual de Aprovisionamento, referente ao orçamento retificativo para 2015. Ora, consta deste documento que se previa realizar o procedimento de aprovisionamento (no caso o concurso público) para compra dos três automóveis para a PCIC durante o mês de maio de 2015, pretendendo-se que este processo estivesse concluído em junho do mesmo ano.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A ser assim, estamos perante uma situação em que o MJ não procedeu à abertura e realização do concurso em causa (por omissão/inação) durante os meses de maio a outubro para, chegados a este mês, realizar um ajuste direto com o fundamento numa “urgência” que, como fica demonstrado, nunca existiu.

Na fundamentação apresentada pelo Ministro da Justiça, em momento algum se faz, sequer, referência ao RJA.

Por último, cumpre fazer referência ao facto de a argumentação do Ministro afirmar que o valor de mercado unitário dos automóveis a adquirir era de 35.000 USD, e, por esta razão, justificar a adjudicação por ajuste direto à *Mutiara* por 33.500 USD.

Ora, sobre esta questão, é de questionar, então, por que razão o orçamento correspondente ao valor estimado para a compra pelo Ministério foi de 33.500 USD e não o (alegado) valor de mercado de 35.000 USD.

Por outro lado, e como veremos mais à frente neste Relatório, o Ministério comprou um automóvel igual (*Mitsubishi Triton HD-X*) à empresa *Auto Timor-Leste* por 33.000 USD, no dia 5 de Novembro de 2015, ou seja, um dia após a assinatura do contrato com a *Mutiara*, pelo que não se percebe, desde logo, de onde resulta a afirmação de que o valor de mercado é de 35.000 USD e de que a *Mutiara* se dispunha a vender a um preço inferior ao preço de mercado.

Parece, ao contrário, que o valor de mercado dos automóveis em questão ronda os 33.000 USD, ainda que comprados através de ajuste direto, sendo de assumir, naturalmente, que o mesmo possa ser ainda inferior se resultante de um procedimento de aprovisionamento competitivo.

Ora, o RJA estabelece que o ajuste direto é um procedimento de natureza excepcional (cf. n.º 1 do art. 44.º e o n.º 3 do art. 47.º), que é admitido apenas nas situações expressamente previstas nos arts. 92.º e 94.º.

Estabelece o n.º 2 do art. 4.º do RJA que “[a]s condições de acesso e participação são iguais para todos os interessados e tais critérios devem ser bem expressos em toda a tramitação do procedimento de aprovisionamento, sendo interdita qualquer discriminação entre concorrentes” (princípio da **igualdade**), prevendo o n.º 3 do mesmo artigo que “[d]eve ser garantido que em cada procedimento sejam consultados o maior número possível de interessados e, sempre, o número mínimo que a lei imponha”, ou seja, que seja promovida a **concorrência**.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Estes princípios implicam que se garanta a todos os interessados em contratar o acesso aos procedimentos de aprovisionamento, através de transparência e publicidade adequada, princípios previstos no art. 7.º do RJA.

Desta forma serão melhor protegidos os interesses financeiros do Estado, uma vez que é através da concorrência que se obtêm as propostas que maximizam a satisfação das necessidades coletivas que a lei confia ao Estado, em respeito pelo princípio do **interesse público** (n.º 1 do art. 5.º do RJA).

Por fim, estabelecem os n.ºs 1 dos arts. 4.º e 11.º do RJA, os princípios da **legalidade** e da **obediência às normas gerais**, respetivamente, ou seja, na realização de procedimentos de aprovisionamento tem que ser respeitada a lei.

O concurso público é o procedimento obrigatório para compras de valor igual ou superior a 100.000 USD, atento o disposto no n.º 1 do art. 47.º e na al. a) do art. 37.º do RJA.

O respeito por estes princípios está subjacente a qualquer aprovisionamento público, por força dos imperativos constitucionais e por previsão da lei aplicável ao aprovisionamento público.

Daqui resulta que, **para a formação de contratos públicos devem ser usados os procedimentos de aprovisionamento que promovam a mais ampla participação de empresas interessadas em neles participar através da apresentação de propostas.**

A não realização de procedimento de concurso público por parte do MJ **limitou, desde logo, a concorrência e publicidade** do mesmo, consequência da publicitação de qualquer anúncio ou realização de convites a várias empresas para a apresentação de propostas.

Face ao exposto, **a celebração do contrato com a Mutiara para a compra de três automóveis, no valor total de 100.500 USD por ajuste direto é ilegal**, por consubstanciar o incumprimento dos n.ºs 1 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, do n.º 1 do art. 11.º, da al. a) do art. 37.º, do art. 38.º e dos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA.

Estes factos são suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF, recaindo a responsabilidade sobre o então Ministro da Justiça, Ivo Valente, que procedeu à adjudicação e assinatura do contrato.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto ao contrato celebrado com a *Auto Timor-Leste*, já referido, para a compra de um *Mitsubishi Triton HD-X*, manual, para a Direção Nacional dos Serviços Prisionais e da Reinserção Social, pelo valor de 33.000 USD, que resultou, igualmente, de um ajuste direto, cumpre referir, desde logo, que a mesma já estava prevista no OGE para 2015 e constava no Plano Anual de Aprovisionamento do Ministério, onde se planeava realizar o procedimento por solicitação de cotações logo no mês de Janeiro de 2015, sendo o valor estimado associado de 33.500 USD.

Este facto resulta de forma clara da análise dos dois documentos, bem como da carta do Diretor Nacional dos Serviços Prisionais e da Reinserção Social, do dia 20 de Janeiro de 2015, referente a “[h]ato’o lista aquisições e especificações bá capital minor”, onde consta, de entre outros equipamentos, o veículo em questão, e que foi dirigida ao Director Nacional de Administração e Finanças do Ministério, com conhecimento do Ministro da Justiça.

Não obstante tudo o que ficou dito, o Ministro justificou, uma vez mais, perante a Ministra das Finanças⁵⁴, o recurso a mais este ajuste direto com a (alegada) urgência e com o “tempo muito limitado” para realizar a compra.

A fundamentação apresentada é semelhante à acima citada para o ajuste direto à empresa Mutiara, pelo que não se justifica, aqui, fazer nova citação, dando-se, por reproduzida o que acima se disse quanto à inexistência de qualquer urgência. No caso vertente, a situação é ainda mais clara, uma vez que a compra deste automóvel estava prevista desde janeiro de 2015, pelo que havia tempo mais do que suficiente para a realização de concurso público.

De notar, apenas, que na justificação apresentada para este caso, é referido que “[a] DNSPRS contactou 4 empresas fornecedoras (1. *Dragon Service*, 2. *Auto Timor*, 3. *Bravo International* e 4. *JAPE Supermarket*) e verificou-se que, entre estas empresas, única empresa AUTO TIMOR que oferece a viatura (*Mitsubishi Triton DC 4x4*, Manual) com a cotação do preço muito competitivo em comparação com outras empresas”.

Contudo, não se obteve evidência da realização de tal consulta de preços.

Ora, não sendo este ajuste direto enquadrável nas situações previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, a sua adjudicação resulta no incumprimento do disposto no n.º 1 do art. 44.º.

⁵⁴ Ofício n.º 699/GM/MJ, sem data.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, face a tudo o que fica dito, **a adjudicação por ajuste direto do contrato com a *Auto Timor-Leste*, no valor de 33.000 USD, é ilegal**, por violar os n.ºs 1 e 3 do art. 4.º, o n.º 1 do art. 5.º, o art. 7.º, o n.º 1 do art. 11.º, a al. e) do art. 37.º, o art. 43.º e o n.º 1 do art. 44.º, todos do RJA.

O incumprimento dos artigos supracitados é suscetível de gerar eventual responsabilidade sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF, recaindo a responsabilidade sobre o então Ministro da Justiça, Ivo Valente, que procedeu à adjudicação e assinatura do contrato.

Estabelece ainda o RJA e o RJCP, no n.º 2 dos seus arts. 10.º e 4.º, respetivamente, que “[é] proibido o fracionamento da despesa com a intenção de subtraí-lo ao regime previsto, incluindo a conduta que consiste em dividir o montante do custo total real da aquisição, em várias parcelas, de modo a que nenhuma delas atinja os limites de montante estabelecidas”.

Assim, atendendo a esta proibição, deveria ter sido realizado um concurso público para a compra de quatro automóveis para a PCIC e para a DNSPRS, cujo valor estimado total era de 134.000 USD, em vez da realização de dois ajustes diretos, **prática que pode ser entendida como fracionamento da despesa pública**.

Contudo, não ficou demonstrado que tal divisão tivesse como objetivo (ou intenção) “subtraí-lo ao regime previsto”, desde logo porque o valor estimado para a compra dos três automóveis para a PCIC (100.500 USD) já, ele próprio, individualmente considerado, ultrapassava o valor limite (100.000 USD) que impunha a realização do procedimento de concurso público, pelo que a divisão em dois ajustes diretos de nada adiantaria.

2.3.14 COMPRA DE CAMIONETAS PARA TRANSPORTE DE PRESOS

O MJ procedeu, em 3 de agosto de 2015, à celebração de um contrato com a empresa *Jape (Jap Alen)* para o fornecimento de dois veículos para transporte de presos (carrinhas celulares) destinados à DNSPRS, pelo valor total de 77.776 USD⁵⁵.

⁵⁵ Ref. RFQ MJ-009 – contrato com o n.º de ordem 6 (MJ-028/June/2015).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O valor estimado da compra foi de 90.000 USD⁵⁶, tendo sido realizado o procedimento por solicitação de cotações, cujo anúncio, com data de 8 de junho de 2015, foi publicado em jornal de distribuição nacional e na RTTL.

Os documentos do procedimento (RFQ) referem como “descrição” apenas que o MJ pretendia comprar “Kareta Special ba Prizaun, Spesifikasaun iha Anexu”. O anexo em questão, onde constam as especificações técnicas, foi enviado a este Tribunal apenas no contraditório.

De acordo com a carta da DNSPRS, de 20 de janeiro de 2015, já referida neste Relatório, que esta Direcção pretendia dois veículos com o modelo “Toyota-Mitsubishi 125 ps”.

De acordo com o relatório do júri do procedimento, datado de 8 de julho, foram apresentadas quatro propostas no âmbito do procedimento, das quais três foram admitidas⁵⁷, tendo o contrato sido adjudicado de forma legal e regular, por despacho do Ministro de 20 do mesmo mês, à *Jape (Jap Alen)*, por ter apresentado a proposta com o preço mais baixo.

2.3.15 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA

O MJ procedeu à celebração, em 22 de outubro de 2015, por ajuste direto de um contrato com a Lorosae-Loromonu, para o fornecimento de equipamentos segurança para a PCIC, no valor total de 34.939,30 USD⁵⁸, como sejam, por exemplo, coletes à prova de bala, algemas e alvos para a prática de tiro, de entre outros.

Na justificação para o recurso ao ajuste direto apresentada pelo Ministro da Justiça, em carta enviada à Ministra das Finanças⁵⁹, são referidos vários motivos, como sejam:

“[L]imitado período de tempo para a utilização dos fundos financeiros disponíveis no Orçamento de 2015”

(...)

[A]pós pesquisa realizada no mercado nacional, só a companhia Loro sae-Loro Monu, Unipessoal, Lda, está pronta para fornecer todos os equipamentos específicos propostos para adquirir.

(...)

⁵⁶ Foi considerado o valor contante do respetivo CPV, apesar da carta da DNSPRS enviada, no início do ano, à DNAF, referir o valor estimado de 82.000 USD.

⁵⁷ De entre as quais a *Bravo International*, empresa excluída noutra procedimento por se tratar, de acordo com o júri, de uma empresa estrangeira.

⁵⁸ Contrato com o n.º de ordem 51 (MJ-043/Outubro/2015).

⁵⁹ Ofício 701/GM/MJ, sem data.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Outra razão acrescida que concorre para a urgência nesta aquisição que ora se propõe, prende-se com o facto de no Orçamento de 2016, na citada rubrica financeira de Fundo de Capital Menor, apenas ter sido inscrita, uma verba de US\$ 10.000,00 (...) manifestamente insuficiente para qualquer aquisição de equipamento de maior vulto (...).”

Em síntese, os fundamentos apresentados para o recurso ao ajuste direto têm que ver com a “urgência” (ou “tempo limitado”) e com o facto de a empresa em questão ser (alegadamente) o único fornecedor no mercado capaz de fornecer os equipamentos em questão.

À semelhança do que já ficou dito e se verificou relativamente à compra dos três automóveis para a PCIC (cf. **Ponto 2.3.13**), o orçamento dedicado à compra do equipamento de segurança, resultou de uma alteração ao orçamento, que consistiu na diminuição das verbas que estavam destinadas à compra de “Equipamentos de Informática”, em 144.495 USD, dos quais 107.000 USD serviram para aumentar o orçamento para a “Compra de Veículos” e 37.495 USD para reforçar o orçamento para “Equipamentos de Segurança”.

Apesar de se desconhecer em que data foi feita esta alteração orçamental, embora se presuma que terá ocorrido no mês de outubro de 2015, é importante notar que a compra do equipamento de segurança já se encontrava prevista no Plano Anual de Aprovisionamento do Ministério, elaborado na sequência da alteração ao OGE para 2015, aprovada pela Lei n.º 1/2015, cit.

De acordo com este Plano, estava prevista a compra de armas pelo mesmo valor estimado de 37.495 USD, cujo procedimento de aprovisionamento, por concurso, deveria ser realizado em maio e os equipamentos fornecidos em junho.

Desconhece-se se o plano se refere aos equipamentos subjacentes ao contrato em análise ou se, efetivamente, estava em causa a compra de armas.

Certo é que, pelo menos desde maio de 2015, se previa, já, a utilização da dotação para “Equipamentos de Informática” na compra de “Equipamentos de Segurança”.

Assim sendo, não se pode aceitar como justificação para o recurso ao ajuste direto uma alegada urgência, quando o que aconteceu foi que o Ministério não desenvolveu de forma atempada o procedimento de aprovisionamento que o RJA impunha e que era a solicitação de cotações.

Por outro lado, ainda que se tratasse de uma compra ou circunstância imprevista e apenas verificada em outubro de 2015, tal nunca seria suficiente para afastar o procedimento por solicitação de cotações a pelo menos três fornecedores como determina o n.º 1 do art. 43.º do RJA, pela simples razão de se trata de um procedimento simples, demorando a sua realização muito pouco tempo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Com efeito, pode defender-se, perfeitamente, **que o tempo que leva a realização de uma solicitação de cotações é, sensivelmente o mesmo que demora um ajuste direto**, na medida em que este consiste, no essencial, à consulta de apenas uma empresa.

No que refere à alegação de que a *Lorosae-Loromonu* era a única empresa existente no mercado capaz de fornecer os equipamentos, é de afirmar, desde logo, que não se vislumbra de onde resulta tal conclusão.

É certo que o Ministro, na sua carta, refere que foi feita uma “pesquisa realizada no mercado nacional”. Contudo, não se obteve qualquer evidência documental da realização de tal pesquisa.

Por outro lado, a Licença de Atividade Económica da empresa é relativa à atividade de “Comércio por Grosso de Outras Máquinas, Equipamentos e suas Partes”, constando da escritura da sua constituição que a empresa tem por objeto a prestação de serviços nas áreas variadas áreas, mas onde não se inclui qualquer referência ao tipo de equipamentos comprados pelo MJ no âmbito do contrato em apreço.

Por fim, referir que não se obteve, igualmente, qualquer evidência de experiência anterior desta empresa neste tipo de fornecimentos.

Face ao exposto, é forçoso concluir que o recurso ao ajuste direto que precedeu a celebração do contrato com a *Lorose-Loromonu* é ilegal, uma vez que não tem enquadramento nos arts. 92.º e 94.º do RJA, consubstanciado o incumprimento dos n.ºs 1 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, do n.º 1 art. 11.º⁶⁰, da al. e) do art. 37.º, do art. 43.º e do n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA.

Esta situação é suscetível de eventual responsabilidade sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, nos n.ºs 1 e 2 do art. 46.º e no art. 47.º da LOGF, recaindo a responsabilidade sobre o então Ministro da Justiça, Ivo Valente, que procedeu à adjudicação e assinatura do contrato.

Em **contraditório**, o responsável Ivo Valente veio, no essencial, repetir a fundamentação apresentada perante o Ministério das Finanças para o recurso ao ajuste direto em questão.

No entanto, veio agora procurar justificar a escolha empresa, por ajuste direto, com o facto de esta ter celebrado anteriormente um contrato na área do fornecimento de “botas técnicas e especiais” para a PNTL.

⁶⁰ Relativos aos princípios gerais do aprovisionamento público, cuja análise foi feita no **Ponto 2.3.13** deste Relatório e que se dão aqui por reproduzidos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Contudo, não juntou qualquer comprovativo da realização de consultas a outras empresas no mercado nacional, a que fez referência na justificação para o ajuste direto, e que levou à afirmação de que a *Lorosae-Loromonu* “está pronta para fornecer todos os equipamentos específicos propostos para adquirir”.

Estamos em crer que esta empresa era a única pronta para fornecer os materiais em questão porque foi a única empresa consultada para o efeito.

Face ao exposto, mantêm-se as conclusões constantes do Relato de Auditoria.

2.3.16 CONSTRUÇÃO DE MURO, PAVIMENTO, CASA DE GERADORES E POSTO DE SEGURANÇA

O MJ procedeu à realização de um concurso público nacional⁶¹ com vista à adjudicação das obras relativas à “*New Construction of Pavement, Fence, Generator Building and Security Post*” para a DNRN, tendo o contrato sido celebrado com a empresa Ómega, em 10 de agosto de 2015, pelo valor de 144.067 USD.

O valor do orçamento de 2015 para esta obra era de 150.000 USD.

O concurso realizado foi legal e regular, tendo a adjudicação sido fundamentada adequadamente.

A supervisão/fiscalização da obra foi feita pela empresa *Viros*⁶², ao abrigo de contrato celebrado por ajuste directo⁶³, em 20 de outubro, e com o valor de 13.000 USD.

De acordo com a carta dirigida à Ministra das Finanças⁶⁴:

“O Ministério da Justiça decidiu contratar a companhia *Viros Consultant*, Unip Lda para a supervisão do projecto, pois foi a empresa que fez e preparou o BoQ (Bill of Quantities) do projecto, e também devido ao curto prazo para concluir o projecto referido até Novembro de 2015, deste modo não foi possível proceder ao processo de concurso público”.

Sobre a justificação apresentada para o recurso ao ajuste direto, importa, uma vez mais, rebater o argumento da alegada falta de tempo para a realização de procedimentos de aprovisionamento concorrenciais, uma vez que a obra em questão estava prevista e orçamentada desde o início do ano. Assim sendo, o MJ teve cerca de 10 meses para realizar outro tipo de procedimento, não se vislumbrando de que forma se pode afirmar que o prazo era curto.

⁶¹ NCB/MJ-001/III/2015 – contrato com o n.º de ordem 28.

⁶² Apesar do contrato se referir a *Viros Consultant* a designação da empresa é, de facto, *Viros, Unipessoal, Lda*.

⁶³ Contrato com o n.º de ordem 29 (MJ-041/Sep/2015).

⁶⁴ Ref. 656/GM/MJ, de 23 de setembro de 2015.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relativamente ao facto de, segundo afirma o MJ, a empresa ter sido responsável pela elaboração do BoQ do projeto, é de referir que não foi possível confirmar tal alegação, uma vez que se desconhece ao abrigo de que contrato foi tal serviço prestado, nem se obteve nenhum documento relativamente ao mesmo.

Com efeito, consta da documentação deste processo, isso sim, o BoQ preparado e aprovado, em 12 de agosto de 2014, pela Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN) e não pela *Viros*.

Por outro lado, desconhece-se de que forma foi determinado o valor subjacente ao contrato.

Estas questões não foram esclarecidas no contraditório.

2.3.17 OBRAS DE REABILITAÇÃO DA PRISÃO DE SUAI

A CNA procedeu durante o ano de 2014 à realização de concurso público internacional com vista à adjudicação das obras de reabilitação da prisão de Suai, cujo valor estimado foi de 1.289.431 USD⁶⁵.

A adjudicação foi aprovada pelo então Primeiro-Ministro e o contrato assinado, em 30 de julho de 2014⁶⁶, pelo Ministro da Justiça, com a empresa *Mar Vermelho*, pelo valor total de 1.076.365 USD, tendo, desta forma sido dado cumprimento ao estabelecido no n.º 1 do art. 15.º do RJA e nos n.ºs 1 e 2 do art. 6.º do RJCP, quanto à competência para adjudicação e assinatura de contratos públicos.

A CNA respeitou o estabelecido no RJA quanto à necessidade de fundamentação escrita da escolha da proposta (n.º 2 do art. 7.º) e que assentou no cumprimento rigoroso do critério de adjudicação estabelecido previamente nos *bidding documents* (n.º 1 do mesmo artigo) e na ordenação final das propostas que integraram o *short list* tendo por base a valia técnica e o fator preço (n.º 12 do art. 86.º, todos do RJA), com base no rácio 40/60.

2.3.18 OUTRAS MATÉRIAS

2.3.18.1 Indicação do valor do contrato

A matéria relativa à elaboração dos Contratos Públicos encontra-se regulada no RJCP, que estabelece, no n.º 1 do art. 4.º, que o montante do contrato público é o custo total da aquisição de bens, das obras ou dos serviços.

⁶⁵ ICB-11/MOJ/2014 – contrato com o n.º de ordem 1.

⁶⁶ Apesar do MJ, na lista de contratos enviada a este Tribunal, ter indicado que o contrato foi assinado no dia 7 de julho de 2014.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O conteúdo mínimo do contrato encontra-se estabelecido no art. 27.º, que “(...) deve corresponder ao indicado no concurso e de incluir pelo menos os aspetos básicos seguintes: (...) d) **Preço e forma de pagamento (...)**” (negrito nosso)

Saliente-se que a lei refere expressamente que se trata de “aspetos básicos”, neles incluindo o “preço”.

Ora, **os contratos referentes ao fornecimento de combustíveis, à manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, e realização de outros fornecimentos, foram celebrados pelo MJ sem que deles conste o custo total da aquisição⁶⁷.**

Face ao exposto, **recomenda-se** que:

16. Faça constar de todos os contratos celebrados o valor dos mesmos, indicando o seu valor global e preços unitários inerentes, elementos fundamentais dos contratos públicos, tal como dispõe a al. d) do n.º 1 do art. 27.º do RJCP.

2.3.18.2 Idioma utilizado nos documentos dos procedimentos e nos contratos

Os contratos em apreciação, foram precedidos da realização de procedimentos de ajuste direto, solicitação de cotações e de concurso, cuja participação foi limitada a empresas nacionais com pelo menos 51% de capital timorense.

Apesar dos documentos subjacentes aos procedimentos por solicitação de cotações se encontrarem escritos em tétum, nomeadamente os RFQ (Rekerimentu ba Kotasau), os anúncios, os *bidding documents* dos concursos públicos estão em língua inglesa, mesmo os nacionais.

Já os contratos, foram todos celebrados em inglês, independentemente do procedimento de aprovisionamento realizado.

Estabelece o n.º 3 do art. 38.º do RJA que no concurso nacional e em todos os trâmites subsequentes devem ser utilizadas as línguas oficiais: o tétum ou o português.

De igual modo se dispõe no art. 26.º do RJCP, ao determinar que nos contratos públicos adjudicados às entidades nacionais, deve ser utilizado o idioma tétum ou português.

Também o art. 4.º do DL n.º 32/2008, de 27 de agosto, prescreve que os órgãos da Administração Pública, no exercício da sua atividade devem usar as línguas oficiais.

⁶⁷ Cf. **Pontos 2.3.6, 2.3.7 e 2.3.11**, respetivamente.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Atento ao previsto na lei, **recomenda-se** que:

17. Utilize as línguas oficiais nos procedimentos de aprovisionamento de carácter nacional e nos respetivos contratos, em cumprimento do RJA e do RJCP.

2.3.18.3 Garantias de execução e de qualidade

Não se obteve evidência da exigência e prestação de garantias de execução nem garantias de qualidade, com referência aos contratos analisados nesta auditoria, com exceção dos referentes à execução de obras.

O n.º 1 do art. 33.º do RJCP estabelece que o Serviço Público pode exigir dos fornecedores a prestação de uma garantia de execução do contrato até 15% do valor do contrato, determinando o n.º 3 do mesmo artigo que esta garantia é obrigatória para os contratos de valor superior a 10.000 USD.

Já a garantia de qualidade deve ser exigida obrigatoriamente para os contratos de valor superior a 50.000 USD, nos termos do previsto no n.º 3 do art. 34.º do RJCP.

As garantias podem revestir uma das formas previstas no art. 35.º do mesmo diploma legal: (i) letra de crédito; (ii) garantia emitida por um estabelecimento bancário, instituição financeira ou seguradora; ou (iii) retenções nos pagamentos a efetuar ao adjudicatário.

Recomenda-se que:

18. Exija a prestação de garantias de execução e de qualidade, atendendo ao disposto nos arts. 33.º e 34.º do RJCP.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

3. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES DA AUDITORIA

PONTO	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES
2.1	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
2.1.1	ENQUADRAMENTO LEGAL <p>O Ministério da Justiça (MJ) é o órgão central do Governo responsável pela conceção, execução, coordenação e avaliação da política, definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, para as áreas da justiça, das terras e propriedades, do direito e dos direitos humanos.</p> <p>Os serviços do Ministério encontram-se sujeitos ao cumprimento das leis aplicáveis à administração pública, como sejam, o Regime Jurídico do Aprovisionamento (RJA) e dos Contratos Públicos (RJCP), as Leis do Orçamento Geral do Estado e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira e os Decretos de Execução Orçamental.</p>
2.2	AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DO APROVISIONAMENTO <p>Apesar da existência de aspetos positivos na forma como o MJ procede à realização dos seus procedimentos de aprovisionamento, como seja, a publicação dos anúncios dos procedimentos o que permite uma participação alargada de empresas, estimulando a concorrência, considera-se que, face aos pontos fracos identificados, o SCI é Fraco.</p>
2.3	VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DOS PROCEDIMENTOS – QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS <p>Das verificações efetuadas constatou-se a existência de ilegalidades e irregularidades nos processos de aprovisionamento realizados durante o ano de 2015.</p> <p>Dado que não foram facultados a este Tribunal todos os documentos necessários à análise integral dos procedimentos de aprovisionamento objeto desta auditoria, não foi possível concluir quanto à legalidade e regularidade de alguns dos procedimentos e contratos.</p>
2.3.3	ANTES DO PROCEDIMENTO / CONCURSO
2.3.3.1	Planeamento e orçamentação <p>O plano anual de aprovisionamento elaborado pelo Departamento de Aprovisionamento, não inclui informação sobre o tipo de procedimento a realizar em função da natureza dos bens e serviços que se pretende adquirir e da respetiva dotação orçamental, com exceção das despesas com o fornecimento de refeições e de botijas de gás para as prisões de Becora e Gleno (guardas prisionais e presos) e as referentes a “Capital Menor”.</p> <p>A inclusão de informação sobre o tipo de aprovisionamento a realizar é um aspeto essencial de qualquer plano anual de aprovisionamento.</p>



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.3.3.2 Definição dos requisitos / especificações técnicas

Nos procedimentos de aprovisionamento relativos à aquisição de motorizadas e automóveis ligeiros, os respetivos documentos (RFQ e *Bidding Documents*) referem expressamente que se pretende comprar motorizadas e automóveis de marcas e modelos específicos.

A referência a marcas e modelos específicos limita a concorrência, podendo, ainda que não propositadamente, consubstanciar o favorecimento de um distribuidor específico, podendo tornar a realização de procedimentos por solicitação de cotação menos eficazes (ou mesmo inúteis) para a obtenção das melhores propostas e condições para as instituições públicas.

Esta prática esvazia a relevância e utilidade dos procedimentos de aprovisionamento em que o critério de adjudicação é o da melhor relação qualidade/preço (*best value for money*).

Nos procedimentos relativos ao fornecimento de refeições para as prisões de Becora e Gleno, foi possível verificar que os requisitos e especificações subjacentes aos procedimentos realizados foram definidos de forma adequada.

No procedimento subjacente à contratação dos serviços para manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, não foi possível confirmar a definição dos requisitos e especificações técnicas, uma vez que não foram facultados os respetivos documentos (RFQ ou Rekerimentu ba Kotasaun).

2.3.3.3 Escolha do tipo de procedimento

De acordo com o RJA a escolha do tipo de procedimento deve ser fundamentada e é da responsabilidade da entidade competente para iniciar o procedimento. A escolha do procedimento é feita em função do valor estimado para a despesa a realizar

Os serviços do MJ procedem, na generalidade dos processos analisados, à elaboração de propostas de abertura/início dos procedimentos de aprovisionamento, onde constam as respetivas autorizações.

A escolha do tipo de procedimento a realizar foi, por diversas vezes, feita de acordo com o valor estimado da despesa a realizar.

Contudo, nos procedimentos relativos ao fornecimento de combustíveis, manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, outros fornecimentos, compra de motorizadas, aquisição de automóveis ligeiros e de equipamentos de segurança, o MJ procedeu a adjudicações por ajuste direto quando o RJA, atento o valor e a natureza das despesas, impunha a realização de procedimentos concorrenciais, como sejam a solicitação de cotações e o concurso, pelo que os respetivos contratos são ilegais.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.3.3.4 Definição dos critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação

No concurso público relativo ao fornecimento de alimentos para os presos da Prisão de Becora não foram definidos os critérios de admissão e de avaliação das propostas, não tendo, assim, sido dado cumprimento do estabelecido no art. 86.º do RJA.

Não foi igualmente definido, previamente, o critério de adjudicação, nem o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas.

No concurso público para a realização das obras na DNRN, foram definidos os requisitos e critérios de admissão, assim como os critérios e ponderações para a avaliação das propostas e o rácio de ponderação da valia técnica e preço.

No concurso público internacional realizado pela CNA, para a adjudicação das obras de reabilitação da Prisão de Suai, foram definidos de forma clara os critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação.

2.3.4 PROCEDIMENTO / CONCURSO

2.3.4.1 Convite para apresentação de propostas / anúncios

Não obstante a não obrigatoriedade legal de proceder à publicação dos anúncios das solicitações de cotações em jornais de distribuição nacional, o MJ tem por prática proceder à publicação dos mesmos em jornais e na RTTL, o que promove a concorrência, transparência e publicidade nestes procedimentos, indo ao encontro dos princípios definidos na lei em matéria de aprovisionamento público.

Contudo, o recurso ao procedimento por ajuste direto, pelo MJ, em situações distintas das previstas na lei, coloca em causa esses mesmos princípios.

2.3.4.2 Avaliação das propostas

Nas solicitações de cotações realizadas o critério de adjudicação foi sempre o do preço mais baixo. Contudo, no procedimento relativo aos serviços de manutenção de geradores e outros equipamentos e para outros fornecimentos não consta dos respetivos relatórios de avaliação das propostas elaborados pelos júris qualquer referência ao preço das várias propostas recebidas.

No concurso público para o fornecimento de alimentos para os prisioneiros da Prisão de Becora, não consta do relatório do júri a ordenação final dos concorrentes que deve resultar da avaliação das propostas e refletir o critério de adjudicação definido.

Já no concurso para aquisição de automóveis ligeiros para a Defensoria Pública foi definido como critério de adjudicação o da melhor relação qualidade/preço (*best value for money*), não tendo, contudo, sido definido o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas. Também aqui, o júri não procedeu à ordenação final das propostas dos concorrentes.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

As únicas exceções foram o concurso para a adjudicação das obras na DNRN e o concurso público internacional realizado pela CNA com vista à adjudicação das obras de reabilitação da Prisão de Suai, em que se procedeu à ordenação final dos concorrentes/propostas, tendo as recomendações de adjudicação sido devidamente fundamentadas e baseadas na classificação/ordenação final das propostas.

2.3.4.3 Adjudicação

Dado que alguns relatórios de avaliação das propostas não fazem referência aos preços das propostas recebidas, não é possível perceber de que forma o júri recomenda a adjudicação dos contratos subjacentes, pelo que estas adjudicações não são devidamente fundamentadas.

O RJA estabelece que a escolha das propostas tem de ser sempre fundamentada por escrito, sendo este procedimento um dos fatores que contribuem para a transparência dos procedimentos de aprovisionamento.

Nos ajustes diretos o MJ elabora, em cartas enviadas à Ministra das Finanças, a “[j]ustificação para a aquisição (...) a um único fornecedor”, de acordo com modelo (*template*), sendo que, por vezes, as justificações apresentadas falaciosas, e visam, apenas, justificar, à posteriori, o recurso a este procedimento.

Nos concursos, e uma vez que não consta dos relatórios dos júris a ordenação final dos concorrentes, que deve resultar do critério de adjudicação previamente definido, considera-se que as recomendações para adjudicação carecem de fundamentação adequada e suficiente.

O MJ procede à publicação em jornais de distribuição nacional de anúncios com a intenção de adjudicação dos contratos que foram precedidos de solicitação de cotações e de concurso público, não o fazendo, contudo, relativamente aos contratos celebrados por ajuste direto.

2.3.6 FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

O MJ procedeu, em outubro de 2011, à celebração de dois contratos (sem valor) com a *Aitula* e a ETO, para o fornecimento de combustível, pelo prazo de 1 ano.

Desde então e até, pelo menos, ao ano de 2016, o MJ limitou-se a proceder à celebração do que designa de “adendas”, de forma sucessiva, visando prolongar a vigência dos dois contratos, e, desta forma, evitar consultar o mercado para efeitos de adjudicação do fornecimento de combustível. Saliente-se que, em março de 2015, foi celebrada a 10.^a “adenda” ao contrato celebrado com a *Aitula*.

Ora, os atos designados pelo MJ de “adendas” são, na verdade novos contratos, celebrados com as empresas referidas por ajuste direto, na medida em que o objeto e vigência dos contratos assinados pelo MJ com *Aitula* e a ETO, no ano de 2011, estão há muito tempo esgotados (o combustível foi fornecido e o prazo para tal, terminou).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

O valor orçamentado pelo MJ para a compra de combustível para veículos, no ano de 2015, foi de 170.000 USD, posteriormente reduzido para 160.000 USD, por força da alteração ao OGE para aquele ano.

Os pagamentos pelo MJ referentes ao fornecimento de combustível por estas duas empresas ascenderam, em 2015, a 95.250 USD (*Aitula*) e a 96.750 USD (ETO), o que perfaz o total de 192.000 USD, valor superior em 20% ao previsto no orçamento retificativo, para aquele ano.

Ora, o MJ tem que, anualmente, e em função do seu orçamento disponível para cada ano, proceder à realização dos procedimentos de aprovisionamento necessários à realização das despesas indispensáveis ao seu funcionamento, como seja, por exemplo, o fornecimento de combustíveis.

A este respeito, o RJA dispõe que a escolha do procedimento a realizar deve ter em conta o seu valor e ser feita segundo as regras previstas neste diploma, devendo dar-se preferência ao concurso público.

A realização dos dois ajustes diretos em 2015, consubstanciados na celebração de supostas “adendas” aos contratos celebrados em 2011 com a *Aitula* e a ETO, para o fornecimento de combustível para os veículos do Ministério, resultou no incumprimento do RJA, pelo que os respetivos atos, bem como as despesas inerentes no valor total de 192.000 USD, são ilegais, sendo esta situação suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória.

2.3.7 MANUTENÇÃO DE GERADORES, APARELHOS DE AR CONDICIONADO E INSTALAÇÕES ELÉTRICAS

Com vista à manutenção dos seus geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações elétricas, o MJ tem procedido a sucessivas “adendas” ao contrato celebrado em abril de 2013, com a empresa *Vinte de Novembro*, visando prolongar a vigência do mesmo.

O contrato celebrado não tem valor, nem objeto, elementos básicos de um qualquer contrato público, desconhece-se qual o valor estimado da despesa subjacente ao contrato celebrado em 2013 e às adendas celebradas.

Em 2015, foi assinada a 3.^a adenda, que prolongou a sua vigência até julho de 2016, para viabilizar o pagamento de uma dívida de 150.000 USD.

À semelhança do que já se disse relativamente ao fornecimento de combustível, os atos designados de “adendas” são, na verdade, novos contratos celebrados por ajuste direto, beneficiando a empresa e prejudicando as demais, prática que coloca em causa os princípios gerais aplicáveis ao aprovisionamento público, nomeadamente, os princípios da igualdade e da concorrência, pelo que as designadas “adendas” são ilegais, pelo a situação descrita é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.3.8 FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES E ALIMENTOS PARA AS PRISÕES DE BECORA E GLENO

O MJ procedeu à celebração de um contrato com a empresa *Frances*, para o fornecimento de alimentos para os Presos da Prisão de Becora, no valor de 234.330 USD, que foi precedido da realização de concurso público.

No que se refere ao concurso realizado, constatou-se que não consta do relatório do júri a avaliação técnica das propostas apresentadas a concurso, limitando-se este, a verificar o cumprimento dos requisitos administrativos e a analisar os preços das propostas apresentadas por dois dos quatro concorrentes admitidos ao procedimento.

Em lado algum é feita referência ao critério de adjudicação, à classificação técnica das propostas, à classificação do fator preço, ou à classificação final das propostas.

Face ao exposto, a escolha da proposta apresentada pela *Frances* não foi fundamentada, havendo, assim, o incumprimento pelo disposto no n.º 2 do art. 7.º do RJA.

O MJ procedeu à adjudicação por ajuste direto do fornecimento de refeições para os guardas prisionais da Prisão de Gleno, cujo contrato foi celebrado pelo valor de 31.779 USD, após ter consultado o mercado por três vezes sem que tivesse obtido propostas que cumprissem os requisitos exigidos, pelo que se considera que o ajuste direto realizado é legal e regular.

2.3.11 OUTROS FORNECIMENTOS

O MJ celebrou em 2013 com a empresa *Oceano*, um contrato para a realização de “outros fornecimentos”, para o período entre abril de 2013 e abril de 2014 (1 ano), onde se incluem, designadamente, materiais de limpeza.

Este contrato foi precedido da realização, naquele ano, do procedimento por solicitação de cotações, desconhecendo-se qual foi, então, o valor estimado da despesa.

O contrato celebrado não tem valor global (ou preço), nem indicação das quantidades de artigos a fornecer no âmbito do mesmo. Não consta do mesmo, sequer, a lista unitária de artigos e os respetivos preços unitários.

Sem a indicação do preço total do contrato, não se percebe de que forma foi feita a cabimentação da verba orçamental que suporta o encargo inerente à contratação.

Entre os anos de 2014 e 2016 (três anos), o MJ limitou-se a proceder à celebração do que designa de “adendas”, de forma sucessiva, visando prolongar a vigência do contrato, e, desta forma, evitar consultar o mercado para efeitos de adjudicação do fornecimento dos bens em questão. Foram celebradas pelo menos três “adendas”, em abril de 2014 e 2015, e em março de 2016, todas com vista à prorrogação da sua vigência por um ano.

À semelhança do entendimento já antes expresso, considera-se que as designadas “adendas”, são novos contratos celebrados com a *Oceano* através de ajuste direto e, por esta razão, ilegais, sendo esta prática suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.3.12 COMPRA DE MOTORIZADAS

Os dois contratos para compra de motorizadas celebrados por ajuste, em 2015, no valor total de 9.825 USD, são ilegais, uma vez que deveriam ter sido precedidos da realização do procedimento de solicitação de cotações, sendo a situação suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

2.3.13 AQUISIÇÃO DE AUTOMÓVEIS LIGEIOS

O MJ procedeu à abertura de concurso público nacional com vista compra de cinco automóveis, para a Defensoria Pública, cujo contrato foi celebrado pelo valor global de 134.500 USD.

O valor estimado da compra era de 137.000USD, referentes a um (1) *Toyota Rav4* e a quatro (4) *Toyota Rush*.

Apesar do objeto do procedimento ter sido definido através da indicação da marca a comprar, não foram definidos nos documentos do concurso as características ou especificações básicas dos automóveis, como sejam, por exemplo, o combustível pretendido (gasóleo ou gasolina), caixa automática ou manual, etc., aspetos que, como se sabe, têm implicações importantes no desempenho e preço dos carros.

Foram adequadamente definidos os critérios de admissão das propostas.

O critério de adjudicação foi o da melhor relação qualidade/preço (best value for money), não tendo, contudo, sido definido o rácio para ponderação da valia técnica e do fator preço para a determinação e classificação final das propostas.

Não foram, igualmente, definidos os critérios, subcritérios e respetivas ponderações, a utilizar na avaliação das propostas técnicas.

Constatou-se que o *Toyota Rav4* entregue pela *Mutiara* e pago pelo MJ, nada teve que ver com o modelo previsto no contrato.

O MJ pagou 42.500 USD por um modelo que se encontra perfeitamente ultrapassado, quer em termos de *design*, mas, principalmente, em termos de tecnologia incorporada.

O MJ procedeu, ainda, à celebração, por ajuste direto, de dois contratos para a aquisição de quatro automóveis ligeiros no valor total de 133.500 USD, cujos valores estimados impunham a realização de solicitação de cotações (33.500 USD) e de concurso público nacional (100.500 USD), pelo que os contratos são ilegais e suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

A celebração destes dois contratos pode ser entendida como constituindo o fracionamento da despesa pública.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.3.14 COMPRA DE CAMIONETAS PARA TRANSPORTE DE PRESOS

O MJ procedeu à celebração de um contrato com a empresa *Jape (Jap Alen)* para o fornecimento de dois veículos para transporte de presos (carrinhas celulares) destinados à DNSPRS, pelo valor total de 77.776 USD, tendo este contrato sido adjudicado de forma legal e regular.

2.3.15 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA

O MJ procedeu à celebração, em 22 de outubro de 2015, por ajuste direto de um contrato com a *Lorosae-Loromonu*, para o fornecimento de equipamentos segurança para a PCIC, no valor total de 34.939,30 USD, como sejam, por exemplo, coletes à prova de bala, algemas e alvos para a prática de tiro, de entre outros.

O ajuste direto realizado não tem enquadramento nas exceções previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, pelo que o mesmo é ilegal, uma vez que devia ter sido precedido da realização do procedimento por solicitação de cotações.

Estes factos são, também, suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

2.3.16 CONSTRUÇÃO DE MURO, PAVIMENTO, CASA DE GERADORES E POSTO DE SEGURANÇA

Foi realizado um concurso público nacional com vista à adjudicação das obras relativas à “*New Construction of Pavement, Fence, Generator Building and Security Post*” para a DNRN, tendo o contrato sido celebrado com a empresa *Ómega*, em agosto de 2015, pelo valor de 144.067 USD.

O concurso realizado foi legal e regular, tendo a adjudicação sido fundamentada adequadamente.

2.3.17 OBRAS DE REABILITAÇÃO DA PRISÃO DE SUAI

A CNA procedeu durante o ano de 2014 à realização de concurso público internacional com vista à adjudicação das obras de reabilitação da prisão de Suai, cujo contrato foi assinado em julho de 2014, com o valor de 1.076.365 USD.

O concurso realizado respeitou o estabelecido no RJA.

2.3.18 OUTRAS MATÉRIAS

2.3.18.3 Garantias de execução e de qualidade

Não se obteve evidência da exigência e prestação de garantias de execução nem garantias de qualidade, com referência aos contratos analisados nesta auditoria, com exceção dos referentes à execução de obras.



4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se ao Ministério da Justiça a adoção das seguintes medidas:

1. Corrija os pontos fracos do Sistema do Controlo Interno identificados na auditoria.
2. Defina, nos procedimentos de aprovisionamento realizados, o objeto da compra tendo em conta as características e funcionalidades pretendidas, sem limitar a participação nos procedimentos a fornecedores de marcas específicas.
3. Elabore propostas de autorização para abertura de todos os procedimentos de aprovisionamento realizados, onde conste:
 - a. Informação sobre a necessidade e justificação para a realização de uma determinada despesa pública;
 - b. A base legal;
 - c. A descrição qualitativa e quantitativa sobre o bem ou serviço que se pretende adquirir;
 - d. O valor estimado da despesa;
 - e. O procedimento de aprovisionamento que deve ser realizado tendo em consideração o valor estimado da despesa e os procedimentos impostos por lei;
 - f. A competência para aprovar o procedimento;
4. Proceda à realização de estimativas relativas ao valor da despesa com a aquisição de bens e serviços e que deve servir de base à escolha do tipo de procedimento de aprovisionamento a iniciar;
5. Fundamente de forma adequada a escolha do tipo de procedimento de aprovisionamento, cuja competência cabe à entidade com competência para iniciar o procedimento, tal como prevê o art. 46.º do RJA.
6. Defina previamente ao início dos concursos os requisitos e critérios de admissão das propostas e os critérios e ponderações para avaliação das propostas;
7. Defina em todos os concursos o rácio de ponderação da valia técnica e do fator preço, para a determinação nota e classificação final das propostas – melhor relação qualidade / preço (ex: 40/60).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

8. Inclua nos avisos de abertura dos procedimentos de concurso a quantificação dos fatores a ter em conta na avaliação das propostas.
9. Inclua nos relatórios de avaliação das propostas informação comparativa sobre os preços apresentados pelos vários concorrentes;
10. Faça constar dos relatórios do júri dos procedimentos a ordenação final das propostas de acordo com o critério de adjudicação definido nos documentos do procedimento.
11. Proceda à fundamentação escrita das razões que levam à escolha das propostas vencedoras dos procedimentos, em cumprimento do n.º 2 do art. 7.º do RJA;
12. Cumpra com o que se encontra legalmente previsto para os anúncios com a intenção de adjudicação, no que se refere à indicação das “razões da escolha” da proposta vencedora do procedimento, nos termos do previsto no n.º 1 do art. 89.º do RJA, bem como o valor do contrato a celebrar e o prazo para apresentação de reclamações.
13. Cumpra com o estabelecido no RJA no que se refere à realização de concursos públicos para a celebração de contratos de valor estimado superior a 100.000 USD, tal como se encontra previsto na al. a) do art. 37.º;
14. Recorra ao ajuste direto apenas nas situações previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, devendo ter presente que o ajuste direto é um procedimento excepcional, conforme estabelece o n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma, e não um procedimento regra.
15. Se abstenha de fazer sucessivas adendas a contratos com vista ao prolongamento da sua vigência, evitando a realização de consultas ao mercado, prática que coloca em causa o cumprimento dos princípios da legalidade e obediência às normas legais, igualdade, concorrência, publicidade, transparência e prossecução do interesse público, aplicáveis ao aprovisionamento público.
16. Faça constar de todos os contratos celebrados o valor dos mesmos, indicando o seu valor global e preços unitários inerentes, elementos fundamentais dos contratos públicos, tal como dispõe a al. d) do n.º 1 do art. 27.º do RJCP.
17. Utilize as línguas oficiais nos procedimentos de aprovisionamento de carácter nacional e nos respetivos contratos, em cumprimento do RJA e do RJCP.
18. Exija a prestação de garantias de execução e de qualidade, atendendo ao disposto nos arts. 33.º e 34.º do RJCP.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

5. DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Recurso decidem, em plenário o seguinte:


- 1) Aprovar o presente relatório nos termos da al. h) do n.º 1 do art. 60.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, com as recomendações dele constantes;
- 2) Notificar os responsáveis Ivo Valente e Jaime Xavier Lopes deste Relatório, com o envio de cópia do mesmo;
- 3) Notificar o Procurador-Geral da República do relatório final aprovado, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art. 23.º, n.º 5 do art. 40.º, n.º 1 do art. 42.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto;
- 4) Remeter cópia do relatório ao Presidente do Parlamento Nacional, ao Primeiro-Ministro e ao Ministro da Justiça;
- 5) No prazo de 6 meses, o Ministério da Justiça deverá informar a Câmara de Contas do Tribunal de Recurso sobre o seguimento dado às recomendações feitas neste relatório;
- 6) Após as notificações e comunicações necessárias, publicar o Relatório no sítio da *internet* dos Tribunais.

Tribunal de Recurso, 14 de fevereiro de 2019.

O Plenário de Juizes do Tribunal de Recurso,


(Deolindo dos Santos)

Presidente


(Guilhermino da Silva)

Relator


(Jacinta Correia da Costa)


(Duarte Tilman Soares)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

6. MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.3.6	Celebração de ato ilegal por ajuste directo, para o fornecimento de combustível pela <i>Aitula Fuels</i> , quando se impunha a realização de concurso público nacional, face ao valor estimado da despesa (170.000 USD). Despesa realizada: 95.250 USD	N.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, da al. a) do art. 37.º, do art. 38.º, do n.º 1 do art. 44.º e dos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	
2.3.6	Celebração de ato ilegal por ajuste directo, para o fornecimento de combustível pela ETO, quando se impunha a realização de concurso público nacional, face ao valor estimado da despesa (170.000 USD). Despesa realizada: 96.750 USD	N.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, da al. a) do art. 37.º, do art. 38.º, do n.º 1 do art. 44.º e dos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	
2.3.7	Celebração de ato ilegal por ajuste directo, para os serviços de manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações eléctricas, quando se impunha a realização de procedimento de aprovisionamento concorrencial. Despesa realizada: <i>por apurar</i>	N.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, no n.º 1 do art. 5.º, no art. 7.º, no art. 11.º, no n.º 1 do art. 44.º e nos n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.3.11	Celebração de ato ilegal por ajuste directo, para realização de despesa com "outros fornecimentos", quando se impunha a realização de procedimento de aprovisionamento concorrencial. Despesa realizada: <i>por apurar</i>	N.ºs 1, 2 e 3 do art. 4.º, n.º 1 do art. 5.º, art. 7.º, art. 11.º, n.º 1 do art. 44.º e n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	
2.3.12	Celebração de contrato ilegal por ajuste directo, com a empresa UD. Palma MTC, para a compra de motorizadas, quando a lei impunha a realização do procedimento por solicitação de cotações atento o valor estimado da despesa (10.500 USD). Valor do contrato: 4.425 USD	N.ºs 1 e 3 do art. 4.º, n.º 1 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, al. e) do art. 37.º, art. 43.º, n.º 1 do art.º 44 e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA.	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	
2.3.12	Celebração de contrato ilegal por ajuste directo, com a empresa UD. Palma MTC, para a compra de motorizadas, quando a lei impunha a realização do procedimento por solicitação de cotações, atento o valor estimado da despesa (10.500 USD). Valor do contrato: 5.400 USD	N.ºs 1 e 3 do art. 4.º, n.º 1 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, al. e) do art. 37.º, art. 43.º, n.º 1 do art.º 44 e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA.	Assinatura do ato/contrato Jaime Xavier Lopes (Secretário de Estado das Terras e Propriedades)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.3.13	Celebração de contrato ilegal por ajuste directo, com a <i>Mutiara</i> , para a compra de três automóveis ligeiro, quando a lei impunha a realização de concurso público nacional, atento o valor estimado da despesa (100.500 USD). Valor do contrato: 100.500 USD	N.ºs 1 e 3 do art. 4.º, n.º 1 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, al. a) do art. 37.º, art. 38.º e n.ºs 1 e 3 do art. 47.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	
2.3.13	Celebração de contrato ilegal por ajuste directo, com a <i>Auto Timor-Leste</i> , para a compra de um automóveis ligeiro, quando a lei impunha a realização do procedimento por solicitação de cotações atento o valor estimado da despesa (33.500 USD). Valor do contrato: 33.000 USD	N.ºs 1 e 3 do art. 4.º, n.º 1 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, al. e) do art. 37.º, art. 43.º e n.º 1 do art. 44.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	
2.3.15	Celebração de contrato ilegal por ajuste directo, com a <i>Lorosae-Loromonu</i> , para a compra de equipamentos de segurança, quando a lei impunha a realização do procedimento por solicitação de cotações atento o valor estimado da despesa (37.495 USD). Valor do contrato: 34.939 USD	N.ºs 1 e 3 do art. 4.º, n.º 1 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, al. e) do art. 37.º, art. 43.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA	Assinatura do ato/contrato Ivo Valente (Ministro da Justiça)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC. Art. 9.º do RJA. N.ºs 1 e 2 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7. MAPAS ANEXOS

7.1 LISTA DE CONTRATOS CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

							USD
N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa	
1	7/7/2014	ICB/11/MOJ/2014	Rehabilitação Prisão de Suai	1,076,366	Concurso Público Internacional	MAR VERMELHO	
2	19/5/2015	MJ-007/May/2015	Fornese hahan ba Prizioneiro Becora	234,330	Concurso Público Internacional	FRANCES	
3	22/5/2015	MJ-006/May/2015	Fornese hahan ba Guarda Prizioneiro Becora	136,618	Nacional	LIQUADAN	
4	21/5/2015	MJ-005/May/2015	Fornese hahan ba Prizioneiro Gleno	52,430	Solicitação de Cotações	ULU BATO E MAIA	
5	29/9/2015	MJ-040/Sep/2015	Fonese hahan ba Guarda Prizioneiro Gleno	31,779	Ajuste Directo	NONEMAR	
6	3/8/2015	MJ-028/Jul/2015	Akizisaun ba Karreta	77,776	Solicitação de Cotações	JAPE	
7	13/8/2015	MJ-031/Agosto/2015	Akizisaun Ekipamentu Informatika	7,320	Solicitação de Cotações	HERO INTERNATIONAL	
8	11/9/2015	MJ-036/Sep/2015	Outros Ekipamentus	5,583	Solicitação de Cotações	OCEANO	
9	11/9/2015	MJ-038/Sep/2015	Fornese Ekipamentu de Aqua	350	Solicitação de Cotações	OCEANO	
10	1/6/2015	MJ-011/May/2015	Fornese hahan no Snack ba eventu CPLP	29,680	Solicitação de Cotações	SALÃO DELTA NOVA	
11	13/8/2015	MJ-022/August/2015	Servisu Limpeza/Cleaning Service	6,000	Solicitação de Cotações	ELTOMERY	
12	30/7/2015	MJ-024/July/2015	Manutensaun Ekipamentu Informatika	6,905	Solicitação de Cotações	PIN	
13	13/8/2015	MJ-026/August/2015	Manutensaun ba Edifisiu	9,862	Solicitação de Cotações	BABOE	
14	13/8/2015	MJ-032/August/2015	Manutensaun ba Ekipamentu Eletroniku	1,710	Solicitação de Cotações	CONFIANCA ELECTRONIC	
15	13/8/2015	MJ-030/August/2015	Manutensaun Karreta	13,625	Solicitação de Cotações	OFICINA NAROMAN	
16	30/7/2015	MJ-020/July/2015	Fornese Bilhete Aviaun	46,000	Solicitação de Cotações	J VISION TRAVEL	
17	31/7/2015	MJ-025/July/2015	Fornese Material Eskritoriu/ATK	570	Solicitação de Cotações	SINAR MEDIA CORP	
18	30/7/2015	MJ-027/July/2015	Manutensaun Motorizada	8,077	Solicitação de Cotações	ROCELY	
19	14/8/2015	MJ-023/August/2015	Servisu Limpeza/Cleaning Service	6,590	Solicitação de Cotações	MALIRESI	
20	13/8/2015	MJ-021/August/2015	Servisu Limpeza/Cleaning Service	3,950	Solicitação de Cotações	RICS	
21	8/4/2015	MJ-09/April/2013 (Adenda Kontatu)	Manutensaun ba Gerador, AC e Instalasaun Eletridade	-	Solicitação de Cotações	VINTE DE NOVEMBRO	
22	24/4/2014	MJ-16/April/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Toner ba Impressora	12,535	Solicitação de Cotações	KURNIA SUPPLIER	
23	2013	MJ-06/April/2011 (Adenda Kontratu)	Outros Fornesimentu	-	Solicitação de Cotações	OCEANO	
24	7/4/2015	MJ-041/October/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Senhas Kombustivel	-	Solicitação de Cotações	ESPERANSA TIMOR OAN	
25	5/11/2015	MJ-044/Agosto/2015	Akizisaun ba Karreta	33,000	Ajuste Directo	AUTO TIMOR-LESTE	
26	10/11/2015	MJ-045/October/2015	Akizisaun Motorizadas (DNSPRS)	4,425	Ajuste Directo	UD. PALMA MTC	
27	2013	MJ-040/October/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Kumbustivel	-	Solicitação de Cotações	AITULA FUELS	
28	10/8/2015	NCB/MJ.001/III/2015	Konstrusaun ba Moru, Pavimentu, Casa Gerador no Postu Seguransa ba DNRN	144,068	Concurso Público Nacional	OMEGA	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

USD

N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa
29	20/10/2015	MJ-041/September/2015	Supervisaun ba Konstrusaun Moru, Pavimentu, Casa Gerador no Postu Seguransa ba DNRN	13,000	Ajuste Directo	VIROS CONSULTANT
30	27/4/2015	MJ-001/April/2015	Akizisaun Ekipamentu Informatika	4,800	Solicitação de Cotações	VISI MITRA
31	28/4/2015	MJ-003/April/2015	Akizisaun Ekipamentu Elektronika	1,000	Solicitação de Cotações	MARMORI
32	27/4/2015	MJ-002/April/2015	Akizisaun Ekipamentu Informatika	1,000	Solicitação de Cotações	MONDEGO INTERNATIONAL
33	2011	MJ-002/2011	Produsaun Caderneta Passaporte, Sertidaun Registu Publiku, Sertidaun Nacimentu, Sertidaun casamentu, Guia de Obitu, Certidaun Notarial e Livro Acento	-	-	GRÁFICA NACIONAL
34	-	MJ-011/March/2012	Manutensaun ba Sistema Passaporte e Passe Fronteira	-	-	GRÁFICA NACIONAL
35	27/7/2015	MJ-019/July/2015	Equipamentu Komunikasaun	780	Solicitação de Cotações	SINAR MEDIA CORP
36	3/11/2015	MJ-035/August/2015	Ekipamentu Informatika	2,990	Solicitação de Cotações	SINAR MEDIA CORP
37	26/6/2015	MJ-017/June/2015	Supply of Vehicles	44,700	Solicitação de Cotações	MUTIARA
38	16/6/2015	MJ-006/June/2015	Producing Printing Magazines	12,480	Solicitação de Cotações	SILK GRAFICA
39	1/9/2015	MJ/033/August/2015	Supply of Informatics Equipment	800	Solicitação de Cotações	UNIVERSAL ELECTRIC
40	1/9/2015	MJ-034/August/2015	Supply of Electronic Equipment	1,200	Solicitação de Cotações	UNIVERSAL ELECTRIC
41	20/10/2015	MJ-042/October/2015	Supply of Communication Equipment	300	Solicitação de Cotações	UNIVERSAL ELECTRIC
42	29/4/2015	MJ-004/April/2015	Akizisaun Uniform (DNAF)	4,670	Solicitação de Cotações	AVONG TAILOR
43	15/5/2015	MJ-008/May/2015	Akizisaun Ekipamentu Elektroniku (DNAF)	6,810	Solicitação de Cotações	CO. CACTUS
44	18/5/2015	MJ-009/May/2015	Akizisaun Ekipamentu Elektroniku (PCIC)	580	Solicitação de Cotações	MARISTI
45	11/6/2015	MJ-014/June/2015	Akizisaun Ekipamentu Elektroniku (DNAF)	4,400	Solicitação de Cotações	SINAR MEDIA CORP
46	16/6/2015	MJ-016/June/2015	Akizisaun Karreta (DP)	134,500	Concurso Público Nacional	MUTIARA
47	24/6/2015	MJ-018/June/2015	Akizisaun Ekipamentu Informatika (PCIC)	18,800	Solicitação de Cotações	POR MOR
48	4/8/2015	MJ-029/August/2015	Akizisaun Ekipamentu Komunikasaun (PCIC)	49,850	Solicitação de Cotações	MADES
49	5/8/2015	MJ-030/August/2015	Akizisaun Ekipamentu Mobiliariu (PCIC)	10,874	Solicitação de Cotações	CAICOBILARI
50	11/9/2015	MJ-039/September/2015	Akizisaun Ekipamentu Elektroniku (PCIC)	1,100	Solicitação de Cotações	MADES
51	22/10/2015	MJ-043/October/2015	Akizisaun Ekipamentu Seguransa (PCIC)	34,939	Ajuste Directo	LORO SAE-LORO MONU
52	30/10/2015	MJ-046/October/2015	Akizisaun Ekipamentu Informatika (DP)	24,884	Solicitação de Cotações	TAGUS FUENTE
53	4/11/2015	MJ-047/November/2015	Akizisaun Karreta (PCIC)	100,500	Ajuste Directo	MUTIARA
54	6/11/2015	MJ-048/November/2015	Akizisaun Motorizadas (PCIC)	5,400	Ajuste Directo	UD. PALMA MTC
Total				2,429,905		



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7.2 LISTA DE CONTRATO OBJETO DA AUDITORIA (AMOSTRA) - DOCUMENTOS EM FALTA RELATIVOS A PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO

N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor (USD)	Rúbrica e Sub Rúbrica Orçamental	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa	Documentos em Falta
1	7/7/2014	ICB/11/MOJ/2014	Reabilitação Prisão de Suai	1,076,366	Capital e Desenvolvimento	Concurso Público Internacional	MAR VERMELHO	
2	19/5/2015	MJ-007/May/2015	Fornese hahan ba Prizoneiro Becora	234,330	Bens e Serviços	Concurso Público Internacional	FRANCES	1. Propostas apresentadas pelas empresas não admitidas ao procedimento; 2. Registo de abertura das propostas financeiras;
5	29/9/2015	MJ-040/Sep/2015	Fornese hahan ba Guarda Prozioneiro Gleno	31,779	Bens e Serviços	Ajuste Directo	NONEMAR	
6	3/8/2015	MJ-028/Jul/2015	Akizisaun ba Karreta	77,776	Capital Menor	Solicitação de Cotações	JAPE	
21	8/4/2015	MJ-09/April/2013 (Adenda Kontratu)	Manutensaun ba Gerador, AC e Instalasaun Eletrisidade	-	Bens e Serviços	Solicitação de Cotações	VINTE DE NOVEMBRO	Relativamente ao procedimento de aprovisionamento realizado em 2013: 1. Proposta de abertura e autorização do procedimento, incluindo o valor estimado da despesa; 2. Descrição e especificações do objecto da solicitação de cotações; 3. Relatórios do júri do procedimento;
23	2013	MJ-06/April/2013 (Adenda Kontratu)	Outros Fornesimentu	-	Bens e Serviços	Solicitação de Cotações	OCEANO	Relativamente ao procedimento de aprovisionamento realizado em 2013: 1. Proposta de abertura e autorização do procedimento, incluindo o valor estimado da despesa;
24	7/4/2015	MJ-041/October/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Senhas Kombustivel	-	Bens e Serviços	Solicitação de Cotações	ESPERANSA TIMOR OAN	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor (USD)	Rúbrica e Sub Rúbrica Orçamental	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa	Documentos em Falta
25	5/11/2015	MJ-044/Agosto/2015	Akizisaun ba Karreta	33,000	Capital Menor	Ajuste Directo	AUTO TIMOR-LESTE	1. Proposta apresentada pela empresa; 2. Evidência do contacto pelo MJ das empresas Dragon Service, Bravo International e a Jape, com vista ao fornecimento do veículo; 3. Proposta dos serviços do MJ com vista à adjudicação (incluindo despacho do Mñistro)
26	10/11/2015	MJ-045/October/2015	Akizisaun Motorizadas (DNSPRS)	4,425	Capital Menor	Ajuste Directo	UD. PALMA MTC	1. Evidência do contacto pelo MJ das empresas Bravo International e a Jape, com vista ao fornecimento das motorizadas; 2. Proposta dos serviços do MJ com vista à adjudicação (incluindo despacho do Mñistro)
27	2013	MJ-040/October/2011 (Adenda Kontratu)	Fornese Kumbustivel	-	Bens e Serviços	Solicitação de Cotações	AITULA FUELS	
28	10/8/2015	NCB/MJ.001/III/2015	Konstrusaun ba Moru, Pavimentu, Casa Gerador no Postu Seguransa ba DNRN	144,068	Capital e Desenvolvimento	Concurso Público Nacional	OMEGA	1. Decisão de adjudicação do contrato;
29	20/10/2015	MJ-041/September/2015	Supervisaun ba Konstrusaun Moru, Pavimentu, Casa Gerador no Postu Seguransa ba DNRN	13,000	Capital e Desenvolvimento	Ajuste Directo	VIROS CONSULTANT	1. Justificação para o preço do contrato;
33	2011	MJ-002/2011 (adenda)	Produsaun Caderneta Passaporte, Sertidaun Registu Publiku, Sertidaun Nacimentu, Sertidaun casamentu, Guia de Obitu, Certidaun Notarial e Livro Acento	-	Bens e Serviços	-	GRÁFICA NACIONAL	
34	-	MJ-011/March/2012 (adenda)	Manutensaun ba Sistema Passaporte e Passe Fronteira	-	Bens e Serviços	-	GRÁFICA NACIONAL	
37	26/6/2015	MJ-017/June/2015	Supply of Vehicles	44,700	Capital Menor	Solicitação de Cotações	MUTIARA	
46	16/6/2015	MJ-016/June/2015	Akizisaun Karreta (DP)	134,500	Capital Menor	Concurso Público Nacional	MUTIARA	1. Certificados do fabricante relativos aos carros fornecidos;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

N.º Ordem	Data Celebração	N.º Contrato	Objecto	Valor (USD)	Rúbrica e Sub Rúbrica Orçamental	Tipo de Procedimento de Aprovisionamento	Empresa	Documentos em Falta
51	22/10/2015	MJ-043/October/2015	Akizisaun Ekipamentu Seguransa (PCIC)	34,939	Capital Menor	Ajuste Directo	LOROSAE - LOROMONU	1. Documentação relativa à realização de pesquisa de mercado;
53	4/11/2015	MJ-047/November/2015	Akizisaun Karreta (PCIC)	100,500	Capital Menor	Ajuste Directo	MUTIARA	1. Evidência do contacto pelo MJ de outras empresas com vista ao fornecimento dos três veículos;
54	6/11/2015	MJ-048/November/2015	Akizisaun Motorizadas (PCIC)	5,400	Capital Menor	Ajuste Directo	UD. PALMA MTC	1. Proposta apresentada pela empresa; 2. Evidência do contacto pelo MJ de outras empresas com vista ao fornecimento das motorizadas;
Total				1,934,783				



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

8. FICHA TÉCNICA

Supervisão	Vitor Gorjão Rodrigues - até 30 de junho de 2016
	Luis Filipe Mota - a partir de 23 de abril 2018 <i>(Revisão do Relato)</i>
Equipa de Auditoria	Manuel Luan
	Tomás Gusmão



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

9. RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS AO CONTRADITÓRIO

Manuel Cárceres da Costa, Ministro da Justiça

 *Para à análise.*
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA *13/08 18*

 Gabinete do Ministro

Data: 10/08/2018
N/ Ref.: 143 / C-GM-MJ / VIII / 2018
V/ Ref.: TR/Ccontas/2018/251 *124*
Para: Exma. Senhora Dra. Natércia Gusmão
Veneranda Juíza Conselheira do Tribunal de Recurso
Cc.:
Assunto: Relato de Auditoria Concomitante a contratos não sujeitos a fiscalização prévia, celebrados pelo Ministério da Justiça – Exercício do Contraditório.



Saúdo respeitosamente V. Exa., Veneranda Juíza Conselheira.

Atento o ofício com a Ref.º TR/Ccontas/2018/251, datado de 10 de Julho de 2018, referente ao processo n.º 05/2015-AUDIT-C/CC, ao qual se reporta o relato identificado em epígrafe, cumpre-me fazer chegar ao conhecimento de V. Exa. a informação que *infra* se descreve.

Em 22 de Junho de 2018, fui investido na qualidade de Ministro da Justiça do VIII Governo Constitucional e assumi como uma das medidas prioritárias, a realização de uma auditoria aos serviços e organismos dependentes do Ministério da Justiça. Essa auditoria foi conduzida pelo Gabinete de Inspeção e Auditoria do Ministério da Justiça.

Ciente do trabalho desenvolvido pela Câmara de Contas, em prol da melhoria da prestação do serviço público, mormente no que concerne à área do aprovisionamento, o qual se reconhece e agradece, tenho a honra de informar que durante o meu mandato pretendo corrigir e colmatar as deficiências detectadas e que melhor se descrevem no relato *supra* aludido, bem como outras que se venham a constatar.

No que tange às falhas identificadas em relação ao **Sistema de Controlo Interno na Área do Aprovisionamento**, mais precisamente no que respeita à organização do arquivo individual dos processos, à elaboração do Plano de Aprovisionamento, bem como à estimação do valor da despesa a realizar com a aquisição de bens e serviços, tenho a honra de informar que se encontra em curso um levantamento de todos os procedimentos instituídos no Ministério, com o intuito de estabelecer normas internas ligadas a cada área e/ou serviço do Ministério, cientes de que ficaram patentes, ao longo do Relato, as questões suscitadas sobre as inúmeras falhas na definição dos critérios para efeitos de avaliação das propostas, na celebração de contratos sem valor e nas inúmeras adendas a contratos celebrados no pretérito.



112
Rua de Justiça, Colmeira
Dó, Timor-Leste
Mail : gabinete.mj.ortevoc@gmail.com
Web : www.mj.gov

Manuel Cárceres da Costa



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS



MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA



Gabinete
do Ministro

Por último, e no que concerne aos documentos solicitados através da lista constante do Ponto 5.2 do Relatório identificado *supra*, cumpre informar que, compulsados os arquivos existentes neste Ministério, foram coligidos os documentos que constam do Anexo ao presente ofício, pela ordem indicada na referida lista e tomando em consideração o enunciado no Ponto 1.4 do Relatório sobre a *colaboração dos serviços*.

Sem mais, coloco-me à disposição do Venerando Tribunal de Recurso para prestar os esclarecimentos que V. Exa. entenda por oportuno solicitar.

Com os melhores cumprimentos,



Manuel Cárceres da Costa
O Ministro da Justiça

Nota:

Juntam-se em Anexo:

- ✓ 2 (duas) cópias da Delegação de poderes do Ministro Ivo Valente ao Secretário de Estado de Terras e Propriedades em 2015, por ocasião da substituição do mesmo no exercício das suas funções;
- ✓ Carta ref.º MJ/DNAF/326/VII/2918, de 18 de Julho do Director Nacional de Administração e Finanças;
- ✓ 6 (seis) dossiers, A, B, C, D, E e F contendo os documentos solicitados e descritos no Relatório.



2 | 2
Rua de Justiça, Colmeira
Dili, Timor-Leste
Mail : gabinete.mj.atevost@gmail.com
Web : www.mj.gov.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente, Ex-Ministro da Justiça

Para a análise.
21/08 '18

Ivo Valente

TRIBUNAL DE RECURSO	
ENTRADA	127
Data	21-8-2018
Horas	9.16
Assinatura	Ri Telefone

Exma. Senhora
Juíza-Conselheira do Tribunal de Recurso

TR/CContas/2018/252
Processo n.º 05/2015-AUDIT-C/CC

Ivo Valente, notificado nos termos do art.º 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto do Relato de Auditoria Concomitante a Contratos Não Sujeitos a Fiscalização Prévia Celebrados pelo Ministério da Justiça, e na qualidade de **ex-Ministro da Justiça durante o período de 16 de Fevereiro de 2015 a 15 de Setembro de 2017**, vem, sobre os factos e matérias dele constantes, exercer o direito de contraditório nos seguintes termos:

2.3.6 Fornecimento de combustíveis - Aitula Fuels
2.3.6 Fornecimento de combustíveis - ETO

Ao contrário do referido no Douto relatório de auditoria nenhum dos contratos/adenda ultrapassou o valor de 100.000,00 USD, razão pela qual não seria necessário o procedimento de concurso público referente a estas aquisições de combustível.

Mais se esclarece que os procedimentos adoptados sempre foram contínuos e ininterruptos no Ministério da Justiça, tendo sido promovidos pelos respectivos serviços, desconhecendo o expoente a razão subjacente porque durante vários anos se adoptou esta prática. Rejeita-se liminarmente a imputação de que o expoente tentou por alguma via impedir consultas ao mercado. Apenas e só anuiu aos procedimentos em vigor no Ministério da Justiça e cujos serviços lhe asseguraram ser legais.

De sublinhar também que, de acordo com as informações dadas pelos serviços do Ministério da Justiça, apenas estas duas companhias, ETO e Aitula, têm a capacidade logística de fornecer combustíveis em todo o território nacional.

Tanto em relação à ETO como a Aitula Fuels, as adendas serviram igualmente para regularizar pagamentos relativos a contratos anteriores, cuja responsabilidade não é do expoente enquanto Ministro da Justiça. Vide texto da adenda n.º 11 (anexo 3) onde se refere: "Tendo em conta que o Ministério da Justiça encontra-se na fase recolha de



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente

informações de dívidas para efeitos de pagamento.” O Ministério viu-se então, na contingência de ter que manter estes contratos. A decisão de renovação foi uma decisão de boa gestão para evitar o processo civil contra o Estado, em especial o Ministério da Justiça.

De referir ainda que, não se prova que os contratos celebrados com as empresas **AITULA FUELS** e **ETO** possam ter resultado em prejuízo para o Estado, elemento fundamental para determinar qualquer tipo de responsabilidade.

2.3.7 Manutenção de geradores, aparelhos de ar condicionado e instalações eléctricas – *Vinte de Novembro*

Ao contrário do que afirma o Douro relatório de auditoria, o objecto do procedimento está perfeitamente limitado com a descrição dos serviços a prestar, a saber, a “*Manutensaun ba gerador, AC + Instalasaun ba electrisidade*”. Contudo, concordamos que o mesmo deveria ter sido, em 2013, ou seja antes da tomada de posse do expoente, melhor redigido de modo a incluir com a definição dos equipamentos em causa.

No entanto, este tipo de contrato está desenhado para assegurar a prestação de serviços técnicos de manutenção de uma forma contínua de modo a garantir a funcionamento permanente das instalações do Ministério da Justiça, havendo lugar a pagamento pelos serviços apenas e quando os técnicos se deslocam para efectuar manutenção preventiva e reparações. Neste sentido, e nos termos acordados com a empresa *Vinte de Novembro* antes do expoente tomar posse, não foi possível estabelecer um valor contratual prévio às reparações que, por definição, ocorrem sem possibilidade de previsão ou antecipação.

Em relação às adendas objecto da suposta responsabilidade financeira sancionatória, sempre se diga que as mesmas foram celebradas por indicação dos serviços que indicaram ser esta a única empresa com os conhecimentos necessários para proceder à manutenção dos equipamentos em causa, com capacidade para o fazer em todas as instalações do Ministério do Justiça em todo território nacional.

De referir ainda que, se desconhece totalmente qual o papel da empresa *Mar Vermelho* que o relatório indica em relação a este contrato. Razão pela qual não podemos proceder a uma cabal clarificação desta situação.

2.3.11 Despesas com outros fornecimentos – *Oceano*

Volta-se uma vez mais a enunciar que os procedimentos adoptados sempre foram contínuos e ininterruptos no Ministério da Justiça, tendo sido promovidos pelos respectivos serviços. O expoente desconhece totalmente à adopção desta prática



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente

durante vários anos, e nessa medida, rejeita-se liminarmente a imputação de que o expoente tentou por alguma via impedir consultas ao mercado, conforme se pode verificar pela análise do “Relatório Tenderizaun ba Akisisaun Outrus Fornesimentu RFQ MJ-09/2013, Tinan 2013” (Anexo 4) que demonstra que se procedeu a um processo de solicitação de quotas abertas e transparente.

Volta-se a sublinhar que o expoente, apenas e só, concordou com os procedimentos em vigor no Ministério da Justiça e cujos serviços lhe asseguraram ser legais.

Importa também sublinhar que o acordo com a empresa Oceano era do tipo RFQ, o que significa que, as aquisições eram efectuadas de acordo com as necessidades do ministério, não tendo por isso um valor global *a priori*. No que respeita à lista unitária de preços dos produtos e materiais em causa, junta-se como anexo à presente resposta (Anexo 5).

2.3.12 Compra de motorizadas – UD Palma

No que respeita aos contratos em epígrafe refere-se que a alteração à cilindrada se deveu ao facto de não existir no mercado, à data da aquisição, motorizadas da marca Honda Supra X 125 cc.

O levantamento sobre a disponibilidade de motorizadas disponíveis no mercado foi realizada pelos serviços do Ministério de Justiça presencialmente pelos próprios funcionários. Pelo facto de não haver motorizadas da marca e modelo *supra* referido, recomendaram ao expoente que, em virtude da urgência, se adquirisse as motorizadas que houvessem no mercado, de cilindrada equivalente e aos fornecedores que as tinham disponíveis. Perante esta recomendação dos serviços do Ministério, e a urgência de concretizar esta aquisição antes de 15 de Novembro, quando o Ministério das Finanças deixa de aceitar entrega de CPV's, o expoente decidiu pela necessidade de dotar a PCIC e a Direcção de Prisões dos meios solicitados para cumprirem a sua missão.

De sublinhar que não se compreende a razão porque apenas o decisor político, o único interveniente que não é técnico, a ser demandado pela Câmara de Contas, quando é óbvio que é o único que não tem acesso facilitado aos processos e procedimentos que instruíram os contratos celebrados. Não poderá ser o decisor político a responder por todos os procedimentos técnicos e muito menos ser o único responsável por eventuais erros dos serviços de aprovisionamento do Ministério da Justiça.

2.3.13 Compra de automóveis ligeiros – Mutiara e outros

- Toyota Rav 4



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente

Os critérios de admissão da proposta estavam correctamente definidos no caderno de encargos (*bidding document*) (Anexo 6) e não no anúncio efectuado nos meios de comunicação social.

No que respeita ao critério de adjudicação, ou seja que o júri decidiu pelo preço mais baixo e não o da melhor relação qualidade de preço, sempre se estranha o facto do júri não ter sido igualmente questionado nesta fase, uma vez que o expoente não participou no painel e desconhece qual o critério verdadeiramente utilizado para a selecção da proposta vencedora. Tão pouco teve qualquer influência na escolha da proposta vencedora. Não será o decisor político responsável por responder perante as dúvidas suscitadas, mas sim os técnicos do serviço de aprovisionamento do Ministério da Justiça.

Refira-se que, “segundo indicações da Câmara de Contas”, o *Toyota Rav 4* entregue pela adjudicatária veio a ser bastante diferente do modelo previsto no contrato. Não foi contudo o Ministro da Justiça que procedeu à aceitação do veículo, desconhecendo se corresponde ou não à verdade. A referência à geração do automóvel, modelos e tecnologia que acreditamos ser decorrente da análise da Câmara de Contas, não é, obviamente, do conhecimento do expoente. O expoente, enquanto Ministro da Justiça, não tem meios para verificar as características dos automóveis ou saber, como se alega no relatório, onde os modelos das marcas são produzidos. Não recebeu o veículo e não o usou.

No Douto relatório alega-se igualmente, que o *Toyota Rav 4* adquirido teria um valor consideravelmente inferior, deixando por esclarecer quais os meios que a Câmara de Contas tem para aferir dos valores do mercado em Timor-Leste. É uma alegação que carece de prova, pois o mercado timorense é reconhecido por não ter o mesmo nível de desvalorização ou depreciação que ocorre em mercados mais maduros.

Em relação aos documentos solicitados, como as certidões das empresas concorrentes identificadas no mapa anexo 5.2, informa-se que o expoente não tem como aceder a essa informação, pois como foi referido acima, não participou do júri e presentemente não ocupa nenhum cargo que lhe permita ter acesso a essa documentação. O mesmo se manifesta em relação ao pedido de envio do certificado do fabricante.

- **Mitsubishi Strada Triton**

No que respeita ao critério de adjudicação e ao cumprimento de todos requisitos, nomeadamente a nacionalidade dos proprietários da empresa Bravo International, destaca-se que estes elementos são analisados pelo júri do concurso público, pelo que se estranha o facto do júri não ter sido questionado nesta fase, uma vez que o expoente não participou no painel e desconhece qual se o critério verdadeiramente utilizado para a selecção da proposta vencedora, não tendo qualquer influência na escolha da proposta vencedora. Não será o decisor político responsável por responder perante as dúvidas suscitadas, mas sim os técnicos do serviço de aprovisionamento do Ministério da Justiça e o painel de júri que tomou esta decisão.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente

- **Mitsubishi double cabin HDX – Diesel caixa manual**
- **Mitsubishi Triton HDX – Auto Timor-Leste**

Em relação à questão suscitada sobre o fraccionamento da despesa pública: Não há qualquer fraccionamento porque são direcções diferentes com orçamentos distintos, apesar de estarem sob tutela do Ministério da Justiça. Clarifica-se que a PCIC tem orçamento próprio assim como a Direcção das Prisões.

No que respeita à urgência justificada através do Ofício n.º 699/GM/MJ, que ao contrário do que alega o Douto Tribunal, foi assinado a 21 de Outubro de 2015, como se verifica pela inscrição e assinatura "MCHA 21/10/2015" no fundo da primeira página do referido despacho.

Importa destacar que o V Governo, tomou posse a 16 de Fevereiro de 2015 e propôs ao Parlamento Nacional um orçamento rectificativo que veio a ser promulgado e publicado no Jornal da República a 7 de Abril de 2015. Sucede que, todo o Plano de Aprovisionamento teve que ser alterado e sobretudo adiado, pois após o a aprovação de um novo orçamento ou de uma rectificação, o Ministério das Finanças demora cerca de dois meses até regularizar os processos de libertação de fundos.

Torna-se igualmente fundamental esclarecer que em relação à PCIC, que esta tinha acabado de ser estabelecida e que apenas a 2 de Fevereiro de 2015 foi nomeado o seu Director. A PCIC não tinha instalações, não tinha pessoal e não qualquer equipamento ou meios para dar início ao cumprimento da sua missão. Os poucos recursos humanos disponíveis tinham iniciado o seu trabalho e careciam de formação e experiência, o que deverá ser tomado em consideração na análise deste procedimento. Por este motivo, e eventualmente por inexperiência, só deram início ao processo de aquisição deste equipamento muito tarde no ano de 2015.

2.3.15 Equipamentos de segurança – Lorosae – Loromunu

A 22 de Outubro de 2015, o MJ procedeu à celebração de um contrato de fornecimento de equipamentos de segurança para a PCIC, no valor de 34.939,30 USD pelo facto de se tratar de uma compra de emergência nos termos dos artigos 93.º e 94.º do RJA.

Como referido no Douto relatório os fundamentos são o da urgência pois na justificação do ajuste directo apresentada pelo MJ são referidos os seguintes motivos:

- *Limitado período de tempo para a utilização dos fundos financeiros disponíveis no Orçamento de 2015.*
- *Após pesquisa realizada no mercado nacional, só a companhia Lorosae-Loromunu, Unipessoal, Lda, está pronta para fornecer todos os equipamentos específicos propostos para adquirir*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente

- *Outra razão acrescida que concorre para a urgência nesta aquisição que ora se propõe, prende-se com o facto de no Orçamento de 2016, na citada verba de US\$ 10.000,00 (...) ser manifestamente insuficiente para qualquer aquisição de equipamento de maior vulto (...).*

Em primeiro lugar cumpre esclarecer se esta aquisição, que estava prevista no Plano Anual de Aprovisionamento, foi ou não determinante para o cumprimento da missão da PCIC. Seria ou não possível através do orçamento subsequente, ou seja o de 2016 em que estava apenas previsto uma verba de US\$ 10.000,00, fazer esta aquisição? Pela análise de ambos os orçamentos de Estado e pelos valores em causa nos contratos, parece-nos óbvio que não.

Importa também clarificar que a PCIC tinha acabado de ser criada e que apenas a 2 de Fevereiro de 2015 foi nomeado o seu Director. A PCIC não tinha instalações, não tinha pessoal e não qualquer equipamento ou meios para dar início ao cumprimento da sua missão. Para além disso, os escassos recursos humanos disponíveis tinham iniciado o seu trabalho na PCIC e careciam de formação e experiência, o que deverá ser tomado em consideração na análise deste procedimento. Por este motivo, e eventualmente por inexperiência, só deram início ao processo de aquisição deste equipamento muito tarde no ano de 2015.

A recomendação para contratar os serviços desta companhia, sobretudo a garantia de ter experiência passada no fornecimento de bens semelhantes, foi feita pela PCIC, que foi responsável pela organização deste processo, juntamente com os serviços de aprovisionamento do Ministério de Justiça. Foi assegurado ao expoente que a aquisição efectuada à empresa *Lorosae – Loromonu* era a única possível, sendo obviamente o ajuste directo o procedimento indicado face ao facto de a empresa ser a única provedora dos bens em questão. De acordo com as informações recolhidas pela PCIC não havia outra alternativa ou empresa substituta razoável no mercado nacional.

Para melhor clarificar o Alto Tribunal sobre a recomendação feita pela PCIC para proceder à aquisição deste equipamento à empresa *Lorosae – Loromonu*, junta-se o procedimento de fornecimento à Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) de botas técnicas e especiais para as forças policiais. Confirma-se assim, a experiência no fornecimento de equipamentos às forças de segurança de Timor-Leste, atestando a recomendação efectuada pela PCIC.

Por fim, importa sublinhar que o artigo 9.º do RJA refere que todas as partes intervenientes podem ser responsabilizadas civil e disciplinarmente. Muito se estranha porque razão apenas o decisor político, ou seja, o interveniente *não-técnico* seja o único a ser demandado pela Câmara de Contas, quando é óbvio que é o único que não é responsável por instruir os processos dos contratos celebrados. Não poderá ser o decisor político a responder por todos procedimentos de formação contratual e muito menos ser o único responsável por eventuais erros dos serviços de aprovisionamento do Ministério da Justiça.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ivo Valente

Pede e Espera Deferimento,

Ivo Valente

Junta:

- Anexo 1:** Contrato n.º 01-08-2008-C40110 celebrado entre o Ministério das Finanças e a ETO;
- Anexo 2** – Contrato n.º 01-06-2008-C40111 celebrado entre o Ministério das Finanças e a AITULA FUELS;
- Anexo 3** - Relatório Tenderizaun ba Akisisaun Outrus Fornesimentu RFQ MJ-09/2013, Tinan 2013
- Anexo 4** – Lista unitária de preços dos fornecimentos
- Anexo 5** – *Technical Proposal* Mutiara
- Anexo 6** – Anuncio Público do Concurso
- Anexo 7** – Anúncio Público do Resultado
- Anexo 8** – Certificado de garantia da empresa Mutiara
- Anexo 9** – Ofício n.º 699/GM/MJ de 21 de Outubro de 2015
- Anexo 10** – Contrato de fornecimento da empresa *Lorosae – Loromonu* de botas especiais para as forças de segurança



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Jaime Xavier Lopes, ex-Secretário de Estado das Terras e Propriedades

Para analisar.  23/07/18

TRIBUNAL DE RECURSO	
ENTRADA	113
Data	23/07/2018
Horas	9.51
Assinatura	 Telefone _____

Data: Díli 18 de julho de 2018

Para: **Merritíssima Juíza Conselheira do Tribunal de Recurso**
Senhora Maria Natércia Gusmão

Assunto:

Relato de Auditoria Concomitante a Contratos Não Sujeitos a Fiscalização Prévia Celebrados pelo Ministério da Justiça-Exercício do Contraditório.

Merritíssima Senhora Juíza Conselheira,

Kumpri ba karta n.º. TR/CContas/2018/253, data loron 10 fulan Julho tinan 2018, assunto, hanesan temi iha leten, hakarak hato'o informasaun relevante kona-ba prosesu n.º. 05/2015-AUDIT-C/CC mak hanesan tuir mai:

1. Bazeia ba karta n.º. 743/GM/MJ/XI/2015, data loron 3 fulan Novembru tinan 2015, Sekretáriu Estadu Terras no Propriedades iha VI Governu Konstitusional hetan delegasaun Kompeténsia nu'udar subtituto legal husi Ministru Justisa atu exerse funsaun sira ne'ebe atribui bazeia ba termus n.º. 2 artigo 8 husi Dekretu-Lei n.º. 6/2015, 11 de Março de 2015, kópia karta subtituto legal iha aneksu.
2. Nu'udar subtituto legal Ministru Justisa iha loron 5 fulan Novembru tinan 2015, asina kontratu n.º. MJ-048/Novembro/2015 ho Kompanã UD Plama MTC kona-ba fornese motorizada unidade hat (4) ba PCIC ho valor orsamentu \$ 5,400.00 (cinco mil e quatro centos dólares norte americano), kópia kontratu no invoice iha aneksu.
3. Razaun asina kontratu ho Kompanã UD Palma MTC nu'udar úniku fornecedor hodi fornese motorizada refere ba Ministériu Justisa -PCIC, bazeia ba dokumentu ajusta direta n.º. 746GM/MJ/2015, ne'ebe hetan ona aprovasaun no asinatura husi Ministru Justisa, kópia dokumentu iha aneksu.

Mak ne'e deit ba ita nia konsiderasaun hato'o obrigado barak.


Jaime Xavier Lopes, M. Eng.
Ex. Sekretáriu Estadu Terras no Propriedades