



Tribunal de Recurso  
CÂMARA DE CONTAS

Proc. n.º

4/2015/AUDIT-C/CC

RELATÓRIO DE  
AUDITORIA  
N.º 1/2019



AUDITORIA CONCOMITANTE A CONTRATOS NÃO SUJEITOS  
A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA CELEBRADOS PELO  
MINISTÉRIO DO TURISMO, ARTES E CULTURA –  
ANO DE 2015



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**ÍNDICE**

Índice de quadros e tabelas .....	2
Relação de siglas e abreviaturas .....	2
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
1.1. NATUREZA E ÂMBITO .....	3
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA.....	3
1.3. OBJECTIVOS .....	4
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	4
1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	4
<b>2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>8</b>
2.1 MINISTÉRIO DO TURISMO, ARTES E CULTURA .....	8
2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL .....	8
2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO .....	8
2.1.3 RECURSOS HUMANOS COM INTERVENÇÃO NO APROVISIONAMENTO .....	9
2.2. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DO APROVISIONAMENTO .....	11
2.2.1 ASPECTOS POSITIVOS .....	11
2.2.2 PONTOS FRACOS .....	11
2.2.3 AVALIAÇÃO .....	12
2.3. VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DOS PROCEDIMENTOS – QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS .....	12
2.3.1 QUESTÃO PRÉVIA – LIMITAÇÃO DE ÂMBITO .....	12
2.3.2 ENQUADRAMENTO GERAL.....	13
2.3.3 COMPETÊNCIAS E SUA DELEGAÇÃO .....	13
2.3.4 ANTES DO PROCEDIMENTO / CONCURSO.....	16
2.3.4.1 <i>Planeamento e orçamentação</i> .....	16
2.3.4.2 <i>Definição dos requisitos / especificações técnicas</i> .....	16
2.3.4.3 <i>Escolha do tipo de procedimento</i> .....	17
2.3.4.4 <i>Definição dos critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação</i> .....	18
2.3.5 PROCEDIMENTO / CONCURSO .....	20
2.3.5.1 <i>Convite para apresentação de propostas / anúncios</i> .....	20
2.3.5.2 <i>Avaliação das propostas</i> .....	21
2.3.5.3 <i>Adjudicação</i> .....	22
2.3.6 APÓS A ADJUDICAÇÃO .....	23
2.3.6.1 <i>Assinatura do contrato</i> .....	23
2.3.7 FORNECIMENTO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO .....	24
2.3.8 MANUTENÇÃO DE MOTORIZADAS.....	26
2.3.9 MANUTENÇÃO DE AUTOMÓVEIS.....	28
2.3.10 FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL PARA AUTOMÓVEIS E MOTORIZADAS.....	31
2.3.11 AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE VIAGENS AO ESTRANGEIRO .....	35
2.3.12 COMPRA DE AUTOMÓVEIS.....	40
2.3.13 OBRAS DE REABILITAÇÃO DO FORTE DE BAGUIA.....	41
2.3.14 OUTRAS MATÉRIAS .....	43
2.3.14.1 <i>Indicação do valor do contrato</i> .....	43
2.3.14.2 <i>Idioma utilizado nos documentos dos procedimentos e nos contratos</i> .....	43
2.3.14.3 <i>Garantias de execução e de qualidade</i> .....	44
<b>3. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES DA AUDITORIA.....</b>	<b>45</b>
<b>4. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>52</b>
<b>5. DECISÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>6. MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES .....</b>	<b>56</b>
<b>7. MAPAS ANEXOS.....</b>	<b>57</b>
7.1 LISTA DE CONTRATOS CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO DO TURISMO, ARTE E CULTURA .....	57
7.2 LISTA DE CONTRATOS OBJECTO DA AUDITORIA (AMOSTRA) - DOCUMENTOS EM FALTA RELATIVOS A PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO.....	59
<b>8. FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>61</b>
<b>9. RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS AO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>62</b>



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1 – RESPONSÁVEIS PELO MTAC - 2015.....	9
Quadro 2 – DIRIGENTES E CHEFIAS RESPONSÁVEIS PELO APROVISIONAMENTO .....	10
Quadro 3 – MEMBROS DA “EQUIPA” E “COMISSÃO DE AVALIAÇÃO” .....	10
Quadro 4 – COMPETÊNCIA LEGAL PARA APROVAÇÃO/AUTORIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO.....	14

**ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO .....	24
Tabela 2 – CONTRATOS DE MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO DE AUTOMÓVEIS .....	28
Tabela 3 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL .....	31
Tabela 4 – CONTRATOS PARA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE VIAGENS AO ESTRANGEIRO .....	35

**RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

SIGLAS / ABREVIATURAS	DESCRIÇÃO
Art.	Artigo
BoQ	<i>Bill of Quantities ou Mapa de Quantidades de Trabalhos</i>
CdC	Câmara de Contas
Cf.	Conforme
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
CPV	<i>Commitment and Payment Voucher</i>
DGAF	Direcção-Geral de Administração e Finanças
DL	Decreto-lei
DNAL	Direção Nacional de Aprovisionamento e Logística
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
MTAC	Ministério do Turismo, Artes e Cultura
OGE	Orçamento Geral do Estado
PA	Programa de Auditoria
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 Acção Anual da Câmara de Contas (CdC) para o ano de 2015<sup>1</sup> 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 do Turismo, Artes e Cultura (MTAC).

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 9/2011<sup>2</sup>, 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 MTAC 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 seleccionada através de método de amostragem não estatístico (selecção de elementos específicos).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> “1 - A Câmara de Contas pode realizar fiscalização concomitante: a) Através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos actos 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. OBJECTIVOS

O desenvolvimento desta acção de controlo visa alcançar os seguintes objectivos:

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

### 1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

Não obstante a boa colaboração prestada seus dirigentes, chefias e funcionários, constatou-se que a documentação facultada pelo MTAC a este Tribunal não se encontra, na generalidade dos procedimentos analisados, completa.

Assim, e considerando a necessidade existente de analisar todos os documentos inerentes aos procedimentos seleccionados no âmbito desta auditoria, foi solicitado em Ministério que remetesse à CdC, em sede de contraditório, os documentos que se encontravam em falta e que constavam no Mapa Anexo 5.2 do Relato de Auditoria<sup>3</sup>.

No **contraditório** foram enviados parte dos documentos em questão, sendo que continuam em falta, nesta data, os que constam do **Mapa Anexo 7.2** deste Relatório.

Assim sendo, não podemos deixar de notar a limitação de âmbito que se verificou na presente auditoria, situação a que se faz referência no **Ponto 2.3.1** deste Relatório.

### 1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeito do exercício do contraditório, consagrado no art. 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprova a Orgânica da Câmara de Contas - LOCC, foram instados para, querendo, se pronunciarem, sobre os factos constantes do Relato de Auditoria:

1. Francisco Kalbuady Lay, ex-Ministro do Turismo, Artes e Cultura;
2. Maria Isabel de Jesus Ximenes, ex-Secretária de Estado das Artes e Cultura;
3. António de Araújo Soares, ex-Diretor-Geral de Administração e Finanças<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Entendido como o relatório preliminar de auditoria.

<sup>4</sup> Relativamente ao extrato do Relato constituído pelos Pontos 2.3.3, 2.3.6.1, 2.3.10 e 4.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Foi também convidado o Ministro de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, Hermenegildo Augusto Cabral “Agio” Pereira, na qualidade de Ministro do Turismo, Comércio, e Indústria, interino, para pronunciar-se sobre o Relato de Auditoria.

Foram todos notificados no mesmo mês de Agosto de 2018, para apresentarem o seu contraditório no prazo de 30 dias.

O ex-Diretor-Geral de Administração e Finanças, António de Araújo Soares, apresentou as suas alegações no dia 5 de setembro de 2018.

O Ministro de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, Hermenegildo Augusto Cabral “Agio” Pereira, e o ex-Ministro do Turismo, Artes e Cultura, Francisco Kalbuady Lay, apresentaram pedidos de prorrogação do prazo para contraditório por mais 30 dias, que foram deferidos por este Tribunal.

Estes responsáveis vieram apresentar as suas alegações individuais no dia 9 de outubro de 2018.

A ex-Secretária de Estado das Artes e Cultura, Maria Isabel de Jesus Ximenes, não enviou qualquer resposta.

Dando plena expressão ao princípio do contraditório, a resposta recebida consta 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, quando entendido necessário, e tidas em consideração na elaboração do presente Relatório.

De notar que as alegações apresentadas pelos ex-Ministro do Turismo, Artes e Cultura, e pelo atual Ministro de Estado da Presidência do Conselho de Ministros são iguais, pelo que serão analisadas em conjunto.

Sem prejuízo importa analisar as “questões prévias” colocadas pelos responsáveis.

O ex-Ministro do Turismo, Artes e Cultura e o Ministro do Estado da Presidência do Conselho de Ministros alegaram, nos seus contraditórios, que:

*Nos termos do n.º 4, do artigo 84.º, da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprovou a Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, “A Câmara de Contas inicia o seu funcionamento após a publicação no Jornal da República dos Regulamentos, Resoluções e Instruções necessárias ao efetivo desempenho das suas atribuições e competências, a qual deve ocorrer no prazo máximo de 6 meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei”.*



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Ora, decorridos mais de 6 anos sobre a entrada em vigor desta Lei falta apurar se os diplomas regulamentares Resoluções e instruções necessárias ao efetivo desempenho das suas atribuições se encontram ou não publicados na sua íntegra, quer no que respeita à sua organização interna quer igualmente no que se refere à sua relação com terceiros, informação que desde já se requer a essa Veneranda Câmara de Contas.

Caso se verifique que tais normativos ainda não foram publicados então forçoso será extrair a conclusão que não existe enquadramento legal para a realização do presente Relato de Auditoria pelo que o mesmo deve ser considerado nulo e de nenhum efeito por falta de enquadramento legal.”

Cumprе então analisar a questão.

A norma citada pelos responsáveis, bem como toda a mencionada lei são omissas quanto ao tipo de Regulamentos, Resoluções e Instruções que deverão ser publicadas antes da sua entrada em funcionamento. É contudo claro, que, sendo a lei omissa quanto a esta matéria, a norma se refere aos Regulamentos, Resoluções e Instruções que o Tribunal considere necessários à sua entrada em funcionamento e ao desempenho das suas atribuições e competências.

Assim entendeu-se que com a publicação das Instruções sobre o Processo de Fiscalização Prévia aprovadas pela Deliberação 1/2013, de 21 de Janeiro de 2013, do Plenário do Tribunal de Recurso, e publicadas no Jornal da República, Série I, n.º 3, de 23 de Janeiro de 2013, se deu cumprimento a tal comando jurídico.

Apesar de tais Instruções se considerarem específicas do processo de fiscalização prévia, considerou-se serem essas as únicas consideradas necessárias para que a CdC pudesse entrar em funcionamento.

Ora, no que diz respeito às auditorias em concreto, estatui o n.º 1 do art. 40.º da LOCC que “[a] Câmara de Contas pode realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação do Parlamento Nacional ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro” (sublinhado nosso).

Determina o n.º 3 do art. 40.º da mesma lei que “[a]s auditorias são realizadas com recurso aos métodos e técnicas de auditoria decididos, em cada caso, pela Câmara de Contas” (sublinhado nosso).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

As auditorias realizadas pela CdC têm incidido sobre as entidades sujeitas à sua jurisdição e controlo financeiro e no âmbito da sua competência material essencial, tal como definido nos arts. 3.º e 12.º da LOCC, respectivamente.

Nas suas auditorias a CdC tem decidido, caso a caso, quais os métodos e técnicas a adoptar em função da modalidade de controlo subjacente (concomitante ou sucessiva), bem como o tipo ou natureza da auditoria em questão, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 3 do art. 40.º da LOCC.

Assim, e dos fundamentos supra expostos, conclui-se que a realização de auditorias pela CdC, onde se inclui a presente, bem como toda sua actividade de controlo financeiro, se encontra a ser realizada nos exactos termos previstos na lei, pelo que a nulidade do Relato de Auditoria arguida pelos responsáveis, por falta de enquadramento legal, não procede.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### 2.1 MINISTÉRIO DO TURISMO, ARTES E CULTURA

#### 2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

O MTAC 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 do turismo, da arte e da cultura<sup>5</sup>.

Os serviços do Ministério encontram-se sujeitos ao cumprimento das leis aplicáveis à administração pública, como sejam, o Regime Jurídico do Aprovisionamento<sup>6</sup> (RJA) e dos Contratos Públicos (RJCP)<sup>7</sup>, as Leis do Orçamento Geral do Estado (OGE)<sup>8</sup> e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF)<sup>9</sup> e os Decretos de Execução Orçamental<sup>10</sup>.

#### 2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

A estrutura orgânico-funcional do MTAC encontra-se definida no DL n.º 5/2013, de 8 de Maio e no DL n.º 32/2015, de 26 de Agosto, e compreende, para além do Ministro, que é coadjuvado pelo Secretário de Estado de Arte e Cultura, os serviços integrados na administração directa e indirecta do Estado, dos órgãos consultivos e dos serviços desconcentrados constituídos pelas direcções regionais<sup>11</sup>.

Integram a administração directa as Direcções-Gerais de Administração e Finanças, do Turismo e das Artes e da Cultura, bem como a Inspeção-Geral de Jogos<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Cf. Intróito do n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 6/2015, de 11 de Março, que aprova a orgânica do VI Governo Constitucional, e art. 1.º do DL n.º 32/2015, de 26 de Agosto, que aprova a orgânica do MTAC. Este último diploma procedeu à revogação do DL n.º 5/2013, de 8 de Maio (orgânica do Ministério do Turismo do V Governo Constitucional).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> DL n.º 12/2005, de 21 de Novembro.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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, rectificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de Setembro.

<sup>10</sup> 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".

<sup>11</sup> Cf. arts. 4.º a 7.º do DL n.º 5/2013, cit., e do DL n.º 32/2015, cit.

<sup>12</sup> Cf. n.ºs 1 e 4 dos arts. 5.º, *idem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Fazem, ainda, parte da administração directa do Estado para as áreas do turismo, artes e cultura, em matéria de transparência e boa governação, assessoria jurídica e formulação de políticas, o Gabinete de Inspeção e Auditoria Interna e o Gabinete Jurídico<sup>13</sup>.

Já a administração indirecta é composta pelos seguintes serviços públicos<sup>14</sup>:

- Centro de Convenções de Díli;
- Praças de Restauração/*Food Courts* (Metiaut);
- Centros de Turismo e Informação Turística;
- Unidade de Implementação da Academia de Artes, Cultura e Indústrias Criativas Culturais;
- Comissão de Acompanhamento da Academia de Artes, Cultura e Indústrias Criativas Culturais.

Os membros do Governo responsáveis pelas áreas do turismo, artes e cultura, no ano de 2015, constam da tabela seguinte.

Quadro 1 – RESPONSÁVEIS PELO MTAC - 2015

Nome	Cargo
<b>V e VI Governo</b>	
Francisco Kalbuady Lay	Ministro
Maria Isabel de Jesus Ximenes	Secretária de Estado das Artes e Cultura

### 2.1.3 RECURSOS HUMANOS COM INTERVENÇÃO NO APROVISIONAMENTO

A Direcção-Geral de Administração e Finanças (DGAF) tem por missão assegurar a gestão e execução dos procedimentos administrativos, financeiros, de gestão de recursos humanos e patrimoniais, aprovisionamento, logística e de tecnologia informática, cabendo-lhe, nomeadamente, assegurar a transparência dos procedimentos de despesas públicas, correspondente à aquisição de bens, obras e serviços<sup>15</sup>.

O aprovisionamento do MTAC é centralizado na Direcção Nacional de Aprovisionamento e Logística (DNAL), serviço integrado na DGAF, que assegura o apoio na área do planeamento, aquisição de bens e serviços e da logística do Ministério, cabendo-lhe, nomeadamente<sup>16</sup>:

<sup>13</sup> Cf. n.ºs 6 dos arts. 5.º, *idem*.

<sup>14</sup> Cf. arts. 6.º do DL n.º 32/2015, cit. Na anterior orgânica do MTAC (V Governo), aprovada pelo DL n.º 5/2013, cit., integravam a administração indirecta do Estado, o Hipódromo de Batugadé, a Biblioteca Nacional, o Museu e Centro Cultural e a Academia de Artes e Indústrias Criativas Culturais – cf. al. d) do n.º 1 e als a) a c) do n.º 2 do art. 6.º.

<sup>15</sup> Cf. n.º 1 e al. i) do n.º 2 do art. 9.º do DL n.º 32/2015, cit., e intróito e al. i) do art. 9.º do DL n.º 5/2013, cit.

<sup>16</sup> Cf. n.º 1 e als. a) a d) do n.º 2 dos arts. 12.º do DL n.º 32/2015, cit., e do DL n.º 5/2013, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

- Coordenar as actividades relacionadas com a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação dos planos anuais e plurianuais, de aprovisionamento do Ministério;
- Delinear estratégias e instrumentos de política de aprovisionamento sectorial, potencialmente geradores de ganhos de produtividade e competitividade;
- Elaborar e fornecer informações e indicadores de base estatística sobre as actividades de aprovisionamento, em coordenação com a Direcção Nacional de Gestão Financeira;
- Formular propostas e projectos de construção, aquisição ou locação de infraestruturas, equipamentos e outros bens necessários à prossecução das funções e políticas definidas pelo Ministério, incluindo o sistema informático.

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

Quadro 2 – DIRIGENTES E CHEFIAS RESPONSÁVEIS PELO APROVISIONAMENTO

Nome	Cargo
António de Araújo Soares	Director-Geral de Administração e Finanças
Arnaldo Freitas	Director Nacional de Aprovisionamento e Logística
Maria Angélica dos Mártires de Carvalho	Chefe do Departamento de Aprovisionamento

A avaliação das propostas recebidas no âmbito dos procedimentos de aprovisionamento do Ministério, realizados ao longo de 2015, foi feita pelos seguintes membros das designadas “Equipa de Avaliação” e “Comissão de Avaliação”.

Quadro 3 – MEMBROS DA “EQUIPA” E “COMISSÃO DE AVALIAÇÃO”

Nome	Função
<b>Equipa de Avaliação</b>	
António de Araújo Soares	Director-Geral de Administração e Finanças/Chefe da Equipa
Arnaldo Freitas	Oficial de Aprovisionamento <sup>17</sup> /Membro
Maria Angélica dos Mártires de Carvalho	Chefe do Departamento de Aprovisionamento/Membro
Anito P. de Jesus	Oficial de Aprovisionamento/Membro
Moniz M. de Araújo	Oficial de Aprovisionamento/Membro
<b>Comissão de Avaliação e Análise dos Procedimentos Administrativos e Financeiros</b>	
António de Araújo Soares	Director-Geral de Administração e Finanças/Chefe da Equipa/Presidente
Augusto M. de Oliveira Carvalho	Inspector de Auditoria Interna/Membro
Cecília Maria Assis Belo	Directora-Geral da Cultura/Membro
Francisco dos Santos	Chefe de Gabinete do Ministro/Membro
Luis Nuno Fernandes Alves	Chefe de Gabinete da Secretária de Estado das Artes e Cultura/Membro

<sup>17</sup> Posteriormente nomeado Director Nacional de Aprovisionamento e Logística.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**Não se obteve evidência da existência de despacho de nomeação dos membros da “Equipa de Avaliação”.** Já a constituição da “Comissão de Avaliação”, foi objecto do Despacho n.º 05/GMT/III/2015, de 9 de Março, onde se refere que os procedimentos de aprovisionamento de valor superior a 5.000 USD “(...) serão objecto de análise prévia da Comissão, a fim de verificar da legalidade e conformidade dos procedimentos de despesa, após o que serão as mesmas submetidas a autorização superior”.

Refira-se que a **equipa e comissão referidas não têm enquadramento legal no RJA**, diploma que prevê, apenas, a existência da “comissão de abertura” dos invólucros/propostas e do “júri do concurso” (ou procedimento) - cf. arts. 77.º e 79.º a 81.º.

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

- 1. Dê cumprimento ao previsto no RJA no que respeita à nomeação e competências da comissão de abertura dos invólucros/propostas e do júri do concurso / procedimento (arts. 77.º e 79.º a 81.º do RJA).***

## **2.2. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DO APROVISIONAMENTO**

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

### **2.2.1 ASPECTOS POSITIVOS**

Da análise efectuada constatou-se existirem poucos aspectos positivos a destacar, sendo de salientar, apenas, o facto de o Ministério proceder à publicação em jornais de distribuição nacional dos anúncios de abertura dos procedimentos e dos anúncios com a intenção de adjudicação de contratos precedidos de solicitação de cotações, apesar desta publicação apenas ser obrigatória por lei para os procedimentos por concurso.

### **2.2.2 PONTOS FRACOS**

Não obstante a existência de alguns aspectos positivos na forma como o MTAC 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;
- Inexistência de propostas de autorização do procedimento, o que impossibilita a verificação das autorizações do início e escolha do procedimento, tal como dispõe o art. 46.º do RJA;



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

- Falta 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.
- Falta de fundamentação na escolha do tipo de procedimento a realizar, em incumprimento do previsto no art. 46.º da RJA;
- Realização de solicitações sem que esteja definido o seu objecto – cf. **Ponto 2.3.8, 2.3.9 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. **Ponto 2.3.7 a 2.3.11 e 2.3.13;**
- Existência de situações em que as adjudicações e a assinatura dos contratos foram feitas por entidade sem competência própria ou delegada para o efeito – cf. **Ponto 2.3.10;**
- Celebração de contratos sem que estejam definidos o seu valor global e em que não consta a descrição dos serviços, artigos e preços unitários subjacentes - **Ponto 2.3.7 a 2.3.9 e 2.3.11;**

### 2.2.3 AVALIAÇÃO

Face aos pontos fracos acima identificados, considera-se que **o SCI do MTAC em matéria de aprovisionamento é Fraco.**

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

**2. 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 efectuadas constatou-se a existência de algumas irregularidades nos processos de aprovisionamento realizados durante o ano de 2015, que se analisam em seguida por fase do procedimento de aprovisionamento e por contrato, em função do seu objecto.

#### 2.3.1 QUESTÃO PRÉVIA – LIMITAÇÃO DE ÂMBITO

No âmbito desta auditoria foi solicitada a lista dos contratos celebrados no ano de 2015 pelo MTAC, tendo este ministério remetido a lista que se reproduz no **Mapa Anexo 7.1**, a partir da qual foi seleccionada a amostra de contratos analisados na auditoria e que constam no **Mapa Anexo 7.2.**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Acontece, porém, que, conforme já se fez referência no **Ponto 1.4** deste Relatório, **não foram disponibilizados pelo MTAC todos os documentos relativos aos procedimentos de aprovisionamento que integram a amostra desta auditoria.**

Tal facto **impediu a análise integral dos procedimentos de aprovisionamento, pelo que não é possível concluir sobre a sua legalidade e regularidade.**

**Assim sendo, e em resultado do exposto, verificou-se uma limitação de âmbito nesta auditoria, da responsabilidade do MTAC.**

### **2.3.2 ENQUADRAMENTO GERAL**

De acordo com as orgânicas do MTAC (V e VI Governo Constitucional)<sup>18</sup>, cabe à DGAF, através da DNAL, a competência para a realização dos procedimentos de aprovisionamento com vista à aquisição de bens e serviços e realização de obras do Ministério<sup>19</sup>.

A DNAL prossegue as seguintes atribuições, de entre outras, em matéria de aprovisionamento<sup>20</sup>:

- Coordenar as atividades relacionadas com a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação dos planos anuais e plurianuais de aprovisionamento do ministério;
- Formular propostas e projectos de construção, aquisição ou locação de infraestruturas, equipamentos e outros bens necessários à prossecução das funções e políticas do Ministério;
- Desenvolver e manter um sistema de aprovisionamento efectivo, transparente e responsável, incluindo uma projecção das futuras necessidades do ministério.

### **2.3.3 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 no 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:

---

<sup>18</sup> Aprovadas, respectivamente, pelos DL n.ºs 5/2013 e 32/2015, cit.

<sup>19</sup> Cf. n.º 1 do art. 9.º e n.º 1 do art. 12.º do DL n.º 32/2015, cit., e intróito do art. 9.º e n.º 1 do art. 12.º do DL n.º 5/2013, cit.

<sup>20</sup> Cf. als. a), e) e k) do n.º 2 do art. 12.º, *idem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Quadro 4 – 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 respectivas 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, cit., prevê que o Ministro do Turismo, Artes e Cultura seja coadjuvado pelo Secretário de Estado das Artes e Cultura<sup>21</sup>.

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 Ministros<sup>22</sup>.

Assim sendo, cabe ao Ministro do Turismo, Artes e Cultura a competência para a realização de procedimentos de aprovisionamento relativos ao MTAC, 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, excepto no que se refere aos respectivos gabinetes e exercem, em cada caso, a competência que neles for delegada pelo respectivo Ministro<sup>23</sup>.

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.

<sup>21</sup> Cf. al. k) do seu art. 4.º.

<sup>22</sup> De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 8.º.

<sup>23</sup> Cf. n.º 1 do art. 9.º, do DL n.º 6/2015, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

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 RJA<sup>24</sup>, 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 determina expressamente 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 actos 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.**

Apesar de tudo o que acima se disse, **o Diretor-Geral de Administração e Finanças**, António de Araújo Soares, **procedeu, no ano de 2015, à assinatura de dois contratos para o fornecimento de combustível, sem que tivesse competência própria ou delegada para o efeito – cf. Ponto 2.3.10.**

Em sede do **contraditório**, este responsável reconheceu que:

“É verdade que foram praticados dois actos administrativos referentes à assinatura dos contratos n.º 4 e 5, sem delegação para o efeito (ponto 2.3.6.1) contudo os mesmos foram ratificados no dia 12 de Janeiro pelo Ministro, com o Despacho de “Aprovado”, (doc. n.º 3), considerando-se por isso o vício sanado.”

Sem prejuízo da ratificação ocorrida, **recomenda-se** que:

- 3. O exercício das competências relativas à autorização e aprovação de procedimentos de aprovisionamento, bem como as competências para a assinatura de contratos, seja feito nos exactos termos previstos na lei e nos despachos de delegação de competências.***

---

<sup>24</sup> Com a redacção dada pelo DL n.º 1/2010, de 18 de Fevereiro.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

## 2.3.4 ANTES DO PROCEDIMENTO / CONCURSO

### 2.3.4.1 Planeamento e orçamentação

O MTAC procedeu à elaboração do seu Plano de Aprovisionamento, enviado a este Tribunal apenas no **contraditório**, onde deve constar informação clara quanto ao tipo de procedimento a realizar em função da natureza dos bens e serviços que se pretende adquirir e da respectiva dotação orçamental.

Não se obteve evidência da existência de estimativas quanto ao valor das despesas a realizar com a aquisição de bens e serviços.

### 2.3.4.2 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 (Solicitação de Cotações - RFQ e Concursos – *Bidding Documents*), sendo a sua preparação, no caso do MTAC, da responsabilidade da DNAL em articulação, consoante a despesa a realizar, com os serviços relevantes do Ministério.

Na **solicitação de cotações** realizada com vista à **adjudicação da compra de passagens aéreas, que antecedeu a celebração de três contratos** (n.ºs de ordem 22, 23 e 24), **não foi definido, sequer, o objecto do procedimento.**

Com efeito, foi realizado um procedimento de aprovisionamento, designado pelo ministério de solicitação de cotações, sem que se tenha definido sequer o que, em concreto, se pretendia comprar.

Não tendo definido o que queria comprar, nunca seria possível às empresas interessadas apresentar uma proposta de preço, pela simples razão de que não sabiam quais as viagens que estavam em causa. Este procedimento é analisado no **Ponto 2.3.11** deste Relatório, onde se analisa, também, as alegações apresentadas em **contraditório**.

No procedimento de aprovisionamento relativo à contratação dos serviços de manutenção de motorizadas, cujo contrato foi adjudicado à *Sister Motor II*, não foram, igualmente, descritos os serviços que se pretendia contratar, nem definidos os respectivos requisitos/especificações. Nos documentos deste procedimento (*Request for Quotation – RFQ - e Instruction to Vendors*), apenas foram indicadas as motorizadas abrangidas pelos serviços – cf. **Ponto 2.3.8**.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Já no procedimento por solicitação de cotações para o fornecimento de material de escritório (e que precedeu a celebração dos contratos identificados com os n.ºs de ordem 19, 20 e 21), os requisitos/especificações dos bens e artigos a comprar que foram definidos no procedimento consistem apenas em *toners* para impressoras e máquinas fotocopadoras.

Contudo, as compras realizadas pelo ministério ao abrigo dos três contratos celebrados, respeitam o uma multiplicidade de artigos, como papel de fotocópia, *pen drives*, canetas, de entre entre outros, que nada têm que ver com o procedimento de aprovisionamento realizado.

**Recomendação:**

- 4. Defina nos documentos dos procedimentos (Bidding Documents e RFQ) as especificações e requisitos técnicos dos bens e serviços a adquirir, nomeadamente, quanto à qualidade dos materiais e serviços.***

**2.3.4.3 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 realizar<sup>25</sup>. Nos processos de valor estimado igual ou superior a 1 milhão USD, esta responsabilidade é da CNA<sup>26</sup>. Nos procedimentos de valor inferior a 1 milhão USD a competência pertence ao Ministério<sup>27</sup>.

**Não foi encontrada nenhuma evidência da existência de propostas de abertura/início dos procedimentos de aprovisionamento e das respectivas autorizações.**

**Não foi, igualmente, 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.**

Assim sendo, **não é possível saber quais os valores estimados para os procedimentos realizados**. Por valor estimado entende-se os valores previstos para as aquisições dos bens e serviços necessários ao funcionamento do Ministério, em termos de artigos, especificações, quantidades e preços de mercado.

---

<sup>25</sup> Cf. n.º 1 do art. 47.º do RJA.

<sup>26</sup> Cf. art. 2.º do DL n.º 14/2011, de 30 de Março.

<sup>27</sup> Cf. arts. 15.º e 46.º do RJA.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Em resultado, considera-se que a **escolha do tipo de procedimento de aprovisionamento a realizar pelo MTAC não é devidamente fundamentada**, prática que contraria o disposto no art. 46.º do RJA.

Assim sendo **recomenda-se**,

- 5. *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;***
- 6. *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;***
- 7. *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.***

#### **2.3.4.4 Definição dos critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação**

Um dos aspectos 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 (RFQ, *Instructions to Vendors* ou *bidding documents*).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

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 *Instructions to Vendors* relativas às **Solicitações de Cotações** realizadas pelo ministério foram definidos os seguintes requisitos de admissão das propostas (*eligibility requirements*) - ponto 2:

- a. *be a bona fide business unit known by the purchaser to be suitably qualified, experienced and financially resourced*
- b. *have at least 51% Timorese national ownership, attested by authenticated copies of its certificate of ownership and voter's cards of its national shareholders*
- c. *provide an authenticated copy of its currently valid Business Registration certificate*
- d. *provide an authenticated currently valid certificate of payment from Timor Leste Revenue Service*
- e. *provide a notarized power of attorney authorizing the signatory of the quotation to represent the vendor, sign the quotation and accept a Purchase order.*

Os critérios de avaliação das propostas são os seguintes (ponto 8.):

- a) *quotations shall be evaluated to establish substantial responsiveness to eligibility requirements, technical description/specification, quantity and commercial conditions.*

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 para a realização das obras de reabilitação do Forte de Baguia, houve lugar à definição prévia dos critérios de avaliação das propostas e de adjudicação.

Contudo, não consta dos *Bidding Documents* o rácio para ponderação da valia técnica e do factor preço, necessários à determinação da classificação final das propostas.

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

- 8. Defina previamente ao início dos procedimentos de concurso 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

---

### 2.3.5 PROCEDIMENTO / CONCURSO

#### 2.3.5.1 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).

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.

Nas **solicitações de cotações** analisadas, e que seguiram os mesmos trâmites, bem como no **concurso público** para as obras de reabilitação do Forte de Baguia, verificou-se que o Ministério procedeu à publicação de anúncios em jornais de distribuição nacional e na RTTL, procedimento que permitiu uma participação alargada de empresas.

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, toda a informação exigida pelo art. 59.º, no que se refere à quantificação dos factores a ter em conta na avaliação das propostas.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

**Recomendação:**

- 9. Inclua nos anúncios de abertura dos procedimentos de concurso a quantificação dos factores a ter em conta na avaliação das propostas.**

**2.3.5.2 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.

Apesar dos RFQ e *Instructions to Vendors* facultados a este Tribunal, referirem, de forma clara, que o critério de adjudicação dos procedimentos por **solicitação de cotações** é o preço mais baixo, os relatórios elaborados pela “equipa de avaliação” não procedem à indicação e comparação dos preços apresentados pelos concorrentes, ao contrário do que impõe a al. a) do art. 91.º do RJA.

Por outro lado, o júri nem sequer recomenda a adjudicação do contrato a uma proposta em concreto. Ao contrário, limita-se a elencar as empresas melhor classificadas, deixando ao critério (desconhecido) do Ministro a adjudicação a uma ou mais empresas, tendo-se constatado uma situação em que este adjudicou o contrato a uma empresa que nem sequer tinha concorrido ao procedimento (cf. **Ponto 2.3.11**) e uma situação em que o Ministro adjudicou o contrato a uma empresa que tinha sido excluída do procedimento pelo júri (cf. **Ponto 2.3.7**).

Já no **concurso público** analisado, para a execução das obras de reabilitação do Forte de Baguia, a “equipa de avaliação” limita-se, no seu relatório, a elencar as duas empresas com a melhor avaliação técnica e os respectivos preços, sem calcular o score do factor preço, nem proceder ao cálculo da avaliação final e à ordenação final das propostas, que deve servir de base à recomendação para adjudicação da proposta classificada em primeiro lugar.

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

- 10. Faça constar dos relatórios dos júris dos concursos informação detalhada sobre os critérios e pesos relativos adoptados na avaliação técnica das propostas recebidas, assim como as pontuações obtidas por cada uma das empresas;**
- 11. Inclua nos relatórios de avaliação das propostas informação comparativa sobre os preços apresentados pelos vários concorrentes;**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

**12. 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.**

### 2.3.5.3 Adjudicação

Um dos aspectos fundamentais dos procedimentos de aprovisionamento tem que ver com a fundamentação da decisão de adjudicação.

Acontece, porém, e em resultado do que já se disse acima, relativamente ao facto dos relatórios da “equipa de avaliação” nem sequer incluírem a análise comparativa dos preços apresentados pelos vários concorrentes, que **as adjudicações não são devidamente fundamentadas**.

A este respeito, veja-se os procedimentos relativos aos serviços de manutenção de motorizadas e de automóveis, fornecimento de material de escritório e de aquisição de serviços de viagens ao estrangeiro.

Por outro lado, o facto de não se apurar, de facto, a melhor proposta apresentada, tendo em consideração os critérios de análise das propostas e de adjudicação, vem trazer alguma discricionariedade na tomada de decisão quanto à adjudicação.

Exemplos paradigmáticos são as decisões não fundamentadas do Ministro para adjudicação de contratos a empresas não consideradas pelo júri para efeitos de adjudicação ou que não participaram nos procedimentos de aprovisionamento realizados (veja-se os **Pontos 2.3.7 e 2.3.11** sobre o fornecimento de material de escritório e aquisição de serviços de viagens, respectivamente).

Ora, 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 factores que contribuem para a transparência dos procedimentos de aprovisionamento.

Face ao que acima se disse, forçoso é concluir que **a escolha das propostas vencedoras dos procedimentos de aprovisionamento realizados pelo MTAC carece, em geral, de fundamentação adequada e suficiente**.

O Ministério procede à publicação dos anúncios de “intenção de adjudicação” nos procedimentos de **solicitação de cotações** e no **concurso público** analisados, ainda que tal apenas seja obrigatório nos procedimentos de concurso.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Sem prejuízo, o anúncio da “intenção de adjudicação” relativo às **solicitações de cotações** realizadas não contém informação relevante, como seja, o valor do contrato e as razões da escolha, como prevê o n.º 1 do art. 89.º do RJA.

O anúncio relativo ao **concurso público** contém o valor do contrato, mas não indica as “razões da escolha” da empresa vencedora do mesmo, nos termos do n.º 1 do art. 89.º do RJA.

Dos anúncios consta o prazo para apresentação das reclamações pelos concorrentes, como dispõe o n.º 3 do art. 96.º também do RJA. Contudo, o prazo dado é de apenas 3 dias e não os 5 dias previstos no n.º 2 do mesmo artigo.

**Recomenda-se** que:

***13. 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;***

***14. Cumpra com o que se encontra legalmente previsto para os anúncios relativos à 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;***

### **2.3.6 APÓS A ADJUDICAÇÃO**

#### **2.3.6.1 Assinatura do contrato**

A celebração de contratos pelo MTAC está sujeita à aplicação do RJCP, que define no seu art. 6.º as entidades competentes para aprovar e assinar contratos públicos, como sejam, com relevância para o caso em apreço, as seguintes:

- 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;
- Os dirigentes máximos dos Serviços Autónomos, as entidades públicas e outros organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Os contratos celebrados foram, por regra, assinados pelo Ministro do Turismo, Artes e Cultura.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Contudo, o **Director-Geral de Administração e Finanças**, António de Araújo Soares, **procedeu à assinatura de dois contratos para o fornecimento de combustível, no valor total de 68.000 USD, sem que tivesse competência própria ou delegada para tal (cf. Ponto 2.3.10), atos que foram posteriormente ratificados pelo Ministro.**

### 2.3.7 FORNECIMENTO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO

O MTAC procedeu à assinatura de três contratos para o fornecimento de material de escritório.

Tabela 1 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO

USD						
N.º Ordem	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa
19	19/3/2015	019/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritório	s/ valor		MATATA
20	19/3/2015	020/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritório	s/ valor	Solicitação de Cotações	AMASO-MI
21	19/3/2015	021/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritório	s/ valor		NOVENA BOOK STORE
Total				n/a		

Apesar de constar na lista enviada pelo MTAC a este Tribunal, reproduzida no **Mapa Anexo 7.1**, que o valor global dos contratos é de 98.835 USD, os mesmos foram, na verdade, assinados sem que deles conste qualquer valor ou preço total.

O valor indicado pelo Ministério corresponde ao valor das compras feitas ao longo do ano e não ao valor dos contratos.

A celebração destes contratos foi precedida da realização de uma solicitação de cotações<sup>28</sup> que seguiu, em geral, os mesmos trâmites que as solicitações de cotações para manutenção de automóveis, manutenção de motorizadas e fornecimento de bilhetes de avião para viagens ao estrangeiro<sup>29</sup>, cujos anúncios foram publicados em jornal de distribuição nacional, na RTTL e no quadro de avisos do Ministério.

O RFQ e *Instructions to Vendors* do procedimento apenas foram enviados no contraditório, tendo-se constatado que os requisitos/especificações dos bens e artigos a comprar que foram definidos no procedimento consistem apenas em *toners* para impressoras e máquinas fotocopiadoras.

<sup>28</sup> Procedimento com a ref. 006-P/DNAL-MT/II/2015.

<sup>29</sup> Procedimentos com a ref. 002 (Ponto 2.3.9), 003 (Ponto 2.3.8) e 008-P/DNAL-MT/II/2015 (Ponto 2.3.11), respectivamente.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Contudo, as compras realizadas pelo ministério ao abrigo dos três contratos celebrados, respeitam a uma multiplicidade de artigos, como papel de fotocópia, *pen drives*, canetas, de entre outros, que nada têm que ver com o procedimento de aprovisionamento realizado.

De acordo com o relatório da “equipa de avaliação” foram apresentadas propostas por parte de 18 empresas das quais foram admitidas 15.

A não admissão das três propostas ficou a dever-se ao facto de “companhia refere nia rekerimento administrativa la kompleto, la tuir kriterio nebe fo sai”, não existindo, no relatório qualquer outra informação que permita perceber, em concreto, qual a formalidade administrativa que não foi cumprida pelas empresas em questão.

De acordo com o mesmo relatório foi feita a análise dos preços unitários subjacentes às propostas apresentadas pelas restantes 15 empresas, onde se remete para um anexo o resultado da avaliação feita. Foi solicitado o envio de tal anexo no âmbito do contraditório o que não foi feito pelo Ministério, **pelo que é forçoso concluir que não foi feita qualquer comparação dos preços apresentados pelas empresas, apesar do critério de adjudicação ser o do preço mais baixo.**

Ainda de acordo com o relatório da “equipa de avaliação”, em resultado da análise dos preços unitários apresentados, foram excluídas as propostas apresentadas por 10 empresas, pela seguinte razão “(...) companhia refere submete licitação ho preço unitaria la kompleto (submete lisitasaun presu toner deit proposta kona ba material de escritorio seluk la iha)”.

Das cinco empresas que passaram à fase final do procedimento, a equipa recomendou a adjudicação às seguintes três empresas:

- *Novena Book Store;*
- *East Digital;*
- *Matata.*

As restantes duas empresas (*IC Company* e *Amaso-Mi*) foram preteridas uma vez que “[m]aibe kompanhia refere la iha loja material de escritorio hodi responde necessidade urgensia Ministerio”.

Não obstante a recomendação da “equipa” o Ministro proferiu o seguinte despacho: “Aprovado: Konsidera mos Kompanhia Amaso/MI, Unip. Lda. (Akomoda Timor oan hotu)”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Em resultado, foram assinados os contratos com as empresas *Matata*, *Amaso-Mi* e *Novena Book Store*, sem que se perceba:

- Quais os preços unitários apresentados pelas três empresas?
- Quais os artigos de material de escritório e respectivas quantidades que foram adjudicadas a cada uma das três empresas?
- Porque razão foi a empresa *East Digital* preterida para efeitos de adjudicação?
- Porque razão foi adjudicado o contrato à *Amaso-Mi*, quando a “equipa”, no seu relatório, tinha afirmado que esta empresa não tinha loja de material de escritório por forma a satisfazer as necessidades urgentes do Ministério.

Apesar dos contratos, nos seus Pontos 2. als. d), fazerem referência ao Anexo 3 que é composto pelas *Specification and price schedule*, não foi obtida cópia deste anexo, pelo que, **se desconhece qual o objecto do contrato e quais os preços unitários inerentes aos artigos.**

Por fim, assinalar que, apesar da “equipa” não ter recomendado a adjudicação à *Amaso-Mi*, pelos motivos já expostos, e a adjudicação a esta empresa ter resultado de despacho (não fundamentado) acima citado, esta empresa acabou por ser o principal fornecedor do Ministério no ano de 2015, ao ter vendido material no valor de, pelo menos, 75.550 USD, quando foi comprado material à *Matata* e *Novena Book Store*, no valor de apenas 11.173 USD e 12.113 USD, respetivamente.

Considerando todas as questões levantadas conclui-se que **as adjudicações dos três contratos não se encontram fundamentadas**, ao contrário do que impõe o n.º 2 do art. 7.º do RJA, desde logo porque **não foi feita qualquer comparação dos preços das propostas apresentadas pelas empresas, apesar do critério de adjudicação ser o do preço mais baixo.**

### 2.3.8 MANUTENÇÃO DE MOTORIZADAS

Foi realizado uma solicitação de cotações com vista à adjudicação dos serviços de manutenção de motorizadas<sup>30</sup>, cujo contrato foi assinado em 17 de Junho, com a empresa *Sister Motor II*.

Apresentaram proposta quatro empresas tendo sido admitidas três propostas.

---

<sup>30</sup> Ref. 003-P/DNAL-MT/II/2015.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

De acordo com o RFQ e *Instructions to Vendors*, a participação no procedimento estava limitada a empresas com pelo menos 51% de capital Timorense, sendo o critério de adjudicação o do preço mais baixo.

Não consta destes mesmos documentos a descrição detalhada dos serviços a ser executados, mas, tão só, a referência a “manutensaun” e aos modelos das motorizadas do Ministério (*Mega Pro, Supra e Revo*).

Não constam sequer o número de motorizadas abrangidas pelos serviços a prestar.

Não consta igualmente qualquer especificação técnica nem o âmbito das manutenções a realizar.

Do relatório da “equipa de avaliação” das propostas consta a referência à análise comparativa dos preços unitários apresentados pelas empresas, mas não existe evidência de que a mesma tenha sido feita, uma vez que não foi disponibilizado, na auditoria, o anexo a que o relatório faz referência (“4.3 Fase komparasaun valor ba osan (...) Resultado avaliausaun anexo”).

Em resultado da análise dos preços, foram excluídas (“desqualificados”) as propostas apresentadas pelas empresas *Adam Motor* e pela *Four the Brother* uma vez que “companhia refere submete licitação ho preço unitario as no mos especificasaun ba motor nebe atu halo manutensaun la kompleto”.

Não é possível perceber o alcance do afirmado uma vez que não constam do RFQ e das *Instructions to Vendor* quaisquer especificações, nem foram facultadas as propostas apresentadas pelas empresas.

Não obstante, a “equipa” recomendou a adjudicação do contrato à empresa *Sister Motor II*, única empresa qualificada no âmbito do procedimento.

Da análise dos documentos disponíveis importa destacar que, a participação neste procedimento de aprovisionamento (e aliás, em todas as solicitações de cotação realizadas pelo MTAC) estava limitada a empresas cuja propriedade pertencesse em pelo menos 51% a cidadãos Timorenses, constituindo este um requisito para admissão ao procedimento (cf. *Instructions to Vendor*, 2.a.).

Este foi, noutros procedimentos de aprovisionamento realizados pelo Ministério, motivo para não admissão de várias empresas aos procedimentos, como foi o caso, por exemplo, da solicitação de cotações para compra de bilhetes de avião para viagens ao estrangeiro (cf. **Ponto 2.3.11**).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Contudo, no caso em análise, e uma vez que a *Sister Motor II* é uma empresa propriedade a 100% de um cidadão Indonésio, tal não foi tido em consideração pela “equipa”, que recomendou a adjudicação a esta empresa.

Ora, tal prática constitui uma inequívoca violação dos termos do procedimento de aprovisionamento.

Por outro lado, empresas potencialmente interessadas em concorrer poderão ter desistido de apresentar proposta por terem tomado conhecimento de que não cumpriam os requisitos de admissão, factor que limitou a concorrência no procedimento realizado e, em resultado, veio a beneficiar a *Sister Motor II*.

Face a tudo o que acima se disse, verificou-se um claro **desrespeito pelos princípios aplicáveis ao aprovisionamento público**, previstos no RJA, da **legalidade e igualdade** (art. 4.º), da **imparcialidade** (n.º 2 do art. 5.º), da **estabilidade** (n.º 1 do art. 8.º) e da **obediência às normas gerais** (n.º 1 do art. 11.º).

### 2.3.9 MANUTENÇÃO DE AUTOMÓVEIS

Os contratos celebrados em 2015 para os serviços de manutenção de viaturas automóveis, no seguimento da realização de uma solicitação de cotações<sup>31</sup>, foram os seguintes:

Tabela 2 – CONTRATOS DE MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO DE AUTOMÓVEIS

							USD
N.º Ordem	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa	
8	18/3/2015	008/DNAL-MTAC/III/2015	Vehicle Maintenance	s/ valor	Solicitação de Cotações	LIBERTY LOROSAE	
9	18/3/2015	009/DNAL-MTAC/III/2015	Vehicle Maintenance	s/ valor		BM AUTO	
Total				n/a			

Nos documentos do procedimento (RFQ e *Instructions to Vendors*) foi referido apenas que a solicitação de cotações tem por objecto a realização de manutenções A, B, C e D, não fazendo qualquer referência, por exemplo, à realização de reparações de automóveis.

Por outro lado, não está definido o âmbito/alcance dos vários tipos de manutenção (A a D).

<sup>31</sup> Ref. 002/DNAL-MT/II/2015.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Pode assumir-se, por hipótese, que estão em causa as manutenções que constam do Diploma Ministerial n.º 15/2012, de 30 de Maio, que “[a]prova o manual ba jestaun no alienasaun patrimóniu móvel Estado nian” e cujo âmbito e trabalhos inerentes estão descritos no Anexo 21 a este Diploma. Acontece, porém, que, não consta do mesmo qualquer manutenção D, mas apenas A a C.

Não obstante, o âmbito dos serviços que se pretendem contratar, respectivas especificações, etc., devem, como se sabe, estar claramente definidas nos documentos do procedimento, para que, assim, as empresas interessadas possam apresentar as suas propostas de preços. É importante não esquecer que estamos perante uma solicitação de **cotações**.

**Se o MTAC não define de forma clara o que pretende comprar, como é que as empresas podem apresentar uma proposta de preço?**

Apesar do que ficou dito, foram apresentadas propostas no âmbito do procedimento pelas seguintes cinco empresas:

- *Auto Timor*;
- *Liberty Lorosae*;
- *BM Auto*;
- *Fomento Motor*;
- *Entreposto*.

Não foram admitidas as propostas apresentadas pelas empresas *Fomento Motor* e *Entreposto*, por não terem apresentado o cartão eleitoral dos proprietários, ou seja, demonstrado que se tratam de empresas Timorenses (pelo menos 51% do capital).

Assim, de acordo com o relatório da “equipa de avaliação”, foram admitidas três propostas, que cumpriram, igualmente, os requisitos técnicos (que não se conhecem), e que foram apresentadas pela:

- *Auto Timor*;
- *Liberty Lorosae*;
- *BM Auto*;

Apesar do relatório incluir um ponto (7.) relativo à “[k]omparasaun ba presu kotasaun”, não consta do mesmo qualquer informação sobre os preços subjacentes às propostas apresentadas pelas três empresas.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Contudo, e mesmo sem esta informação, a “equipa” fez a seguinte “[r]ecomendasaun” (8.1):

“Hare ba resultado clasifikasaun iha leten maka Equipa no Komisaun de Avaliasaun fo sai / hatudo katak kompanhia nain tolu (3) maka qualifikado tuir Kriteria Requerimentu nebe iha leten maka hanesan tuir mai ne’e:

1. AUTO TIMOR, Unipessoal Lda;
2. LIBERTY LOROSA’E, Unipessoal Lda;
3. BM, Unipessoal Lda;

Mak ne’e deit ami nia relatorio ba Sua Excia Ministro do Turismo, Arte e Cultura, atu bele hola ba considerasaun.”

Como é fácil de perceber, não se trata de qualquer recomendação (ou projecto de decisão).

Com efeito, aquilo que a “equipa” designa de “recomendasaun” consiste, apenas, na lista de empresas que foram admitidas ao procedimento e que, na opinião da “equipa” cumpriram com os requisitos técnicos.

Ora, o que se impõe ao júri do procedimento é que analise as propostas recebidas tendo por base os critérios definidos nos documentos do procedimento. Neste caso, haveria lugar à verificação do cumprimento dos requisitos (administrativos) de admissão, dos critérios técnicos e a comparação dos preços unitários apresentados pelas empresas.

Contudo, **não foi feita a análise do factor preço que, no caso concreto, constituía o critério de adjudicação, o que coloca em causa a bondade do procedimento, além de constituir um incumprimento do disposto na al. a) do art. 91.º do RJA.**

Sem prejuízo, o Ministro aprovou o relatório, sem se perceber, da leitura do mesmo, a quem foram adjudicados os serviços.

Certo é que **foram celebrados dois contratos com as empresas *Liberty Lorosae* e *BM Auto* sem que a escolha destas empresas esteja fundamentada**, conforme estabelece o n.º 2 do art. 7.º do RJA.

De igual modo, também **não foi fundamentada a decisão de não adjudicar os serviços à *Auto Timor*.**

Por outro lado, os contratos celebrados não têm qualquer valor ou preço global, nem definem o respectivo objecto (âmbito dos serviços), tendo, tal como consta no **Mapa Anexo 7.2**, o MTAC afirmado que as compras ao abrigo dos dois contratos ascenderam a um total de 61.179 USD, ao longo do ano de 2015.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Os factos acima expostos, constituem **indícios de que os procedimentos de aprovisionamento por solicitação de cotações realizados pelo MTAC consistem em meras formalidades que não visam, de facto, permitir ao Estado a obtenção das melhores propostas com vista à satisfação das suas necessidades.**

O caso mais paradigmático é a solicitação de cotações para a adjudicação da compra de bilhetes de avião.

### 2.3.10 FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL PARA AUTOMÓVEIS E MOTORIZADAS

O MTAC procedeu, em 2015, à adjudicação, por ajuste directo, de dois contratos para o fornecimento de combustível.

Tabela 3 – CONTRATOS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL

						USD
N.º Ordem	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa
6	12/1/2015	004/DNAL-MTAC/I/2015	Combustível para Operasaun de Veiculos e Motorizadas	36,000	Ajuste Directo	AITULA FUELS
7	12/1/2015	005/DNAL-MTAC/I/2015	Combustível para Operasaun de Veiculos e Motorizadas	32,000	Ajuste Directo	ETO
Total				68,000		

Desconhece-se qual o valor estimado da despesa considerado pelo MTAC para efeitos da escolha do procedimento de aprovisionamento a realizar, tal como estabelece o 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, uma vez que não foi obtida evidência da existência de qualquer proposta de abertura e autorização do procedimento.

Certo é que o valor do orçamento do Ministério, para o ano de 2015, destinado à compra de combustíveis era de 52.000 USD, o que, atento o disposto na al. e) do art. 37.º e do art. 43.º do RJA, que impõem a realização do procedimento por solicitação de cotações.

A este respeito, não podemos deixar de notar que **o Ministério tenha procedido à celebração de dois contratos com o valor total de 68.000 USD, quando tinha um orçamento de apenas 52.000 USD.**

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.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Prevê o n.º 3 do art. 4.º do RJA, 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**.

**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 mais bem protegidos os interesses financeiros do Estado, uma vez que é através da concorrência que se obtêm as propostas que maximizam a satisfação das necessidades colectivas 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**, respectivamente, ou seja, na realização de procedimentos de aprovisionamento tem que ser respeitada a lei.

**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 solicitação de cotações** por parte do MTAC 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 dos dois contratos para o fornecimento de combustível por ajuste directo é ilegal, por consubstanciar o incumprimento do n.º 1 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, art. 11.º, da al. e) do art. 37.º, do art. 43.º, do n.º 1 do art. 44.º e do n.º 3 do art. 47.º, todos do RJA.

A não realização do procedimento por solicitação de cotações é suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC e no art. 9.º do RJA.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A responsabilidade recai sobre o Director-Geral de Administração e Finanças, António de Araújo Soares, que procedeu à assinatura dos dois contratos.

Em sede de **contraditório**, ex-Diretor-Geral de Administração e Finanças do Ministério suscitou a questão da existência de um lapso no valor dos contratos relativos ao fornecimento de combustíveis, situação que foi entretanto corrigida aquando da elaboração deste Relatório. Diga-se, que tal lapso foi inicialmente cometido pelo próprio ministério quando enviou a lista de contratos por si celebrados a este Tribunal.

O mesmo responsável afirmou ainda que "(...) o orçamento do Ministério para combustíveis era não de 52.000 USD, mas sim de 68.000 USD, uma vez que à rubrica 650 do Orçamento de Estado há que somar 16.000 USD à rubrica 680 (combustíveis para geradores)".

Relativamente a esta matéria cumpre referir que não se verifica qualquer lapso nos valores apresentados, uma vez que a análise feita se limitou ao orçamento para fornecimento de combustíveis para automóveis e motorizadas, e que constitui o objeto dos contratos em questão.

Não obstante, este Relatório foi alterado para que tal distinção entre combustível para automóveis e motorizadas, analisados na auditoria, e para geradores, fique clara.

Relativamente aos fatos apurados nesta auditoria, o mesmo responsável produziu as alegações que constam nas **págs. 65 a 68** (arts. 8.º a 21.º) deste Relatório e que se dão aqui por reproduzidas para todos os efeitos legais.

No essencial, o responsável vem justificar o recurso aos dois ajustes diretos com a existência de uma (alegada) "emergência", por, na sua opinião, se encontrarem preenchidos os requisitos previstos na al. a) do n.º 1 do art. 94.º do RJA.

**Sobre os argumentos apresentados importa, desde já, afirmar que não merecem qualquer tipo de acolhimento.**

Ora, vem o responsável afirmar que o recurso aos dois ajustes diretos se deveu ao incumprimento contratual verificado no ano anterior pela empresa *Ruvic Fuel*.

Importa ter presente que os dois contratos aqui em análise foram celebrados no início de janeiro de 2015, enquanto que o incumprimento contratual por parte da *Ruvic Fuel* remontava já a, pelo menos, junho de 2014.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Assim sendo, julgamos que o ministério teve tempo suficiente para proceder à realização de nova solicitação de cotações com vista a adjudicação do fornecimento de combustível a outra empresa.

Não obstante, é necessário analisar dois outros aspetos de grande importância para a matéria em apreço.

Por um lado, a segunda parte da norma jurídica invocada pelo responsável, a al. a) do n.º 1 do art. 94.º, que dispõe que “(...) não sendo prático iniciar procedimentos de concurso **ou qualquer outros métodos de aprovisionamento**” (negrito nosso).

Quer isto dizer que não se trata apenas da impossibilidade de, face à “emergência”, realizar procedimentos de concurso. Trata-se, isso sim, da impossibilidade de realizar qualquer outro procedimento de aprovisionamento, nomeadamente, a mera solicitação de cotações.

Com efeito, estamos, no caso vertente, a analisar a contratação do fornecimento de combustível para automóveis e motorizadas, matéria que não reveste nenhuma especial complexidade.

Assim sendo, ninguém tem dúvidas que é possível realizar um procedimento por solicitação de cotações com rapidez e num curto espaço de tempo, desde logo porque as empresas não precisam de muito tempo para preparar e apresentar as suas propostas e porque a entidade pública não precisa de muito tempo para analisar as propostas e adjudicar o contrato.

Mesmo que esta argumentação não bastasse, sempre poderíamos referir, por fim, o n.º 2 do mesmo art. 94.º do RJA que o, então, Diretor-Geral de Administração e Finanças, parece ignorar.

Dispõe esta norma que nas “compras de emergência”, “(...) **o Serviço Público deve contratar por ajuste direto apenas os bens, as obras ou serviços que sejam estritamente necessários para remediar a situação de emergência e dar resposta às carências imediatas**” (negrito nosso).

Isto significa que, ainda que se verificassem os fundamentos para recurso ao ajuste direto ao abrigo do disposto na al. a) do n.º 1 daquele artigo, o que aqui se coloca como mera hipótese de raciocínio, **a compra por ajuste direto deveria respeitar apenas ao fornecimento necessário à satisfação das necessidades do ministério até que o procedimento de aprovisionamento mais concorrencial estivesse concluído e, nunca, como no caso vertente, na adjudicação do fornecimento de combustível para todo o ano de 2015.**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Face ao exposto, mantêm-se as conclusões constantes do Relato de Auditoria, pelo que se recomenda que:

**15. 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 excecional, conforme estabelece o n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma.**

### 2.3.11 AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE VIAGENS AO ESTRANGEIRO

Foram assinados, no ano de 2015, três contratos para a compra de bilhetes de avião para viagens ao estrangeiro, que foram precedidos de uma solicitação de cotações<sup>32</sup>.

Tabela 4 – CONTRATOS PARA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE VIAGENS AO ESTRANGEIRO

							USD
N.º Ordem	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa	
22	19/3/2015	022/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	s/ valor		IANA TOUR AND TRAVEL	
23	19/3/2015	023/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	s/ valor	Solicitação de Cotações	COFI AGENT TOUR & TRAVEL	
24	19//3/2015	024/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	s/ valor		RAMELAU TRAVEL	
Total				n/a			

Não consta do RFQ e das *Instructions to Vendors* o objecto da solicitação de cotações, relativamente ao qual, deveriam, as empresas, apresentar as suas propostas de preços.

Do documento RFQ consta apenas a descrição “Fornecimento Bilhete Avião Ba Ministério do Turismo (Husu ba vendor favor atu anexa ou hatama proposta kona ba servicos de fornecimento bilhete no seluk tan” (*Work item Description*), sem que haja qualquer informação sobre as viagens em causa.

Contudo, o critério de adjudicação definido foi o do preço mais baixo.

Segundo o relatório da “equipa de avaliação” foram recebidas oito propostas, das quais foram admitidas sete.

A empresa *Zeus International Travel Agency* não foi admitida por não ter apresentado o Cartão Eleitoral e o *Balance Sheet / Statement*.

Contudo, a empresa *Ave Branca* foi admitida, apesar de não ter capital Timorense, e, por esta razão, ter apresentado apenas cópia do passaporte do proprietário.

<sup>32</sup> Ref. 008/DNAL-MT/II/2015.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Em resultado da avaliação dos critérios técnicos foram excluídas as propostas de três empresas pelo motivos que se indicam (constantes do relatório da “equipa”):

- *Robrigado* – “la kompletu, la iha komparasaun ba presu kotasaun tuir kriteria nebe iha / formatu nebe iha”;
- *Ave Branca* – “la kompletu, razaun katak submete dokumentus tuir Kriteria nebe iha / Spesifikaun la kompletu”;
- *Lidi Bear* – (la kompletu, razaun katak submete documentos la tuir Kriteria / Spesifikaun la kompletu nebe iha”.

As justificações apresentadas para a exclusão das três propostas merecem os seguintes comentários.

Desde logo, estranha-se que, relativamente à empresa *Robrigado* se tenha considerado o factor preço quando o que estava em causa era a verificação, por esta empresa, do cumprimento dos critérios técnicos.

Por outro lado, não se percebe como é que a “equipa de avaliação” procedeu à exclusão das empresas *Ave Branca* e *Lidi Bear* por não cumprirem os critérios e especificações definidos, pela simples razão de que, como se percebe da análise do RFQ e das *Instructions to Vendors*, não foram definidos quaisquer critérios ou especificações.

Já no que se refere à avaliação do factor preço que, de acordo com o disposto na al. a) do art. 91.º do RJA, consiste, simplesmente, na comparação dos preços das várias propostas, a situação é ainda mais surpreendente.

Com efeito, refere o relatório da equipa que “7.1. [r]esultado Avaliasaun Komparasaun ba Presu Kotasaun LA HALO [tamba] RFP”.

Quer isto dizer que não foi feita a comparação dos preços das propostas, com o fundamento de que tal não era exigido pelo procedimento.

Ora, considerando que o critério de adjudicação era o do preço mais baixo, tal como definidos no RFQ e *Instructions to Vendors*, a comparação dos preços era obrigatória e um imperativo decorrente do disposto na al. a) do art. 91.º.

Sem prejuízo de tudo o que fica dito, a “equipa” recomendou ao Ministro o seguinte (8.1):

“Hare ba resultado clasifikasaun iha leten maka Equipa no Komisaun de Avaliasaun fo sai / hatudo katak Kompanhia nain 4 (hat) maka qualifikado tuir Kriteria Requerimentu nebe iha leten, maka hanesan tuir mai ne’e:



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

1. IANA TOURS & TRAVEL, Unip. Lda;
2. COFI AGENCIA TOUR & TRAVEL, Unipessoal Lda;
3. Ramelau travel Lda.;

Mak ne'e deit ami nia relatorio ba Sua Excia Ministro do Turismo, Arte e Cultura, atu bele hola ba considerasaun."

De acordo com o relatório da "equipa", foram quatro as empresas que cumpriram com os requisitos técnicos (que se desconhecem), tendo sido "recomendadas" três empresas. A empresa que ficou fora desta "recomendação" foi a *Tilin Agencia*.

A realidade descrita suscita as seguintes questões:

- Com base em que critérios foram recomendadas três das quatro empresas que chegaram ao final do procedimento?
- Considerando que o critério de adjudicação era o preço mais baixo, qual foi a empresa classificada em 1.º lugar no procedimento, em resultado da comparação de preços?
- Por que razão foi a *Tilin Agencia* preterida na fase final do procedimento?

Conforme já se disse neste Relatório, relativamente a outros procedimentos, a "recomendação" feita pela equipa não constitui uma verdadeira recomendação (ou projecto de decisão), mas, sim, apenas a lista das empresas que têm a preferência (não se sabe com base em que critérios) do júri.

A forma como o procedimento por solicitação de cotações é realizado nada tem a ver com o que se encontra previsto na lei para este tipo de procedimento.

Como se não bastasse o Ministro, no seu despacho de aprovação do relatório, escreveu que: "Hatama mos Fast – Tour & Travel nudar kompanhia profesional".

Desconhece-se se foi celebrado algum contrato com a *Fast – Tour & Travel*, empresa que nem sequer participou no procedimento.

O que se sabe é que foram assinados contratos sem valor ou objecto, com as três empresas "recomendadas" pela "equipa".

Ora, os factos acima descritos forçam a conclusão de que **estamos perante a simulação de um procedimento de aprovisionamento.**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Com efeito, foi publicado o anúncio do procedimento que permitiu a participação de um número alargado de empresas. Contudo, a forma como o mesmo foi realizado não tem qualquer aderência ao disposto no RJA relativamente ao procedimento por solicitação de cotações, uma vez que, em resultado da inexistência de objecto, não era possível às empresas participantes sequer apresentar qualquer proposta de preço.

Importa ter presente, que por “cotação” se entende: “[o] ato ou efeito de cotar (...) **indicação dos preços** correspondentes de mercadorias, títulos, etc.” (negrito nosso)<sup>33</sup>.

Por outro lado, a forma como as propostas foram “avaliadas” (com base em critérios e especificações inexistentes) e a ausência de fundamentação para a “recomendação” feita pela “equipa de avaliação”, não deixa dúvidas quanto à falta de objectividade aplicada neste procedimento.

Acresce que, o facto de os contratos serem assinados sem que deles conste o respectivo objecto e preço (ou valor total), bem como, os preços unitários, vem reforçar a ideia de que, quer o **procedimento de aprovisionamento, quer o próprio contrato, são encarados pelo MTAC como meras formalidades com vista à execução de despesas com a realização de viagens ao estrangeiro, e não visam obter a melhor proposta para o Estado.**

Exemplos paradigmáticos são os despachos do Ministro, no procedimento aqui em análise e no procedimento para compra de material de escritório, para que sejam consideradas, para efeitos de assinatura de contrato, empresas que nem sequer apresentaram propostas no âmbito dos procedimentos de aprovisionamento realizados.

De acordo com a informação do próprio Ministério **a execução dos três contratos para a compra de bilhetes de avião atingiu o valor global de 537.502 USD, só no ano de 2015, dos quais 383.250 USD através da empresa Cofi Agencia**<sup>34</sup>.

**Considerados os 365 dias do ano, estamos perante um gasto médio com a compra de bilhetes de avião, de 1.473 USD por dia, valor que se considera extremamente elevado.**

No Relato de Auditoria foram solicitados esclarecimentos e pedido que fossem enviados os documentos em falta, incluindo todos os CPV e facturas relacionadas com os três contratos para a aquisição de serviços de viagens ao estrangeiro.

---

<sup>33</sup> *Dicionário da Língua Portuguesa* 2013, Porto, Porto Editora, p. 437.

<sup>34</sup> *Iana Tour* (82.000 USD) e *Ramelau Travel* (72.252 USD).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

No **contraditório** foi afirmado pelo responsável Francisco Kalbuadi Lay e por Hermenegildo Augusto Cabral Pereira que:

“14.º

(...)

Sobre a questão das passagens aéreas cumpre informar que o que se verificou, seguindo de resto o que é usual neste tipo de situações, é que o Ministério selecionou, entre várias, três empresas agentes de viagens para, sempre que houvesse necessidade, estas pudessem oferecer preços com base no modelo RFP (Request for Proposal). Foram,

15.º

Como já se disse, selecionadas 3 empresas com base em critérios de idoneidade e capacidade técnica e financeira, mas também anteriores experiências com serviços públicos. Assim, o procedimento,

16.º

Teve como objetivo ter um conjunto de fornecedores devidamente selecionados capazes de poder fornecer viagens.

Contudo, somente quando a deslocação estava devidamente confirmada, designadamente com datas, itinerário definido e número de pessoas envolvidas, é que os serviços procediam à comparação de preços seguindo o binómio preço/qualidade, dentro das três companhias escolhidas.”

Sobre as afirmações feitas, cumpre afirmar, desde logo, que as mesmas são, por um lado, incongruentes com os factos apurados nesta auditoria.

Desde logo, quando se afirma que as três empresas foram escolhidas “com base em critérios de idoneidade e capacidade técnica e financeira, mas também anteriores experiências com serviços públicos”.

Ora, como já se disse, e independentemente de no âmbito dos procedimentos por solicitação de cotações ser necessária a avaliação da capacidade técnica e financeira das empresas, o critério de adjudicação definido para este procedimento foi o do preço mais baixo.

Por outro lado, e apesar da afirmação de que, aquando da realização das viagens ao estrangeiro, são feitas as comparações de preços entre as três empresas, o que é certo é que não se obteve qualquer evidência da realização de tais comparações.

Com efeito, foram solicitados os CPV e documentação de suporte aos pagamentos feitos em execução de tais contratos, documentos que foram enviados em contraditório, sem que, contudo, se tenha encontrado qualquer referência ou documento relativos às alegadas comparações de preço.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Já as questões que foram colocadas e que constam da **pág. 38** deste Relatório, ficaram sem resposta.

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

### **2.3.12 COMPRA DE AUTOMÓVEIS**

De acordo com a informação prestada pelo MTAC foi celebrado em 4 de Maio de 2015 um contrato com a *Auto Timor* para o fornecimento de automóvel a este Ministério, no valor de 33.500 USD.

Os documentos deste procedimento foram enviados a este Tribunal apenas no âmbito do contraditório.

O tipo de procedimento de aprovisionamento realizado foi a solicitação de cotações, tendo sido definido nos seus documentos (RFQ e Instructions to Vendors) que a mesma visava a compra de uma *Toyota Hilux Double Cab G 3.0 4x4 MT*.

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

**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*).**

Constatou-se, também, que foram apresentadas propostas por parte de cinco empresas, sendo que apenas uma (a *Auto Timor*) foi considerada pelo júri como tendo cumprido com os requisitos administrativos de admissão ao procedimento.

Com efeito, segundo o documento “Lista open Documents” assinado pelos membros da “Equipa de Avaliação, as restantes quatro empresas não foram admitidas por não terem apresentado o seu *Balance Sheet*, ou seja, o seu Balanço, documento relativo à sua contabilidade.

Acontece que, tal documento não era exigido na solicitação de cotações (RFQ e *Instructions to Vendor*). O que era exigido era a apresentação de conta bancária.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A não admissão das empresas por via da exigência, em fase de análise das propostas, de um documento que não era exigido no procedimento de aprovisionamento realizado constitui o incumprimento do princípio da estabilidade, previsto no n.º 1 do art. 8.º do RJA.

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

**16. 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;**

**17. Proceda à avaliação das propostas de acordo com os critérios definidos previamente à fase da apresentação das propostas pelos potenciais interessados, devendo aqueles critérios manter-se inalterados ao longo de todo o procedimento, em cumprimento do princípio da estabilidade e evitando-se qualquer violação do princípio da igualdade e da imparcialidade, previstos no RJA.**

### 2.3.13 OBRAS DE REABILITAÇÃO DO FORTE DE BAGUIA

O MTAC procedeu à abertura, no final de 2014, de um concurso público internacional com vista à realização das obras de reabilitação do Forte de Baguia, cujo contrato veio a ser assinado em 27 de Novembro daquele ano, com a *Jova Construction* com o valor de 394.420 USD.

O valor estimado da despesa associada ao projecto (orçamento do projectista) era de 415.076 USD.

O anúncio do concurso foi publicado em jornais de distribuição nacional e na RTTL.

Os respetivos *Bidding Documents* foram enviados a este Tribunal apenas no contraditório, constando dos mesmos os requisitos administrativos de admissão ao concurso e os critérios de análise das propostas técnicas e de adjudicação.

De acordo com o relatório da “equipa de avaliação”, foram recebidas propostas de cinco empresas, tendo todas sido admitidas ao concurso.

Em resultado da avaliação técnica das propostas, passaram à fase da avaliação das propostas financeiras (envelope 2) as empresas:

- *Jova Construction*;
- *Nagi Construction*;
- *Lorico Futuro*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

As restantes duas propostas não alcançaram o *score* técnico mínimo definido no concurso.

O critério de adjudicação definido para o concurso foi o da melhor relação qualidade/preço (*best value for money*).

**Contudo, não foi definido o rácio para a ponderação da valia técnica e do factor preço, necessário ao cálculo da classificação final das propostas.**

Em resultado da análise das propostas técnicas e financeira, a “equipa” fez a seguinte “recomendação”:

“Hare ba processo Avaliasaun ne’ebe Equipa fo sai iha leten hatudo katak companhia ne’e qualificado no kumpri ona kriteria ne’ebe fo sai iha Standard Bidding Document nebe maka fo sai husi Diresaun Nasional de Aproxionamento e Logistica, Ministério Turismo maka hanesan tuir mai ne’e:

N.º	Companhia	Teknical Score	Financial Score (Bid Price)
1	JOVA CONSTRUCION, Unipessoal Lda.	369	US\$ 394,420.44
2	NAGI CONSTRUCTION, Lda	350	US\$ 335,611.91

Conforme se pode perceber, não se trata de uma verdadeira “recomendação”, desde logo porque não se percebe se a tabela anterior reflecte a ordenação final das propostas/concorrentes, uma vez que não consta da mesma a nota final das propostas.

Acresce que, apesar da tabela fazer referência ao “*financial score*”, o mesmo não consta da tabela, mas sim, as propostas financeiras apresentadas. O *score* da proposta financeira é, como se sabe, calculado tendo por base o valor da proposta recebida de preço mais baixo.

A nota final (*final score*) das propostas é a que reflecte, por um lado, os *scores* técnico e financeiro, mas, também, o peso/ponderação dada a cada uma das valias (técnica e preço). É certo que a proposta apresentada pela *Jova Construction* teve melhor nota técnica, contudo, a *Nagi Construction* apresentou uma proposta mais barata em 58.808 USD (-15%) do que a que foi apresentada pela *Jova Construction*.

Estes aspectos não foram devidamente considerados na avaliação das propostas e na “recomendação” feita.

Ora, uma vez que,

Sem esta nota final não é possível fazer a ordenação final das propostas.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Sem a ordenação final das propostas, em função do seu *score final*, não é possível recomendar a adjudicação a uma empresa de forma fundamentada, tal como exige o n.º 2 do art. 7.º do RJA.

É forçoso concluir que **a adjudicação do contrato à *Jova Construction*, para a realização das obras de reabilitação do Forte de Baguia, não se encontra fundamentada nos termos legalmente exigidos.**

### **2.3.14 OUTRAS MATÉRIAS**

#### **2.3.14.1 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.

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 aspectos básicos seguintes: (...) d) **Preço e forma de pagamento (...)**” (negrito nosso)

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

Ora, **9 dos 13 contratos analisados nesta auditoria (cf. Pontos 2.3.7 a 2.3.9 e 2.3.11 deste Relatório), referentes à compra de material de escritório, a manutenção de motorizadas e automóveis e a aquisição de serviços de viagens ao estrangeiro, foram celebrados pelo MTAC sem que deles conste o custo total da aquisição.**

**Recomendação:**

***18. 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;***

#### **2.3.14.2 Idioma utilizado nos documentos dos procedimentos e nos contratos**

Os contratos em apreciação, foram, na generalidade dos casos, precedidos da realização de procedimentos de solicitação de cotações, cuja participação foi limitada a empresas nacionais com pelo menos 51% de capital timorense.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Muitos dos documentos subjacentes a estes procedimentos e contratos encontram-se escritos em língua inglesa, nomeadamente os RFQ, *Instructions to Vendors* e os contratos celebrados.

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 n.º 2 do 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 actividade devem usar as línguas oficiais.

Assim, **recomenda-se**:

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

### **2.3.14.3 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 em análise.

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 n.º 1 do 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.

Pelo que se **recomenda** que:

***20. 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 DO TURISMO, ARTES E CULTURA

###### 2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

O Ministério do Turismo, Artes e Cultura (MTAC) 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 do turismo, da arte e da cultura.

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 (OGE) e a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF) e os Decretos de Execução Orçamental.

##### 2.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NA ÁREA DO APROVISIONAMENTO

Em resultado da existência de inúmeros pontos fracos na forma como o MTAC procede à realização dos seus procedimentos de aprovisionamento, nomeadamente, a insuficiente fundamentação da escolha das propostas vencedoras dos procedimentos e a celebração de contratos sem objecto ou valor, considera-se que o SCI é Fraco, carecendo, por esta razão, de melhorias significativas.

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

###### 2.3.1 QUESTÃO PRÉVIA – LIMITAÇÃO DE ÂMBITO

No âmbito desta auditoria foi solicitada a lista dos contratos celebrados no ano de 2015 pelo MTAC, tendo este ministério remetido a lista que se reproduz no **Mapa Anexo 7.1**, a partir da qual foi seleccionada a amostra de contratos analisados na auditoria e que constam no **Mapa Anexo 7.2**.

No entanto, não foram disponibilizados pelo MTAC todos os documentos relativos aos procedimentos de aprovisionamento que integram a amostra desta auditoria.

Tal facto impediu a análise integral dos procedimentos de aprovisionamento, pelo que não é possível concluir sobre a sua legalidade e regularidade.

Em resultado do exposto, verificou-se uma **limitação de âmbito** nesta auditoria, da responsabilidade do MTAC.

###### 2.3.2 ENQUADRAMENTO GERAL

De acordo com as orgânicas do MTAC (V e VI Governo Constitucional), cabe à Direcção-Geral de Administração e Finanças (DGAF), através da Direcção Nacional de Aprovisionamento e Logística (DNAL), a competência para a realização dos procedimentos de aprovisionamento com vista à aquisição de bens e serviços e realização de obras do Ministério.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

**2.3.3 COMPETÊNCIAS E SUA DELEGAÇÃO**

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

Contudo, o Director-Geral de Administração e Finanças, António de Araújo Soares, procedeu, no ano de 2015, à assinatura de dois contratos para o fornecimento de combustível, sem que tivesse competência própria ou delegada para o efeito, atos posteriormente ratificados pelo Ministro.

**2.3.4 ANTES DO PROCEDIMENTO / CONCURSO**

**2.3.4.1 Planeamento e orçamentação**

Não se obteve evidência da existência de estimativas quanto ao valor das despesas a realizar com a aquisição de bens e serviços.

**2.3.4.2 Definição dos requisitos / especificações técnicas**

Na solicitação de cotações realizada com vista à adjudicação da compra de passagens aéreas para viagens ao estrangeiro, que antecedeu a celebração de três contratos, não foi definido, sequer, o objecto do procedimento.

A realização de procedimentos de aprovisionamento, designados pelo Ministério de solicitação de cotações, cujo objecto não esteja definido, em concreto, não permite às empresas apresentar propostas de preço, uma vez que desconhecem o que o Ministério quer comprar, nomeadamente, que viagens pretende este realizar.

No procedimento de aprovisionamento relativo à contratação dos serviços de manutenção de motorizadas, não foram, igualmente, descritos os serviços que se pretendia contratar, nem definidos os respectivos requisitos/especificações.

Já no procedimento por solicitação de cotações para o fornecimento de material de escritório (e que precedeu a celebração dos contratos identificados com os n.ºs de ordem 19, 20 e 21), os requisitos/especificações dos bens e artigos a comprar que foram definidos no procedimento consistem apenas em *toners* para impressoras e máquinas fotocopiadoras.

Contudo, as compras realizadas pelo ministério ao abrigo dos três contratos celebrados, respeitam a uma multiplicidade de artigos, como papel de fotocópia, pen drives, canetas, de entre outros, que nada têm que ver com o procedimento realizado.

**2.3.4.3 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.

Não foi encontrada nenhuma evidência da existência de propostas de abertura/início dos procedimentos de aprovisionamento e das respectivas autorizações.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Não foi, igualmente, 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.

Assim sendo, não é possível saber quais os valores estimados para os procedimentos realizados.

Em resultado, considera-se que a escolha do tipo de procedimento de aprovisionamento a realizar pelo MTAC não é devidamente fundamentada, prática que contraria o disposto no RJA.

**2.3.4.4 Definição dos critérios de admissão, de avaliação das propostas e de adjudicação**

No concurso público para a realização das obras de reabilitação do Forte de Baguia, houve lugar à definição prévia dos critérios de avaliação das propostas e de adjudicação.

Contudo, não consta dos *Bidding Documents* o rácio para ponderação da valia técnica e do factor preço, necessários à determinação da classificação final das propostas.

**2.3.5 PROCEDIMENTO / CONCURSO**

**2.3.5.1 Convite para apresentação de propostas / anúncios**

Nas solicitações de cotações analisadas, e que seguiram os mesmos trâmites, bem como no concurso público para as obras de reabilitação do Forte de Baguia, verificou-se que o Ministério procedeu à publicação de anúncios em jornais de distribuição nacional e na RTTL, procedimento que permitiu uma participação alargada de empresas.

Dos anúncios publicados consta, em geral, a informação exigida no RJA, com excepção da informação relativa à quantificação dos factores a ter em conta na avaliação das propostas.

**2.3.5.2 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.

Apesar dos RFQ e *Instructions to Vendors* facultados a este Tribunal, referirem, de forma clara, que o critério de adjudicação dos procedimentos por solicitação de cotações é o preço mais baixo, os relatórios elaborados pela “equipa de avaliação” não procedem à indicação e comparação dos preços apresentados pelos concorrentes, ao contrário do que impõe o RJA.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Por outro lado, o júri nem sequer recomenda a adjudicação do contrato a uma proposta em concreto. Ao contrário, limita-se a elencar as empresas melhor classificadas, deixando ao critério (desconhecido) do Ministro a adjudicação a uma ou mais empresas, tendo-se constatado uma situação em que este adjudicou o contrato a uma empresa que nem sequer tinha concorrido ao procedimento (cf. **Ponto 2.3.11**) e uma situação em que o Ministro adjudicou o contrato a uma empresa que tinha sido excluída do procedimento pelo júri (cf. **Ponto 2.3.7**).

Já no concurso público para a execução das obras de reabilitação do Forte de Baguia, a “equipa de avaliação” limita-se, no seu relatório, a elencar as duas empresas com a melhor avaliação técnica e os respectivos preços, sem calcular o *score* do factor preço, nem proceder ao cálculo da avaliação final e à ordenação final das propostas, que deve servir de base à recomendação para adjudicação da proposta classificada em primeiro lugar.

#### 2.3.5.3 Adjudicação

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

A escolha das propostas vencedoras dos procedimentos de aprovisionamento realizados pelo MTAC carece, em geral, de fundamentação adequada e suficiente.

O Ministério procede à publicação dos anúncios de “intenção de adjudicação” nos procedimentos de solicitação de cotações e no concurso público analisado, ainda que tal apenas seja obrigatório nos procedimentos de concurso.

O anúncio relativo às solicitações de cotações realizadas não contém informação relevante, como seja, o valor do contrato e as razões da escolha, como prevê o RJA.

Já o anúncio relativo ao concurso público contém o valor do contrato, mas não indica as “razões da escolha” da empresa vencedora do mesmo.

Destes anúncios consta o prazo para apresentação das reclamações pelos concorrentes. Contudo, o prazo dado é de apenas 3 dias e não os 5 dias previstos no RJA.

#### 2.3.6 APÓS A ADJUDICAÇÃO

##### 2.3.6.1 Assinatura do contrato

Os contratos celebrados foram, por regra, assinados pelo Ministro do Turismo, Artes e Cultura.

Contudo, o Director-Geral de Administração e Finanças, procedeu à assinatura de dois contratos para o fornecimento de combustível, no valor total de 68.000 USD, sem que tivesse competência própria ou delegada para tal.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

**2.3.7 FORNECIMENTO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO**

O MTAC procedeu à assinatura de três contratos para o fornecimento de material de escritório, sem que dos mesmos conste o seu valor ou preço global.

De acordo com o mesmo relatório foi feita a análise dos preços unitários subjacentes às propostas apresentadas pelas restantes 15 empresas, onde se remete para um anexo o resultado da avaliação feita. Foi solicitado o envio de tal anexo no âmbito do contraditório o que não foi feito pelo Ministério, pelo que é forçoso concluir que não foi feita qualquer comparação dos preços apresentados pelas empresas, apesar do critério de adjudicação ser o do preço mais baixo.

**2.3.8 MANUTENÇÃO DE MOTORIZADAS**

A adjudicação do contrato para a realização da manutenção das motorizadas do Ministério foi feita em violação dos critérios de admissão ao procedimento definidos nos documentos da solicitação de cotações realizada (RFQ e *Instructions to Vendors*).

Esta situação consubstancia o incumprimento dos princípios aplicáveis ao aprovisionamento público, previstos no RJA, da legalidade e igualdade, da imparcialidade, da estabilidade e da obediência às normas gerais.

**2.3.9 MANUTENÇÃO DE AUTOMÓVEIS**

Foram celebrados dois contratos para a manutenção de automóveis sem que tenha sido definido o seu preço (ou valor global) e o seu objecto.

A adjudicação dos dois contratos não se encontra fundamentada nos termos legalmente exigidos, na medida o júri do procedimento não procedeu, no seu relatório, à análise do factor preço que, no caso concreto, constituía o critério de adjudicação, o que coloca em causa a bondade do procedimento, além de constituir um incumprimento inequívoco do disposto no RJA sobre esta matéria.

O Ministro aprovou o relatório, sem se perceber, da leitura do mesmo, a quem foram adjudicados os serviços.

Os procedimentos de aprovisionamento por solicitação de cotações realizados pelo MTAC consistem em meras formalidades que não visam, de facto, permitir ao Estado a obtenção das melhores propostas com vista à satisfação das suas necessidades.

**2.3.10 FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS PARA AUTOMÓVEIS E MOTORIZADAS**

Foram celebrados dois contratos por ajuste, no valor total de 68.000 USD, para fornecimento de combustível.

Atento o valor dos mesmos, deveria ter sido realizado o procedimento por solicitação de cotações.

A não realização do tipo de procedimento previsto na lei é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

**2.3.11 AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE VIAGENS AO ESTRANGEIRO**

Foram assinados, no ano de 2015, três contratos para a compra de bilhetes de avião para viagens ao estrangeiro, que foram precedidos de uma solicitação de cotações.

Os contratos assinados não têm preço (ou valor global) nem objecto definido.

A solicitação de cotações foi realizada sem que tivesse, igualmente, sido definido o seu objecto.

Em consequência, e apesar do critério de adjudicação definido ser o do preço mais baixo, tal não foi (nem seria possível fazê-lo face à inexistência de objecto) considerado pelo júri no âmbito da análise das propostas recebidas.

Não se percebe de que forma (e com base em que critérios) o júri seleccionou três empresas para serem colocadas à consideração do Ministro, sendo certo que o referido júri não fez uma verdadeira recomendação de adjudicação com base no critério definido.

O Ministro, no seu despacho, procede à adjudicação dos serviços a uma empresa que nem sequer tinha participado, através da apresentação de proposta, no procedimento realizado.

Os factos descritos indiciam que estamos perante uma solicitação de cotações simulada, o que reforça a convicção de que o procedimento de aprovisionamento, quer o próprio contrato, são encarados pelo MTAC como meras formalidades com vista à execução de despesas com a realização de viagens ao estrangeiro, e não visam obter a melhor proposta para o Estado.

**2.3.13 OBRAS DE REABILITAÇÃO DO FORTE DE BAGUIA**

O MTAC procedeu a abertura, no final de 2014, de um concurso público com vista à realização das obras de reabilitação do Forte de Baguia, pelo valor de 394.420 USD.

Os respetivos *Bidding Documents* foram enviados a este Tribunal apenas no contraditório, constando dos mesmos os requisitos administrativos de admissão ao concurso e os critérios de análise das propostas técnicas e de adjudicação.

Contudo não foi definido o rácio para ponderação da valia técnica e do factor preço para a determinação e classificação final das propostas.

O júri do procedimento não procedeu ao cálculo das notas finais dos concorrentes nem à sua ordenação final, razão pela qual a adjudicação do contrato não se encontra fundamentada.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES
<b>2.3.14 OUTRAS MATÉRIAS</b>	
<b>2.3.14.1 Indicação do valor do contrato</b>	
	<p>Nos termos do Regime Jurídico dos Contratos Públicos (RJCP) o “preço” é um dos aspectos básicos que devem estar incluídos nos contratos. No entanto, o Ministério procedeu à celebração de contratos para o fornecimento de material de escritório, para a manutenção de motorizadas e automóveis e para o fornecimento de serviços de viagens ao estrangeiro, sem que conste dos mesmos o custo total da aquisição (e o respectivo objecto).</p>
<b>2.3.14.3 Garantias de execução e de qualidade</b>	
	<p>Não se obteve evidência da exigência e prestação de garantias de execução nem garantias de qualidade, com referência aos contratos em análise.</p>



## 4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se ao, atual, Ministério do Turismo, Comércio e Indústria a adoção das seguintes medidas<sup>35</sup>:

1. Dê cumprimento ao previsto no RJA no que respeita à nomeação e competências da comissão de abertura dos invólucros/propostas e do júri do concurso / procedimento (arts. 77.º e 79.º a 81.º do RJA);
2. Corrija os pontos fracos do Sistema do Controlo Interno identificados na auditoria;
3. O exercício das competências relativas à autorização e aprovação de procedimentos de aprovisionamento, bem como as competências para a assinatura de contratos, seja feito nos exactos termos previstos na lei e nos despachos de delegação de competências.
4. Defina nos documentos dos procedimentos (*Bidding Documents* e RFQ) as especificações e requisitos técnicos dos bens e serviços a adquirir, nomeadamente, quanto à qualidade dos materiais e serviços;
5. 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;

<sup>35</sup> De notar que algumas das recomendações constam do Relatório de Auditoria n.º 2/2018 – Auditoria Concomitante aos Contratos Não Sujeitos a Fiscalização Prévia Celebrados pelo Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente – ano de 2015.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

6. 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;
7. 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;
8. Defina previamente ao início dos procedimentos de concurso 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);
9. Inclua nos anúncios de abertura dos procedimentos de concurso a quantificação dos factores a ter em conta na avaliação das propostas;
10. Faça constar dos relatórios dos júris dos concursos informação detalhada sobre os critérios e pesos relativos adoptados na avaliação técnica das propostas recebidas, assim como as pontuações obtidas por cada uma das empresas;
11. Inclua nos relatórios de avaliação das propostas informação comparativa sobre os preços apresentados pelos vários concorrentes;
12. 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;
13. 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;
14. Cumpra com o que se encontra legalmente previsto para os anúncios relativos à 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;
15. 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 excecional, conforme estabelece o n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma.
16. 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;



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

- 17.** Proceda à avaliação das propostas de acordo com os critérios definidos previamente à fase da apresentação das propostas pelos potenciais interessados, devendo aqueles critérios manter-se inalterados ao longo de todo o procedimento, em cumprimento do princípio da estabilidade e evitando-se qualquer violação do princípio da igualdade e da imparcialidade, previstos no RJA;
- 18.** 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;
- 19.** Utilize as línguas oficiais nos procedimentos de aprovisionamento de carácter nacional e nos respetivos contratos, em cumprimento do RJA e do RJCP;
- 20.** 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 Juízes 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 identificados no Quadro 1 e no Ponto 6 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 do Turismo, Comércio e Indústria;
- 5) No prazo de 6 meses, o Ministério do Turismo, Comércio e Indústria 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 Juízes do Tribunal de Recurso,

(Deolindo dos Santos)

**Presidente**

(Jacinta Correia da Costa)

**Relatora**

(Guilhermino da Silva)

(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
12.3.10	Celebração ilegal de contrato para o fornecimento de combustível por ajuste directo quando se impunha a realização de procedimento por solicitação de cotações.  Valor do contrato: <b>36.000 USD</b>	N.º 1 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, art. 11.º, da al. e) do art. 37.º, do art. 43.º, do n.º 1 do art. 44.º e do n.º 3 do art. 47.º, todos do RJA.	<b>Assinatura do Contrato</b> António de Araújo Soares (Director-Geral de Administração e Finanças)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC Art. 9.º do RJA	
2.3.10	Celebração ilegal de contrato para o fornecimento de combustível por ajuste directo quando se impunha a realização de procedimento por solicitação de cotações.  Valor do contrato: <b>32.000 USD</b>	N.º 1 e 3 do art. 4.º, do n.º 1 do art. 5.º, do art. 7.º, art. 11.º, da al. e) do art. 37.º, do art. 43.º, do n.º 1 do art. 44.º e do n.º 3 do art. 47.º, todos do RJA.	<b>Assinatura do Contrato</b> António de Araújo Soares (Director-Geral de Administração e Finanças)	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC Art. 9.º do RJA	



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 7. MAPAS ANEXOS

### 7.1 LISTA DE CONTRATOS CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO DO TURISMO, ARTE E CULTURA

								USD
N.º Ordem	Categoria Despesa	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa	
1		5/1/2015	001/DNAL-MTAC/I/2015	Servisu Siguransa	2,280	Kontinuasaun contrato tinan 2014	MAUBERE SECURITY	
2		5/1/2015	007/DNAL-MTAC/I/2015	Servicos Limpeza Jardins E Menor Manutensaun MTAC	150,000	Concurso Público Nacional (kontinuasaun Contrato tinan 2014)	PAX CLEANING SERVICES	
3		6/4/2015	029/DNAL-MTAC/IV/2015	Construction of the office for implementa da Academia de Artes e Industrias - SEAC	58,499	Solicitação de Cotações	TRIIHA	
4		8/1/2015	002/DNAL-MTAC/I/2015	Servicos Limpeza Jardins E Menor Manutensaun MTAC	71,500	Concurso Público Nacional (kontinuasaun Contrato tinan 2014)	LABILAY	
5		8/1/2015	003/DNAL-MTAC/I/2015	Servicos Limpeza Jardins E Menor Manutensaun MTAC	109,250	Concurso Público Nacional	PAX CLEANING SERVICES	
6		12/1/2015	004/DNAL-MTAC/I/2015	Combustivel para Operasaun de Veiculos e Motorizadas	36,000	Bazeia ba Contrato anterior 2014	AITULA FUELS	
7		12/1/2015	005/DNAL-MTAC/I/2015	Combustivel para Operasaun de Veiculos e Motorizadas	32,000	Bazeia ba Contrato anterior 2014	ETO	
8		18/3/2015	008/DNAL-MTAC/III/2015	Vehicle Maintenance	33,469	Solicitação de Cotações	LIBERTY LOROSAE	
9		18/3/2015	009/DNAL-MTAC/III/2015	Vehicle Maintenance	27,710	Solicitação de Cotações	BM AUTO	
10		17/6/2015	010/DNAL-MTAC/III/2015	Manutensaun Motorizadas	8,024	Solicitação de Cotações	SISTER MOTOR II	
11	Bens e Serviços	18/3/2015	011/DNAL-MTAC/III/2015	RENT VEHICLE	93,880	Solicitação de Cotações	VIEIRA MOTOR	
12		18/3/2015	012/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Security Services	6,840	Solicitação de Cotações	GARDAMOR PROTECTIVE SERVICES	
13		18/3/2015	013/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Security Services	6,840	Solicitação de Cotações	MAUBERE SECURITY	
14		18/3/2015	014/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Security Services	7,191	Solicitação de Cotações	APAC	
15		18/3/2015	017/DNAL-MTAC/III/2015	Supplies Fire Works	n/d	Solicitação de Cotações	IC COMPANY	
16		18/3/2015	018/DNAL-MTAC/III/2015	Supplies Fire Works	72,268	Solicitação de Cotações	DRAGAO GENERAL SUPPLIER	
17		19/3/2015	015/DNAL-MTAC/III/2015	Printing Services	182,147	Solicitação de Cotações	SILK	
18		19/3/2015	016/DNAL-MTAC/III/2015	Printing Services	1,046	Solicitação de Cotações	NATURAL MULTI MEDIA	
19		19/3/2015	019/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritorio	11,173	Solicitação de Cotações	MATATA	
20		19/3/2015	020/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritorio	75,550	Solicitação de Cotações	AMASO-MI	
21		19/3/2015	021/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritorio	12,113	Solicitação de Cotações	NOVENA BOOK STORE	
22		19/3/2015	022/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	82,000	Solicitação de Cotações	IANA TOUR AND TRAVEL	
23		19/3/2015	023/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	383,250	Solicitação de Cotações	COFI AGENT TOUR & TRAVEL	
24		19//3/2015	024/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	72,252	Solicitação de Cotações	RAMELAU TRAVEL	
25		4/5/2015	n/d	Fornecimento Veiculo	33,500	Solicitação de Cotações	AUTO TIMOR LESTE	
26	Capital Menor	4/5/2015	016/DNAL-MTAC/V/2015	Fornecimento Equipamentos Informatica	33,875	Solicitação de Cotações	RAHNU MALAY	
27		5/5/2015	016/DNAL-MTAC/2015	Fornecimento Mobiliario	24,040	Solicitação de Cotações	LULYNHA	



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

USD

N.º Ordem	Categoria Despesa	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aproveitamento	Empresa
28		7/9/2015	058/DNAL-MTAC/IX/2015	Fornecimento Equipamentos Informatica & Furniture	7,510	Solicitação de Cotações	SUN TIMOR
29		8/9/2015	059/DNAL-MTAC/IX/2015	Fornecimento Equipamentos Informatica & Furniture	5,650	Solicitação de Cotações	SINAR MEDIA
30		15/5/2015	032/DNAL-MTAC/V/2015	Fornecimento Motorizaadas	10,250	Solicitação de Cotações	UD PALMA
31		1/10/2015	033/DNAL-MTAC/X/2015	Compra de Veiculo	161,825	Concurso Público Nacional	MONDEGO INTERNATIONAL
32		22/10/2015	060/DNAL-MTAC/IX/2015	Other Equipment	11,305	Solicitação de Cotações	XANO
33	Capital e Desenvolvemento	9/6/2015	187/GMT-MTAC/VI/2015	Fencing construction Monument of Dom Boaventura in Loak Same- Manufahi	178,633	Concurso Público Nacional	LOS KABUBU
34		27/11/2015	064/GMTAC/X/2015	Rehabilitation of Bagaia Fort	394,420	Concurso Público internacional	JOVA CONSTRUCTION
<b>Total</b>					<b>2,001,869</b>		

Fonte: Ministério do Turismo, Artes e Cultura

Notas:

n/d: informação não disponível



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**7.2 LISTA DE CONTRATOS OBJECTO DA AUDITORIA (AMOSTRA) - DOCUMENTOS EM FALTA RELATIVOS A PROCEDIMENTOS DE APROVISIONAMENTO**

USD

N.º Ordem	Categoria Despesa	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa	Documentos em Falta
6		12/1/2015	004/DNAL-MTAC/I/2015	Combustivel para Operasaun de Veiculos e Motorizadas	36,000	Bazeia ba Contrato anterior 2014	AITULA FUELS	
7		12/1/2015	005/DNAL-MTAC/I/2015	Combustivel para Operasaun de Veiculos e Motorizadas	32,000	Bazeia ba Contrato anterior 2014	ETO	
8		18/3/2015	008/DNAL-MTAC/III/2015	Vehicle Maintenance	33,469	Solicitação de Cotações	LIBERTY LOROSAE	1. Resultado da comparação de preços feita pelo júri do procedimento; 2. Anexo 3 aos Contratos (Specifications and price schedule).
9		18/3/2015	009/DNAL-MTAC/III/2015	Vehicle Maintenance	27,710	Solicitação de Cotações	BM AUTO	
10	Bens e Serviços	17/6/2015	010/DNAL-MTAC/III/2015	Manutensaun Motorizadas	8,024	Solicitação de Cotações	SISTER MOTOR II	1. Proposta de abertura e autorização do procedimento, incluindo o valor estimado da despesa; 2. Resultado da comparação de preços feita pelo júri do procedimento;
19		19/3/2015	019/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritorio	11,173	Solicitação de Cotações	MATATA	1. Proposta de abertura e autorização do procedimento, incluindo o valor estimado da despesa subjacente; 2. Anexo ao relatório do júri onde consta o resultado da comparação dos preços unitários das propostas;
20		19/3/2015	020/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritorio	75,550	Solicitação de Cotações	AMASO-MI	



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

USD

N.º Ordem	Categoria Despesa	Data Contrato	N.º Contrato	Objeto do Contrato	Valor do Contrato	Tipo de Procedimento Aprovisionamento	Empresa	Documentos em Falta
21		19/3/2015	021/DNAL-MTAC/III/2015	Fornecimento Material de Escritorio	12,113	Solicitação de Cotações	NOVENA BOOK STORE	
22		19/3/2015	022/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	82,000	Solicitação de Cotações	IANA TOUR AND TRAVEL	
23		19/3/2015	023/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	383,250	Solicitação de Cotações	COFI AGENT TOUR & TRAVEL	1. Proposta de abertura e autorização do procedimento, incluindo o valor estimado da despesa subjacente; 2. Anexo ao relatório do júri onde consta o resultado da comparação dos preços unitários das propostas;
24		19//3/2015	024/DNAL-MTAC/III/2015	Provided Traveling Services	72,252	Solicitação de Cotações	RAMELAU TRAVEL	
25	Capital Menor	4/5/2015	n/d	Fornecimento Veiculo	33,500	Solicitação de Cotações	AUTO TIMOR LESTE	1. Proposta de abertura e autorização do procedimento, incluindo o valor estimado da despesa; 2. Anúncio do procedimento e comprovativos da sua publicação;
34	Capital e Desenvolvimento	27/11/2015	064/GMTAC/X/2015	Rehabilitation of Baguia Fort	394,420	Concurso Público internacional	JOVA CONSTRUCTION	
<b>Total</b>					<b>1,201,460</b>			

Fonte: Ministério do Turismo, Artes e Cultura

Nota:

n/d: informação não disponível



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 8. FICHA TÉCNICA

<b>Supervisão</b>	Vitor Gorjão Rodrigues - até 30 de Junho de 2016
	Sandrine dos Santos - até 31 de Dezembro de 2017 ( <i>revisão do Relato</i> )
	Luis Filipe Mota – a partir de 16 de Março de 2018 ( <i>revisão do Relato</i> )
<b>Equipa de Auditoria</b>	Agapito Soares Santos
	Margarida do Espirito Santo Ximenes



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

9. RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS AO CONTRADITÓRIO

António de Araújo Soares, Ex-Diretor Geral de Administração e Finanças

*Para receber*

*[Handwritten Signature]*  
29/10/18

TR/CContas/2018/272  
Processo n.º 04/2015/AUDIT-C/CC

TRIBUNAL DE RECURSO	
ENTRADA	134
Data	05.09.18
Horas	15:46
Assinatura	Joaq. Trindade

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do  
Tribunal de Recurso  
Câmara de Contas

António de Araújo Soares, ex-Director-Geral de Administração e Finanças, do Ministério do Turismo, Artes e Cultura, notificado a fls(...) do Relato de Auditoria Concomitante a Contratos não sujeitos a Fiscalização Prévia celebrados pelo Ministério do Turismo, Artes e Cultura, à margem identificado, relativo ao ano de 2015, vem, nos termos do art.º 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto dizer o seguinte:

1.º

O ora notificado exerceu as funções de Director-Geral de Administração e Finanças do Ministério do Turismo e posteriormente do Ministério do Turismo, Artes e Cultura entre os períodos compreendidos entre Fevereiro de 2014 e Fevereiro de 2016.

2.º

A Direcção-Geral de Administração e Finanças foi, nos termos das respectivas leis orgânicas, uma Direcção-Geral cuja missão era a de assegurar a gestão e execução dos procedimentos administrativos, financeiros, de gestão de recursos humanos e patrimoniais, aprovisionamento, logística e de tecnologia informática, superiormente definidas no âmbito do Ministério, primeiramente do Turismo e

*[Handwritten Signature]*



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

posteriormente a partir de 26 de Agosto de 2015, do Ministério do Turismo, Artes e Cultura (v. Decreto-Lei n.º 32/2015, de 26 de Agosto).

3.º

Esta Direcção-Geral foi, e decerto continuará a ser, em termos orgânicos, o “coração” do Ministério, a tal ponto que as suas competências se tornam indispensáveis para o funcionamento dos restantes serviços. Posto isto e partindo para a matéria objecto da Auditoria dir-se-á o seguinte:

4.º

Como **questão prévia** referira-se que os valores dos contratos em apreciação i.é. os contratos n.ºs 4 e 5/DNAL-MTAC/I/2015, **(36.000 e 32.000 USD respectivamente)** correspondem na totalidade a **68.000 USD e não 98.000 USD**, como certamente por lapso se refere no Mapa constante do **ponto 2.3.10** do Relato da Auditoria.

5.º

Também será de salientar que ao contrário do que se diz **no ponto 2.3.10** do Relatório, o orçamento do Ministério para combustíveis era não de **52.000USD**, mas sim de **68.000USD**, uma vez que à rubrica 650 do Orçamento de Estado há que somar 16.000USD à rubrica 680 (combustíveis para geradores).

Na verdade, e entrando directamente no contraditório,

6.º

Quer-se deixar aqui bem vincado que nunca o ora notificado nem a Direcção Geral que dirigiu, deixou de cumprir escrupulosamente com a lei na prossecução do interesse público, colocando sempre os interesses dos serviços como objectivo principal da sua actuação.

7.º

A questão objecto da presente auditoria, foi uma situação que ocorreu a título muito excepcional e porque se tratava de um fornecimento de combustível. De facto,

*AS*



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

8.º

O Ministério tinha procedido em 1 de Abril de 2014 à adjudicação, após concurso público, à empresa Ruvic Fuel Lda., o fornecimento de combustível ao Ministério. O contrato era pelo período de 9 meses (de 1 de Abril a 31 de Dezembro de 2014). Porém,

9.º

Pouco tempo decorrido, a empresa deixou de cumprir pontualmente com as suas obrigações contratuais, através de um constante e reiterado fornecimento deficiente e tardio do combustível, causando por isso graves e imprevisíveis transtornos ao funcionamento normal do Ministério em termos logístico-funcionais. Com efeito,

10.º

Por diversas vezes foi transmitido à empresa o desagrado com esta situação, alertando-a para a circunstância de não poder o Ministério continuar a tolerar estas “falhas”, como se pode ver pelo documento junto (**doc. n.º 1**). Porém,

11.º

A situação manteve-se inalterada não restando à Direcção Geral de Administração e Finanças outra alternativa que não fosse de recorrer à celebração destes dois contratos (4 e 5) por ajuste directo, tendo em conta a salvaguarda dos superiores interesses dos serviços. Efectivamente,

12.º

A solução encontrada foi a única capaz de solucionar em curto espaço de tempo este problema sem que o Ministério visse a sua actividade paralisada.  
Como refere,



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

13.º

A Dra. Catarina Custódio Alvesno seu artigo sobre *“A urgência imperiosa enquanto fundamento matérias de recurso ao ajuste directo: da controvérsia à importância da sua invocação”* JULGAR online Dezembro de 2015,

*“Se a ordem jurídica nacional expressa uma tendencial preferência valorativa pelo recurso a procedimentos concorrenciais e abertos a todos os prestadores no mercado, reconhecendo a proficuidade que a promoção da competição entre os prestadores gera para o alcance das condições contratuais mais vantajosas e idóneas à prossecução do interesse público, verifica-se pela simples análise do regime jurídico de formação dos contratos públicos, permite vislumbrar que a aplicação ilimitada dos princípios da concorrência e da igualdade **pode conduzir a resultados inoportáveis para o interesse público, provocando no limite a paralisação da própria actividade administrativa**”* (sublinhado nosso). De facto,

14.º

O nosso Legislador teve perfeita consciência da necessidade da criação de um regime de excepção para, em determinadas circunstâncias e na salvaguarda do interesse público, prever e consagrar no artigo 94.º do RJA a figura do ajuste directo para compras de emergência. Com efeito,

15.º

Dispõe a alínea a) do n.º 1 que:

- 1- O Serviço Público pode utilizar o procedimento para compras de emergência, quando:
  - a) Exista uma necessidade urgente, imprevisível e não provocada pelo beneficiário do aprovisionamento em relação às obras, aos bens ou serviços, não sendo assim prático iniciar procedimentos de concurso ou quaisquer outros métodos de aprovisionamento;



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

b) .....

16.º

A subsumição da situação *subjudice* aos critérios definidos pelo legislador, parece-nos pois evidente senão vejamos;

17.º

Resulta com meridiana clareza a circunstância da existência de uma **necessidade urgente** no fornecimento de combustível a Veículos e Motorizadas e Geradores (dir-se-ia mesmo indispensável) dos serviços, conforme justificações constantes do **doc.n.º 2** que mereceu a concordância ministerial em 12 de Janeiro e 9 de Fevereiro de 2015 respectivamente.

18.º

**Imprevisibilidade** está patente, **no incumprimento reiterado** do fornecimento objecto do anterior contrato, deixando sempre um grau de incerteza e risco no funcionamento normal dos serviços (impossibilidade de deslocações aos distritos, acções de fiscalização, pedidos de licenciamento turístico com necessidade de observação *In loco* no terreno das condições, etc, etc.).

19.º

**Parece também evidente que tal situação não foi provocada pelo beneficiário do aprovisionamento em relação às obras, aos bens ou serviços, e por fim,**

20.º

**Não seria prático iniciar procedimentos de concurso ou quaisquer outros métodos de aprovisionamento, já que a situação de verdadeira urgência não se compadeceria com a realização dos “normais” procedimentos concursais, (ponto 2.3.10) podendo colocar-se assim em causa o normal funcionamento da instituição.**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

21.º

Permito-me acrescentar, por me parecer ser igualmente importante, o cumprimento do já referido princípio da proporcionalidade já que os contratos de ajuste directo realizados foram tão só aqueles que naquelas circunstâncias se revelaram indispensáveis à manutenção do funcionamento dos serviços sem os graves prejuízos decorrentes.

22.º

Finalmente foi deixado propositadamente para o final a questão da competência para a prática do acto **(ponto 2.3.3)**.

23.º

É verdade que foram praticados dois actos administrativos referentes à assinatura dos contratos n.ºs 4 e 5, sem delegação para o efeito, **(ponto 2.3.6.1)** contudo os mesmos foram ratificados no dia 12 de Janeiro pelo Ministro, com o Despacho de "Aprovado", **(doc n.º 3)**, considerando-se por isso o vício sanado.

24.º

Como refere *Diogo Freitas do Amaral, in, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2011, 2ª edição, pág. 514: A «ratificação» é o acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia.*

25.º

Assim e em conclusão:

- a) O valor dos contratos n.ºs 4 e 5/DNAL-MTAC/I/2015 de fornecimento de combustível foram de **36.0000** e **32.000 USD**, respectivamente, perfazendo um total de 68.000 USD e não 98.000 USD, como certamente por lapso, se indica no Relatório de Auditoria da Câmara de Contas;



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

- b) Foi adoptado o procedimento de ajuste directo para compras de emergência, previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 94.º do RJA, uma vez que o anterior contratado deixou de cumprir atempadamente as suas funções de fornecimento de combustível, pondo com esse facto em causa o funcionamento de todo o Ministério;
- c) Foram respeitados os princípios da proporcionalidade e da boa fé;
- d) Os actos praticados pelo ora respondente foram ratificados por S. Exa o Ministro do Turismo ao concordar e autorizar os procedimentos propostos, atentas as excepcionais circunstâncias e foi salvaguardado o interesse público

Nestes termos e nos mais que doutamente forem supridos deve a presente RESPOSTA ser junta aos autos tudo com as legais consequências, designadamente ilibando o ora respondente de qualquer eventual responsabilidade financeira assim se fazendo a COSTUMADA JUSTIÇA.

Junta: 3 documentos

Requer-se a audição das seguintes testemunhas a apresentar:

- Augusto Manuel de Oliveira Carvalho, Director Geral de Administração e Finanças do Ministério do Turismo;
- Zeferino Martins, ex-Director Nacional de Aprovisionamento e Logística;
- Arnaldo de Freitas, funcionário da Direcção Nacional de Plano e Desenvolvimento Turístico;
- Maria Angélica dos Mártires de Carvalho, Chefe de Departamento de Aprovisionamento do Ministério do Turismo.

Junto este aos autos,

P.E.D  
O Respondente

Antonio de Araujo Soares



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**Francisco Kalbuady Lay, Ex-Ministro do Turismo, Artes e Cultura**

Para analisar  
9/10 '18

TR/CContas/2018/271  
Processo n.º 04/2015/AUDIT-C/CC

TRIBUNAL DE RECURSO	
ENTRADA	148
Data	9-10-2018
Horas	15-17
Assinatura	R
Telefone	

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do  
Tribunal de Recurso  
Câmara de Contas

Francisco Kalbuady Lay, na qualidade de ex-Ministro do Turismo, Artes e Cultura, notificado a fls (...) do Relato de Auditoria Concomitante a Contratos não sujeitos a Fiscalização Prévia celebrados pelo Ministério do Turismo, Artes e Cultura, à margem identificado, relativo ao ano de 2015, vem, nos termos do art.º 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto dizer o seguinte:

**QUESTÃO PRÉVIA**

Nos termos do n.º 4, do artigo 84.º, da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprovou a Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, "A Câmara de Contas inicia o seu funcionamento após a publicação no Jornal da República dos Regulamentos, Resoluções e Instruções necessárias ao efectivo desempenho das suas atribuições e competências, a qual deve ocorrer no prazo máximo de 6 meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei".

Ora, decorridos mais de **6 anos** sobre a entrada em vigor desta Lei falta apurar se os diplomas regulamentares Resoluções e Instruções necessárias ao efectivo desempenho das suas atribuições se encontram ou não publicados na sua íntegra, quer no que respeita à sua organização interna quer igualmente no que se refere à sua relação com terceiros, **informação essa que desde já se requer a essa Veneranda Câmara de Contas.**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Caso se verifique que tais normativos ainda não foram publicados então forçoso será extrair a conclusão que não existe enquadramento legal para a realização do presente Relato de Auditoria pelo que o **mesmo deve ser considerado nulo e de nenhum efeito por falta de enquadramento legal.**

Não obstante e porque se entende que apesar de tudo este tipo de Auditorias são, pela sua natureza, extremamente importantes para uma melhor utilização dos dinheiros públicos, não deixaremos de tentar responder às questões formuladas tentando dessa forma contribuir para o melhor esclarecimento deste assunto. Assim,

1.º

A presente Auditoria refere-se a contratos celebrados em 2015 pelo então Ministério do Turismo, Artes e Cultura.

2.º

Da análise dos documentos solicitados verifica-se que, pese embora algumas incorreções detectadas em termos de procedimento, foi sempre objectivo do Ministério a salvaguarda do seu normal funcionamento e do interesse público, nos contratos celebrados. Com efeito,

3.º

Algumas das anomalias detectadas que se reconhecem, deveram-se a deficiente preparação e algum desconhecimento em termos de recursos humanos, na medida em que o Ministério, quando criado autonomamente em 2012, nem quadro de pessoal possuía. Contudo,

4.º

E como de resto é reconhecido no próprio Relato de Auditoria, o Ministério na prossecução da sua actividade,

5.º

Procedeu a uma ampla divulgação dos procedimentos e dos anúncios com a intenção de adjudicação dos contratos, mesmo na solicitação de



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

cotações, pese embora estas publicações somente fossem obrigatórias para os procedimentos por concurso.

6.º

Existem na verdade algumas incorreções de âmbito administrativo detectadas por esse Venerando Tribunal, que deverão ser solucionadas designadamente através de acções de formação dirigidas especificamente para a área do aprovisionamento, mas,

7.º

Mais importante que tudo, importa deixar aqui bem sublinhado que sempre foi intenção do Ministério (e do seu máximo responsável), a salvaguarda do superior interesse público na prossecução dos seus objectivos quer funcionais quer programáticos.

8.º

E, apesar da lei não o impor, teve o Ministro a preocupação de ter constituído uma “Comissão de Avaliação” a fim de verificar e analisar a legalidade e conformidade dos procedimentos de despesa a submeter a autorização superior (Despacho n.º 05/GMT/III/2015, de 9 de Março) tendo essa Comissão, apesar de tudo, feito um trabalho meritório neste domínio.

9.º

Importa agora entrar na análise dos pontos 2.1 e seguintes das “Observações e Conclusões” do Relato de Auditoria em análise, sendo que,

10.º

Quanto à questão dos contratos n.ºs 4 e 5 sobre o fornecimento de combustível, referidos no presente Relato de Auditoria, remetemos a resposta para as alegações produzidas a este propósito pelo Sr. Director Geral, através do Proc.º n.º 4/2015, e já entregues nessa Veneranda Câmara de Contas, que aqui se dão por integralmente reproduzidas.

A



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

11.º

Sobre a “Avaliação dos Sistema de Controlo Interno na Área do Aproveitamento” (**ponto 2.2**), concorda-se com as insuficiências detectadas, contudo,

12.º

Irão ser junto, com as presentes alegações, os elementos solicitados constantes do **Mapa Anexo 5.2** que poderão em certa medida melhor esclarecer algumas das lacunas verificadas no âmbito do processo de procedimento, na medida em que alguns desses elementos são, apesar de tudo, susceptíveis de poder justificar algumas das decisões tomadas, designadamente no que toca à *“insuficiente fundamentação da escolha das propostas vencedoras....”*. Assim e analisando os pontos das **“Observações e Conclusões”** há a dizer o seguinte:

13.º

Sobre o **ponto 2.3.3.1** o Ministério possuía o Plano de Aproveitamento para 2015, onde se explanam as suas necessidades no domínio dos bens e serviços, (doc. 1).

14.º

**Ponto 2.3.3.2** é subdividido em passagens aéreas, contratação de serviços de manutenção de motorizadas e material de escritório.

Sobre a questão das passagens aéreas cumpre informar que, seguindo de resto o que é usual fazer-se neste tipo de situações, o Ministério seleccionou, entre várias, três empresas fornecedoras de viagens para, sempre e quando fosse necessário, estas pudessem oferecer preços com base no modelo RFP (Request for Proposal). Foram,





TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

15.º

Como já se disse, seleccionadas 3 empresas com base em critérios de idoneidade e capacidade técnica, mas também anteriores experiências com serviços públicos. Assim, o procedimento,

16.º

Teve como objectivo ter um conjunto de fornecedores devidamente seleccionados capazes de poder fornecer viagens. Contudo, sómente quando a deslocação estava devidamente confirmada, designadamente com datas, itinerário definido e número de pessoas envolvidas, é que os serviços procediam à comparação de preços seguindo o binómio preço/qualidade, dentro dos três fornecedores escolhidos.

17.º

“*Mutatis mutandis*” para a contratação dos serviços de manutenção de automóveis, i.é. só após a verificação da necessidade em concreto das reparações é que se procedeu à escolha da melhor proposta.

18.º

**Ponto 2.3.3.3 escolha do tipo de procedimento.**

Não se pode concordar com as conclusões tiradas neste ponto, uma vez que, se por um lado, o Plano de Aprovisionamento do Ministério é um indicador da necessidade do mesmo, em termos de bens e serviços indispensáveis ao seu funcionamento, também em certos procedimentos de aprovisionamento, (caso p.ex. da reabilitação do Forte de Baguia) a existência do **BOQ com desenho**, os **Bidding Documents** e os **Technical e Financial Reports** (v. pasta 34) são elementos bastantes para contrariar o que neste ponto é referido.

19.º

**Ponto 2.3.3.4** Os critérios de avaliação das propostas e de adjudicação constam dos respectivos *Bidding Documents* e *BOQ* com desenho já referidos.





TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A *ratio* para ponderação da valia técnica e do factor preço para a determinação e classificação final, bem como o critério de adjudicação, constam do **Technical e Financial Evaluation Report**.

20.º

**Ponto 2.3.4.1**

No concurso para a reabilitação do Forte de Baguia existe informação relativa à quantificação dos factores como atrás foi referido.

21.º

**Ponto 2.3.4.2**

Indicação e comparação de preços; há que distinguir as várias situações.

22.º

No concurso para a reabilitação do Forte de Baguia não só houve comparação de preços, como também a ponderação dos vários critérios técnicos vertidos na technical e financial proposal conforme grelha em anexo (v. Pasta 34).

23.º

No concurso de manutenção de motorizadas, foram comparadas as várias propostas e adjudicado o contrato à Sister Motor por ser aquela que mediante o *request for proposal* apresentou melhores condições.

24.º

Quanto ao material de escritório e viagens foram seguidos os critérios do preço mais baixo, após consulta às três empresas selecionadas conforme propostas recebidas (v. pastas 19,20,21 para o fornecimento de material de escritório e pastas 22, 23 e 24 para as viagens).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

25.º

O *score* do factor preço foi igualmente calculado tendo em conta as variações dos preços no mercado.

26.º

**Ponto 2.3.4.3**

Relativamente a este ponto, reafirma-se o que atrás foi dito ou seja que nas solicitações de cotações (viagens, material de escritório, manutenção de motorizadas e veículos automóveis) o procedimento foi o de seleccionar empresas susceptíveis de no mercado poderem ter capacidade de responder em tempo útil às necessidades do Ministério.

27.º

Nestas circunstâncias e sempre que houve necessidade de recorrer ao fornecimento de bens ou serviços das empresas previamente seleccionadas, foram desencadeados todos os mecanismos tendentes à formulação da proposta mais favorável tendo em conta os requisitos técnicos e logísticos previamente definidos pela administração.

28.º

Relativamente ao concurso público “as razões da escolha” da empresa adjudicatária estão explanadas no *BOQ* e *Technical and Financial Report* juntos.

29.º

**Ponto 2.3.5.1**

Esta matéria já foi objecto de contraditório através da resposta formulada no âmbito do Proc.º n.º 04/2015/AUDIT-C/CC, pelo que se remete para as alegações aí integralmente produzidas e que aqui se reproduzem para todos os legais efeitos.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

30.º

**Ponto 2.3.13**

Irão ser remetidos a essa Veneranda Câmara de Contas os documentos solicitados no **Mapa Anexo 5.2.**

31.º

**Ponto 2.3.7**

Como já se referiu anteriormente, os contratos para o fornecimento de material de escritório, (que, ao contrário do que é afirmado, se encontra definido cfr. documentação constante das pastas 19, 20 e 21) não mencionam o preço porquanto o mesmo só é atribuído após solicitação dos serviços através do *Specification and price schedule*, o mesmo é dizer conforme as necessidades dos serviços o que determina que também o pagamento é efectuado à medida que o equipamento é fornecido. (v. contratos e Price Shedule Requirements, Pasta 10, 20 e 21).

32.º

Não corresponde inteiramente à verdade que *“um dos contratos celebrados resultou da decisão do Ministro de adjudicar o fornecimento do material de escritório a uma empresa que nem sequer tinha apresentado propostas no âmbito da solicitação de cotações realizada”*. Com efeito,

33.º

A empresa Amaso-Mi participou no processo de solicitação de cotações tendo mesmo apresentado proposta.

34.º

O ora respondente, através do seu Despacho de 3 de Março de 2015, referiu tão só que, pese embora a empresa tenha feito parte da selecção final e não tenha feito parte das três escolhidas, a sua proposta deveria ser tida em consideração pelas condições que apresentou não tendo considerado relevante o facto da mesma **não apresentar loja de material**

4



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

**de escritório**, razão pela qual tinha sido excluída pelo júri (v. ponto 6 do Relatório do Júri do processo de tenderização RFP 006-P/DNAL-MT/I/2015 de 3 de Março).

35.º

Os Anexos 3 aos contratos encontram-se na Pasta 19, 20 e 21 juntas.

36.º

**Ponto 2.3.8**

A adjudicação do contrato para a manutenção das motorizadas foi feito no respeito pelas regras constantes no “*Instructions to Vendors*” e a adjudicação teve por base o Relatório do Júri RFP 0003-P/DNAL-MT/I/2015, de 3 de Março (cfr. Pasta 10), pelo que não se pode concordar com a conclusão extraída neste ponto pelo Relatório de Auditoria.

37.º

**Ponto 2.3.9**

O que os serviços de aprovisionamento fizeram foi proceder a uma selecção de empresas com capacidade para fornecer a manutenção de viaturas do Ministério (tenderização) e posteriormente e sempre que necessário recorreram às empresas seleccionadas (Liberty LoroSae e BM Auto) para apresentação de preços consoante a manutenção a realizar (óleos, travões, filtros, substituição de peças, etc.). A escolha era feita tendo em consideração factores de especialização técnica.

38.º

**Ponto 2.3.10**

A resposta a este ponto encontra-se plasmada no processo n.º 4/2015, pelo que se remetem para aí todas as considerações tecidas a este propósito e que aqui se dão por integralmente reproduzidas.





TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

39.º

**Ponto 2.3.11**

Sobre este ponto cumpre salientar que, com a realização da Expo Milan 2015, (de Maio a Outubro) onde Timor-Leste esteve representado, estava previsto haver houve um acréscimo de viagens, quer fosse pela deslocação de várias entidades VIP (membros do governo, deputados, e outras entidades), quer pela deslocação das equipas técnicas necessárias à manutenção do Pavilhão de Timor-Leste.

40.º

Conforme atrás referido foram seleccionadas três empresas para o fornecimento de viagens.

41.º

O preço era fixado consoante o itinerário e o número de viajantes conforme solicitação feita (v. CPV's e facturas relacionadas com a execução dos contratos, Pasta 22, 23 e 24).

42.º

Sobre a alegada "*adjudicação dos serviços a uma empresa que nem sequer tinha participado, através da apresentação de proposta, no procedimento realizado*" (Ponto 2.3.11), dir-se-á o seguinte:

43.º

O ora respondente foi, por Despacho de S. Exa o Primeiro Ministro de 13 de Outubro de 2014, nomeado Comissário Geral de Timor-Leste para a Expo Milão 2015. (doc. 2).

44.º

No âmbito das suas funções coube-lhe a organização do Pavilhão do País o que implicou a sua ida a Milão por vezes com urgência.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

45.º

Nessa medida houve necessidade de proceder à contratação de uma agência de viagens (Fast Tour & Travel) cuja justificação se encontra vertida no doc. 3.

46.º

A empresa, devidamente habilitada para o exercício da sua actividade, (doc. 4) forneceu **uma** viagem a Milão ao Comissário Geral de Timor-Leste para a Expo Milão 2015 (doc. 5). Assim, e pelo exposto,

47.º

Não corresponde à verdade que o Ministro tenha adjudicado serviços a uma empresa que não tinha participado no concurso para o fornecimento de viagens porquanto esta foi uma **situação excepcional** que decorreu da circunstância de ter sido nomeado Comissário Geral e conseqüentemente **não podemos concordar com o que é referido no ponto 2.3.11 do Relatório.**

48.º

**Ponto 2.3.13**

Sobre este ponto, cremos que o mesmo já se encontra devidamente esclarecido através dos esclarecimentos prestados no art.º 19 desta resposta bem como dos documentos juntos na Pasta 34.

49.º

**Pontos 2.3.14.1 e 2.3.14.3**

Sobre estes dois pontos irá o Ministério desenvolver todas as acções de formação e capacitação técnica exigíveis a fim de suprir algumas lacunas de conhecimento manifestamente existentes nos nossos recursos humanos a fim de obviar e evitar este tipo de constrangimentos.

1.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

50.º

**Conclusões**

- a) O Ministério possui Plano de Aprovisionamento para 2015;
- b) O Ministério procedeu através da selecção prévia de três empresas à celebração de contratos com preço para viagens, manutenção de motorizadas e material de escritório;
- c) A escolha do tipo de procedimento encontra-se fundamentada, através da vária documentação junta;
- d) Os critérios de adjudicação e avaliação das propostas encontram-se vertidos em vária documentação (Technical and Financial Evaluation Reports, BOQ com desenho, RFQ e Instructions to Vendors, etc);
- e) No concurso do Forte de Reabilitação de Baguia foram calculados o factor preço mas também o factor técnico que serviu de base à ordenação das propostas;
- f) Nos restantes concursos foram tidos em conta não só o factor preço mas também a capacidade técnica e experiência em concursos anteriormente realizados;
- g) Não corresponde à verdade que o Ministro tenha adjudicado uma viagem a uma empresa que não tenha participado no respectivo concurso;
- h) Sobre os contratos assinados pelo Sr. Director Geral e o ajuste na aquisição de combustíveis, já os mesmos foram objecto de resposta através do proc.º n.º 4/2015 que aqui se reproduzem para todos os efeitos;
- i) O Ministério irá providenciar pela realização de acções de formação e capacitação para os seus quadros de forma a obviar algumas debilidades detectadas por essa Câmara de Contas no seu trabalho meritório de fiscalização e contribuição pedagógica para um cada vez mais correcto dispêndio dos dinheiros públicos.

Nestes termos e nos mais que doutamente forem supridos deve a presente RESPOSTA ser junta aos autos tudo com as legais consequências, assim se fazendo a COSTUMADA JUSTIÇA.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Junta: 5 documentos e os documentos em falta referidos no Ponto 5.2 do Relatório de Auditoria.

Junto este aos autos,

P.E.D  
O Respondente



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**Hermenegildo Augusto Cabral “Agio” Pereira, o Ministro do Estado e da Presidência do Conselho de Ministros na qualidade de Ministro do Turismo, Comércio e Indústria, Interino**

Para analisar  
29/10/18

TR/CContas/2018/271  
Processo n.º 04/2015/AUDIT-C/CC

TRIBUNAL DE RECURSO	
ENTRADA	149
Data	09-10-2018
Horas	15-17
Assinatura	R- Telefone

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do  
Tribunal de Recurso  
Câmara de Contas

Hermenegildo Augusto Cabral Pereira, na qualidade de Ministro do Turismo, Comércio, Indústria, interino, notificado a fls (...) do Relato de Auditoria Concomitante a Contratos não sujeitos a Fiscalização Prévia celebrados pelo Ministério do Turismo, Artes e Cultura, à margem identificado, relativo ao ano de 2015, vem, nos termos do art.º 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto dizer o seguinte:

**QUESTÃO PRÉVIA**

Nos termos do n.º 4, do artigo 84.º, da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprovou a Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, “A Câmara de Contas inicia o seu funcionamento após a publicação no Jornal da República dos Regulamentos, Resoluções e Instruções necessárias ao efectivo desempenho das suas atribuições e competências, a qual deve ocorrer no prazo máximo de 6 meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei”. Ora, decorridos mais de 6 anos sobre a entrada em vigor desta Lei falta apurar se os diplomas regulamentares Resoluções e Instruções necessárias ao efectivo desempenho das suas atribuições se encontram ou não publicados na sua íntegra, quer no que respeita à sua organização interna quer igualmente no que se refere à sua relação com terceiros, **informação essa que desde já se requer a essa Veneranda Câmara de Contas.**



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Caso se verifique que tais normativos ainda não foram publicados então será extrair a conclusão que não existe enquadramento legal para a realização do presente Relato de Auditoria pelo que o **mesmo deve ser considerado nulo e de nenhum efeito por falta de enquadramento legal.**

Não obstante e porque se entende que apesar de tudo este tipo de Auditorias são, pela sua natureza, importantes para uma melhor utilização dos dinheiros públicos, não deixaremos de tentar responder às questões formuladas tentando dessa forma contribuir para o melhor esclarecimento deste assunto. Assim,

1.º

A presente Auditoria refere-se a contratos celebrados em 2015 pelo então Ministério do Turismo, Artes e Cultura.

2.º

Da análise dos documentos solicitados verifica-se que, pese embora algumas incorreções detectadas em termos de procedimento, foi sempre objectivo do Ministério a salvaguarda do seu normal funcionamento e do interesse público, nos contratos celebrados. Com efeito,

3.º

Algumas das anomalias detectadas que se reconhecem, deveram-se a deficiente preparação e algum desconhecimento em termos de recursos humanos, na medida em que o Ministério, quando criado autonomamente em 2012, nem quadro de pessoal possuía. Contudo,

4.º

E como de resto é reconhecido no próprio Relato de Auditoria, o Ministério na prossecução da sua actividade,

5.º

Procedeu a uma ampla divulgação dos procedimentos e dos anúncios com a intenção de adjudicação dos contratos, mesmo na solicitação de



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

cotações, pese embora estas publicações somente fossem obrigatórias para os procedimentos por concurso.

6.º

Existem na verdade algumas incorreções de âmbito administrativo detectadas por esse Venerando Tribunal, que deverão ser solucionadas designadamente através de acções de formação dirigidas especificamente para a área do aprovisionamento, mas,

7.º

Mais importante que tudo importa deixar aqui bem sublinhado que sempre foi intenção do Ministério (e do seu máximo responsável), a salvaguarda do superior interesse público na prossecução dos seus objectivos quer funcionais quer programáticos.

8.º

E, apesar da lei não o impor, teve o Ministro a preocupação de ter constituído uma “Comissão de Avaliação” a fim de verificar e analisar a legalidade e conformidade dos procedimentos de despesa a submeter a autorização superior (Despacho n.º 05/GMT/III/2015, de 9 de Março) tendo essa Comissão, apesar de tudo, feito um trabalho meritório neste domínio.

9.º

Importa agora entrar na análise dos pontos 2.1 e seguintes das “Observações e Conclusões” do Relato de Auditoria em análise, sendo que,

10.º

Quanto à questão dos contratos n.ºs 4 e 5 sobre o fornecimento de combustível, referidos no presente Relato de Auditoria, remetemos a resposta para as alegações produzidas a este propósito pelo Sr. Director Geral, através do Proc.º n.º 4/2015, e já entregues nessa Veneranda Câmara de Contas, que aqui se dão por integralmente reproduzidas.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

11.º

Sobre a “Avaliação dos Sistema de Controlo Interno na Área do Aprovisionamento” (**ponto 2.2**), concorda-se com as insuficiências detectadas, contudo,

12.º

Irão ser junto, com as presentes alegações, os elementos solicitados constantes do **Mapa Anexo 5.2** que poderão em certa medida melhor esclarecer algumas das lacunas verificadas no âmbito do processo de procedimento, na medida em que alguns desses elementos são, apesar de tudo, susceptíveis de poder justificar algumas das decisões tomadas, designadamente no que toca à *“insuficiente fundamentação da escolha das propostas vencedoras...”*. Assim e analisando os pontos das **“Observações e Conclusões”** há a dizer o seguinte:

13.º

Sobre o **ponto 2.3.3.1** o Ministério possui o Plano de Aprovisionamento para 2015, tendo em conta as suas necessidades para aquisição de bens e serviços, conforme documento que se junta (doc. 1).

14.º

**Ponto 2.3.3.2** é subdividido em passagens aéreas, contratação de serviços de manutenção de motorizadas e material de escritório.

Sobre a questão das passagens aéreas cumpre informar que o que se verificou, seguindo de resto o que é usual neste tipo de situações, é que o Ministério seleccionou, entre várias, três empresas agentes de viagens para, sempre que houvesse necessidade, estas pudessem oferecer preços com base no modelo RFP (Request for Proposal). Foram,



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

15.º

Como já se disse, selecionadas 3 empresas com base em critérios de idoneidade e capacidade técnica e financeira, mas também anteriores experiências com serviços públicos. Assim, o procedimento,

16.º

Teve como objectivo ter um conjunto de fornecedores devidamente selecionados capazes de poder fornecer viagens. Contudo, sómente quando a deslocação estava devidamente confirmada, designadamente com datas, itinerário definido e número de pessoas envolvidas, é que os serviços procediam à comparação de preços seguindo o binómio preço/qualidade, dentro das três companhias escolhidas.

17.º

“*Mutatis mutandis*” para a contratação dos serviços de manutenção de automóveis, i.é. só após a necessidade em concreto das reparações é que se procedeu à escolha da melhor proposta.

18.º

**Ponto 2.3.3.3 escolha do tipo de procedimento.**

Não se pode concordar com as conclusões tiradas neste ponto, uma vez que, se por um lado, o Plano de Aprovisionamento do Ministério é um indicador da necessidade do mesmo, na aquisição dos bens e serviços indispensáveis ao seu funcionamento, também em certos procedimentos de aprovisionamento, (caso p.ex. da reabilitação do Forte de Baguia) a existência do **BOQ com desenho**, os **Bidding Documents** e os **Technical e Financial Reports** (v. pasta 34) são elementos bastantes para contrariar o que neste ponto é referido.

19.º

**Ponto 2.3.3.4** Os critérios de avaliação das propostas e de adjudicação constam dos respectivos *Bidding Documents* e *BOQ com desenho* já referidos.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A *ratio* para ponderação da valia técnica e do factor preço para a determinação e classificação final, bem como o critério de adjudicação, constam do **Technical e Financial Evaluation Report**.

20.º

**Ponto 2.3.4.1**

No concurso para a reabilitação do Forte de Baguia existe informação relativa à quantificação dos factores como atrás foi referido.

21.º

**Ponto 2.3.4.2**

Indicação e comparação de preços; há que distinguir as várias situações.

22.º

No concurso para a reabilitação do Forte de Baguia não só houve comparação de preços, como também a ponderação dos vários critérios técnicos vertidos na technical e financial proposal conforme grelha em anexo (v. pasta 34).

23.º

No concurso de manutenção de motorizadas, foram comparadas as várias propostas e adjudicado o contrato à Sister Motor por ser aquela que mediante o *request for proposal* apresentou melhores condições.

24.º

Quanto ao material de escritório e viagens foram seguidos os critérios mais favoráveis, após consulta às três empresas selecionadas conforme propostas recebidas (v. pastas 19,20,21 para o fornecimento de material de escritório e pastas 22, 23 e 24 para as viagens).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

25.º

O *score* do factor preço foi igualmente calculado tendo em conta as variações dos preços no mercado.

26.º

**Ponto 2.3.4.3**

Relativamente a este ponto, reafirma-se o que atrás foi dito ou seja que nas solicitações de cotações (viagens, material de escritório, manutenção de motorizadas e veículos automóveis) o procedimento foi o de seleccionar empresas susceptíveis de no mercado poderem ter capacidade de responder em tempo útil às necessidades do Ministério.

27.º

Nestas circunstâncias e sempre que houve necessidade de recorrer ao fornecimento de bens ou serviços das empresas previamente seleccionadas, foram desencadeados todos os mecanismos tendentes à formulação da proposta mais favorável tendo em conta os requisitos técnicos e logísticos previamente definidos pela administração.

28.º

Relativamente ao concurso público “as razões da escolha” da empresa adjudicatária estão explanadas no *BOQ* e *Technical and Financial Report* juntos.

29.º

**Ponto 2.3.5.1**

Esta matéria já foi objecto de contraditório através da resposta formulada no âmbito do Proc.º n.º 04/2015/AUDIT-C/CC, pelo que se remete para as alegações aí integralmente produzidas e que aqui se reproduzem para todos os legais efeitos.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

30.º

**Ponto 2.3.13**

Irão ser remetidos a essa Veneranda Câmara de Contas os documentos solicitados no **Mapa Anexo 5.2**.

31.º

**Ponto 2.3.7**

Como já se referiu anteriormente, os contratos para o fornecimento de material de escritório, (que, ao contrário do que é afirmado, se encontra definido cfr. documentação constante das pastas 19, 20 e 21) não mencionam o preço porquanto o mesmo só é atribuído após solicitação dos serviços através do *Specification and price schedule*, o mesmo é dizer conforme as necessidades dos serviços o que determina que também o pagamento é efectuado à medida que o equipamento é fornecido. (v. contratos e Price Shedule Requirement, pasta 10, 20 e 21).

32.º

Não corresponde inteiramente à verdade que *“um dos contratos celebrados resultou da decisão do Ministro de adjudicar o fornecimento do material de escritório a uma empresa que nem sequer tinha apresentado propostas no âmbito da solicitação de cotações realizada”*. Com efeito,

33.º

A empresa Amaso-Mi participou no processo de solicitação de cotações tendo mesmo apresentado proposta.

34.º

O Ministro através do Despacho de 3 de Março de 2015, referiu tão só que, pese embora a empresa tenha feito parte da selecção final e não tenha feito parte das três escolhidas, a sua proposta deveria ser tida em consideração pelas condições que apresentou não considerando relevante o facto da mesma **não apresentar loja de material de escritório**, razão



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

pela qual foi excluída pelo júri (v.ponto 6 do Relatório do Júri do processo de tenderização RFP 006-P/DNAL-MT/I/2015 de 3 de Março).

35.º

Os Anexos 3 aos contratos encontram-se na Pasta 19, 20 e 21 juntas.

36.º

**Ponto 2.3.8**

A adjudicação do contrato para a manutenção das motorizadas foi feito no respeito pelas regras constantes no *“Instructions to Vendors”* e a adjudicação teve por base o Relatório do Júri RFP 0003-P/DNAL-MT/I/2015, de 3 de Março (cfr. Pasta 10), pelo que não se pode concordar com a conclusão extraída neste ponto pelo Relatório de Auditoria.

37.º

**Ponto 2.3.9**

O que os serviços de aprovisionamento fizeram foi proceder a uma selecção de empresas com capacidade para fornecer a manutenção de viaturas do Ministério (tenderização) e posteriormente e sempre que necessário recorreram às empresas seleccionadas (Liberty LoroSae e BM Auto) para apresentação de preços consoante a manutenção a realizar (óleos, travões, filtros, substituição de peças, etc.). A escolha era feita tendo em consideração factores de especialização técnica.

38.º

**Ponto 2.3.10**

A resposta a este ponto encontra-se plasmada no processo n.º 4/2015, pelo que se remetem para aí todas as considerações tecidas a este propósito e que aqui se dão por integralmente reproduzidas.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

39.º

**Ponto 2.3.11**

Sobre este ponto cumpre salientar que, com a realização da Expo Milan 2015, (de Maio a Outubro) onde Timor-Leste esteve representado, estava previsto haver um acréscimo de viagens, quer fosse pela deslocação de várias entidades VIP (membros do governo, deputados, e outras entidades), quer pela deslocação das equipas técnicas necessárias à manutenção do Pavilhão de Timor-Leste.

40.º

Conforme atrás referido foram seleccionadas três empresas para o fornecimento de viagens.

41.º

O preço era fixado consoante o itinerário e o número de viajantes conforme solicitação feita (v. CPV's e facturas relacionadas com a execução dos contratos, pasta 22, 23 e 24).

42.º

Sobre a alegada *“adjudicação dos serviços a uma empresa que nem sequer tinha participado, através da apresentação de proposta, no procedimento realizado”* (Ponto 2.3.11), dir-se-á o seguinte:

43.º

O então Ministro do Turismo foi, por Despacho de S. Exa o Primeiro Ministro de 13 de Outubro de 2014, nomeado Comissário Geral de Timor-Leste para a Expo Milão 2015. (doc. 2).

44.º

No âmbito das suas funções coube-lhe a organização do Pavilhão do País o que implicou por vezes a sua ida a Milão de forma inopinada (para receber entidades de visita ao Pavilhão) e com urgência.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

45.º

Nessa medida houve necessidade de proceder à contratação de uma agência de viagens (Fast Tour & Travel) cuja justificação se encontra vertida no doc. 3.

46.º

A empresa, devidamente habilitada para o exercício da sua actividade, (doc. 4) forneceu apenas uma viagem a Milão a S. Exa. o Comissário Geral de Timor-Leste para a Expo Milão 2015. Assim, e pelo exposto,

47.º

Não corresponde à verdade que o Ministro tenha adjudicado serviços a uma empresa que não tinha participado no concurso para o fornecimento de viagens porquanto esta foi uma **situação excepcional** que decorreu da circunstância de ter sido nomeado Comissário Geral e conseqüentemente **não podemos concordar com o que é referido no ponto 2.3.11 do Relatório.**

48.º

**Ponto 2.3.13**

Sobre este ponto, cremos que o mesmo já se encontra devidamente esclarecido através dos esclarecimentos prestados no art.º 19 desta resposta bem como dos documentos juntos na pasta 34.

49.º

**Pontos 2.3.14.1 e 2.3.14.3**

Sobre estes dois pontos irá o Ministério desenvolver todas as acções de formação e capacitação técnica exigíveis a fim de suprir algumas lacunas de conhecimento manifestamente existentes nos nossos recursos humanos a fim de obviar e evitar este tipo de constrangimentos.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

50.º

### Conclusões

- a) O Ministério possui Plano de Aprovisionamento para 2015;
- b) O Ministério procedeu através da selecção prévia de três empresas à celebração de contratos com preço para viagens, manutenção de motorizadas e material de escritório;
- c) A escolha do tipo de procedimento encontra-se fundamentada, através da vária documentação junta;
- d) Os critérios de adjudicação e avaliação das propostas encontram-se vertidos em vária documentação (Technical and Financial Evaluation Reports, BOQ com desenho, RFQ e Instructions to Vendors, etc);
- e) No concurso do Forte de Reabilitação de Bagueia foram calculados o factor preço mas também o factor técnico que serviu de base à ordenação das propostas;
- f) Nos restantes concursos foram tidos em conta não só o factor preço mas também a capacidade técnica e experiência em concursos anteriormente realizados;
- g) Não corresponde à verdade que o Ministro, nessa qualidade, tenha adjudicado uma viagem a uma empresa que não tenha participado no respectivo concurso;
- h) Sobre os contratos assinados pelo Sr. Director Geral e o ajuste na aquisição de combustíveis, já os mesmos foram objecto de resposta através do proc.º n.º 4/2015 que aqui se reproduzem para todos os efeitos;
- i) O Ministério irá providenciar pela realização de acções de formação e capacitação para os seus quadros de forma a obviar algumas debilidades detectadas por essa Câmara de Contas no seu trabalho meritório de fiscalização e contribuição pedagógica para um cada vez mais correcto dispêndio dos dinheiros públicos.

Nestes termos e nos mais que doutamente forem supridos deve a presente RESPOSTA ser junta aos autos tudo com as legais consequências, assim se fazendo a COSTUMADA JUSTIÇA.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Junta: 5 documentos e os documentos em falta referidos no Ponto 5.2dc  
Relatório de Auditoria

Junto este aos autos,

P.E.D  
O Respondente