



República de Angola
Tribunal de Contas

Autos de Reclamação nº 09

Processos nºs 94 a 101, 104, 115, 119 a 123 e 131/17

Acórdão nº 13

Acordam em Plenário da 1ª Câmara do Tribunal de Contas

1. Por decisão tomada em sessão diária de visto de 8 de Agosto de 2017, o Tribunal recusou o Visto a 16 contratos de empreitadas para a "Construção de Novos Sistemas de Abastecimento de Água.

2. Não se conformando com esta decisão, o Senhor Ministro da Energia e Águas veio reclamar da mesma nos termos do nº 2 do artº 54º da Lei nº 13/10, de 9 de Julho.

À reclamação, foram juntos elementos que aqui damos por inteiramente reproduzidos.

3. Por ter sido interposta em tempo e com legitimidade foi admitida a reclamação e dada vista ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal

Corridos os vistos legais, cumpre decidir:

Analisando a reclamação apresentada pelo Ministério da Energia e Águas relativamente à Resolução nº 193/17, de 8 de Agosto, e na qual a reclamante se debruça sobre os fundamentos da recusa de visto formulada na supra citada Decisão e considerando quer a análise anterior quer os factos agora aduzidos, extraiem-se as seguintes anotações:

1. Analisemos, em primeiro lugar, a problemática do financiamento para os novos sistemas de abastecimento de água em 21 localidades municipais autorizado pelo Despacho Presidencial nº 170/16, de 8 de Junho.

Importa esclarecer que o seu enquadramento financeiro por títulos de dívida soberana nacional "Eurobonds," certamente que excluiu o suporte dos inputs de origem interna, pois é inadmissível que um qualquer empreiteiro liquide o preço de inputs como salários de mão-de-obra nacional, inertes e toda a outra vasta gama de aquisições internas, entregando recursos financeiros em moeda externa aos respectivos fornecedores, impondo-se, assim, que, no respectivo quadro que explicita a cobertura financeira destes projectos, estejam inscritas as respectivas fontes financeiras.

Entendeu-se assim, que o enquadramento destes projectos no sistema de financiamento Eurobonds, é direccionado aos inputs que seja necessário importar, pois, certamente, que em termos de estrutura de financiamento orçamental, este tipo de projectos serão cobertos por ROT e fontes externas, pelo que se revela de toda acuidade que esta situação seja clarificada junto das entidades que programam a cobertura das necessidades financeiras dos projectos enquadrados no PIP.

II Relativamente à dimensão e estrutura dos consumidores a serem abastecidos pelos sistemas a construir e pese embora os factos aludidos na reclamação, continua a manter-se toda a necessidade dos estudos serem actualizados e aprofundados, dado que:

- a) É inadmissível que os estudos que fundamentam os projectos, tenham como base o ano de 2012 pois, depois dessa data, foi realizado o Censo Nacional;
- b) Não faz sentido a alusão a dados das Nações Unidas de 2006 a 2007, pois o Censo acima referido tornou inócuos os elementos constantes de tais previsões;
- c) Importa clarificar se o horizonte do projecto é de 20 ou 30 anos, pois se for de 20 anos, o último a considerar deverá ser 2038 e se for por 30 anos será 2048, dado que na página 15 refere-se 20 anos enquanto na página 17, no cálculo das capitações, é referido 30 anos;

12

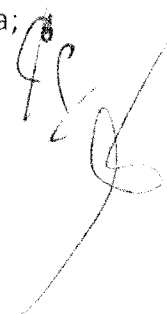


d) Continuam a estar ausentes os dados sobre os consumidores públicos, as lojas, bares e restaurantes e todos os demais consumidores não familiares que têm um padrão de consumo totalmente diferente das famílias, para além de deverem ter um padrão de tarifas também diferente.

III A reclamação apresentada pelo Ministério da Energia e Águas reconhece ou pelo menos não contraria que 2/3 do preço do projecto se destina a cobertura das despesas da sua operação e manutenção no período de dois anos, após a sua conclusão.

Ora, esta evidência é demasiado grave para não deixar de ser escarpelizada no tratamento de projectos de tamanha importância social e económica, dado que:

- a) A operação do projecto ou seja o seu funcionamento após conclusão, terá que gerar receitas as quais poderão ou não serem insuficientes para a cobertura dos encargos de operação e manutenção;
- b) Esta realidade é comum à universalidade dos sistemas de fornecimento de água na generalidade do território nacional e assim continuará a ser enquanto não se praticarem tarifas reais;
- c) As experiências recentemente desencadeadas de incorporarem outros serviços na tarifa de água e a orientação do Governo no sentido de paralelamente se reduzir os subsídios a serviços públicos, obriga a que o Ministério de Energia e Águas se envolva na prática de medidas com esta direcção;
- d) Em termos de importância das receitas dos sistemas, vector esquecido na reclamação, devia também reflectir-se sobre as causas que conduzem ao facto de algumas empresas que operam em território nacional já terem conseguido reduzir e até equilibrar os seus custos depois do estado se ter "esquecido" de continuar a atribuir subsídios;
- e) Uma das causas que conduz à geração de perdas no sistema de água diz respeito a rupturas nos sistemas, outras, são o fornecimento não facturado e outras ainda, são a desorganização interna das empresas de água;





- f) Ora, trata-se de situações perfeitamente evitáveis nos novos sistemas, pelo que é admissível que os défices na gestão dos sistemas sejam muito reduzidos devendo, eventualmente, e na presença de entidades empresariais devidamente organizadas, ser expectável que as receitas, quer as dos dois primeiros anos de funcionamento, quer as seguintes, se aproximem dos custos de operação e manutenção;
- g) Se esta expectativa se confirmar no todo ou em parte, em que medida é que o promotor dos projectos a considerou, se admitiu no cálculo do preço de construção dos mesmos, que 2/3 deste preço sejam dedicados à cobertura dos custos de operação e manutenção?

Urge, assim, que a entidade promotora reforce ou elabore o "Finance Project" de cada projecto, até para poder solicitar de forma fundamentada ao Tesouro Nacional eventuais verbas para cobrir défices de operação e manutenção, caso venham a existir.

- h) Recomenda ainda este Tribunal e na matéria relativa ao equilíbrio de proveitos e de custos de operação/ manutenção de sistemas de água que dever-se-á analisar as boas experiências de resultados que estão a ser colhidas em algumas das empresas públicas de águas existentes no País, caso de Benguela e Lobito.

IV A necessidade dos estudos que fundamentam e baseiam projectos desta natureza terem em conta a data efectiva da sua conclusão, é demasiado importante para que se aceite a explicação que o atraso de cinco a seis anos na data base considerada, se deva a problemas relacionados com a inscrição dos projectos no OGE, pois ao fim de quarenta anos já temos experiência suficiente para conseguir projectar com realismo o ano base considerando esse período de análise e inscrição, evitando-se assim, usar estas práticas desfasadas que podem perigar de forma profunda os objectivos do projecto marcadamente sociais e que, neste caso concreto, se revelam de extrema acuidade, dada a realização posterior do censo populacional.





4 

V Uma das questões levantadas por este Tribunal e que conduziu à recusa do visto refere-se aos sistemas existentes, no sentido dos projectos a implementar considerarem as suas características em situação operacional, no sentido da sua recuperação/integração nos sistemas a construir, pois, quer os existentes, quer os novos, têm exactamente o mesmo objectivo, situação esta que não foi devidamente enquadrada nos estudos elaborados e nas propostas aprovadas.

VI Não faz sentido em termos de actuação do Estado, da economia de recursos e do uso parcimonioso dos bens públicos, que se construa para a população um novo sistema de água e se deixe "vegetar" os sistemas existentes (*veja-se, a título de exemplo, como se definiu o objecto dos contratos: construção de novos sistemas de abastecimento de água às sedes de Camacupa, Calulo, etc, não estando devidamente assumida a questão da integração dos novos sistemas nos existentes ou vice-versa*).

VII Sobre a matéria dos preços unitários objecto de largo tratamento na reclamação em apreciação, considerou este Tribunal, que o promotor dos projectos não se atenha a questões de semântica, como se depreende da sua reclamação, pois é evidente quando se afirma que o preço de trabalhos como "escavação" ou execução de "reservatórios", está-se a incluir nessas designações o desembarço de água, o transporte de produtos vazantes e no caso dos reservatórios, de todos os trabalhos atinentes à utilização da sua finalidade económica, ou seja pinturas, escadas de acesso, guardas, etc. Se acaso não tivessem inseridos, representam uma pequena quota parte no custo total.

Quando os técnicos deste Tribunal procederam às comparações entre os preços unitários admitidos como bons nas propostas vencedoras, são os de mercado, essa comparação partiu exactamente do mesmo ponto de partida, ou seja, a inclusão no preço de todos os trabalhos concernentes à conclusão seja das escavações seja dos diversos reservatórios.



5 

O apuro do preço mais assertivo ou mais racional, depende de factores múltiplos, sendo naturalmente a evolução qualitativa do grau de eficiência das empresas construtoras e do grau de transparência da actuação dos gestores públicos, que determina na sua essência os preços de adjudicação.

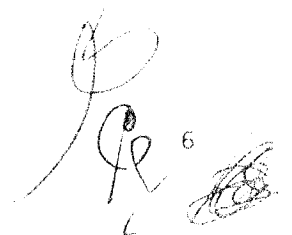
Sem esquecer os custos de factores de produção relacionados com os graus de desenvolvimento da nossa economia, é facto que num dado período como é o caso presente, os preços adjudicados são mais elevados do que os praticados no mesmo período em obras idênticas ou similares, tal facto suscita preocupação e assim o devido alerta, sempre que a este Tribunal chegam processos de empreitada com preços substancialmente superiores aos praticados, com a agravante e como todos sabemos, de em determinados concursos as empresas construtoras acordarem práticas (gamão e outras) que subvertem os objectivos da concorrência.

Mantêm-se, pois, as reservas indicadas por este Tribunal, sobre parte considerável dos preços unitários aceites.

VIII No que respeita à tipificação dos reservatórios, matéria que deve e pode ser estendida a todo o tipo de construções/projectos, cuja estrutura técnica deve ser estandardizada, é facto que este princípio não tem sido implementado nas obras públicas promovidas pelo Governo de Angola.

Sendo incontestáveis as vantagens de se avançar com a estandardização de projectos afins, cuja única diferença reside na capacidade, também nestes projectos em apreciação se verifica que o seu promotor não extraiu qualquer benefício deste princípio, onerando o custo dos projectos como se os mesmos fossem radicalmente diferentes.

IX Quando este Tribunal levantou a questão da conveniência de uma **“central de compras”**, esta recomendação continua a merecer toda a sua bondade, pois, está muito provado que os preços de compra, sendo massificados, reduzem-se entre 20 a 40%, pelo que se aguardava que o Ministério de Energia e Águas encarasse de forma positiva a recomendação.

Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page.

Decisão

Em face ao exposto e sem necessidade de mais considerações, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em dar provimento à reclamação apresentada, revogar a Resolução em apreciação e conceder o visto aos 16 contratos de empreitadas de obras públicas, com as seguintes recomendações;

- a) Pagamento das cauções por parte das adjudicatárias citadas nos pontos 6, 11, 13 e 14, do quadro da referida reclamação;
- b) As cauções prestadas pelas empresas Espina Delfin, Lena Construções, Shaokin/Anhui e Edifer, são inferiores ao prazo de execução das obras, o que implica a sua não prestação (cfr nº 2 do artº 107º da Lei nº 20/10 de 7 de Setembro);
- c) As cauções devem estender-se até à data da recepção definitiva das mesmas. (cfr. nº 1 do artº 106º da Lei nº 20/10, de 7 de Setembro).

Notifique-se

Dê-se conhecimento ao Senhor Ministro das Finanças.

Luanda, 23 de Outubro de 2017.

Juizes Conselheiros,

Guilherme - Relator
Paulo Pais
Ernesto