



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

Resolução nº 11/FP/2016
Proc 12 e 13/PV/16

1.0 Tribunal de Contas em sessão diária de visto analisou dois contratos de prestação de serviços a saber:

Contrato de Prestação de Serviços para a Melhoria da Gestão e Formação de Brigadas de Engenharia Rural e Fornecimento de Bens de Equipamentos para as Brigadas, entre o Ministério da Agricultura, representado pela Mecanagro-Empresa Nacional de Mecanização Agrícola, E.P e as empresas Homt, S.A., Tragsa-Empresa de Transformation Agrária, S.A e TRAGSATEC-Tecnologias e Serviços Agrários, S.A., no montante de em Kwanzas equivalente a euros de 6.999.140,66 (seis milhões, novecentos e noventa e nove mil cento e quarenta euros e sessenta e seis centavos).

Contrato para a Elaboração de Estudos para o Projecto de Desenvolvimento Rural mediante conversão para o Regadio de 10.000 hectares de terra em solos geridos pela Gesterra - Gestão de Terras Aráveis, S.A., e as empresas Homt Espanã, S.A., **Tragsa**-Empresa de Transformation Agrária S.A e **Tragsatec**- Tecnologias e Servicios Agrários, no montante em Kuanzas equivalente a Euros de 6.988.767,79

(seis milhões, novecentos oitenta e oito mil setecentos e sessenta e sete euros e setenta e nove centavos);

2.Factos

2.1 Os contratos foram assinados em 23 de Abril de 2014;

2.2 Damos por inteiramente reproduzido o teor do Despacho Presidencial nº 123/15, de 7 de Dezembro de 2015;

2.3 No ponto 3 do citado Despacho “O Ministro das Finanças deve assegurar o enquadramento financeiro junto de uma Instituição Financeira do Reino de Espanha e a disponibilidade dos recursos financeiros necessários à implementação dos contratos;”

2.4 Os processos deram entrada no Tribunal em 19 de Novembro de 2015;

2.5 O Director de Gabinete do Ministro das Finanças através do ofício de 29 de Janeiro de 2016, remeteu: Despacho Presidencial nº 123/15, de 7 de Dezembro; cópias homologadas dos contratos comerciais; pactos sociais das empresas contratantes; certificado comprovativo da regularização da situação fiscal e da segurança social das empresas; apresentações que atestam a capacidade técnica das empresas contratantes;

Lê-se ainda do ofício que “a cláusula 24.2 do contrato celebrado pela Gesterra e da cláusula 31.2 do contrato celebrado com a Mecanagro, foram oportunamente alteradas, conforme cópias dos respectivos contratos mencionados no ponto 2 supra.”

2.6 Através do ofício de 11 de Fevereiro de 2016, os serviços técnicos deste Tribunal solicitou ao Ministério das Finanças documentos e

 2


esclarecimentos instrutórios complementares, tais como; Nota explicativa referente ao enquadramento dos projectos na respectiva linha de crédito, bem como a modalidade de financiamento, na eventualidade da fonte de financiamento ser mista (OGE e fonte externa) dever-se-á remeter igualmente as respectivas notas de cabimentação; Termos de Referência para os dois processos; Caução definitiva; Proposta técnica e financeira das empresas contratadas; Definição da modalidade jurídica de Associação das empresas contratadas nos termos dos artºs 12º e 27º da Lei nº 19/03 de 12 de Agosto; Estatuto da empresa Mekanagro; Documentos das empresas contratadas autenticadas pelas entidades consulares;

2.7 Em resposta ao solicitado, o Director de Gabinete do Ministro das Finanças através do ofício de 16 de Fevereiro, forneceu explicações sobre alguns pontos que dada a sua importância passamos a transcrever:

(...) Já tomamos as diligências internas para remetermos, o mais breve possível, a nota explicativa referente ao enquadramento dos projectos na respectiva linha de crédito, fonte de financiamento e respectiva nota de cabimentação (ponto 1 da lista)

No que toca aos restantes elementos, já diligenciamos contacto junto da unidade orgânica e entidade adjudicante, o Ministério da Agricultura, aliás, igualmente com cópia do vosso ofício, para remeter a informação e esclarecimentos em falta a esse douto Tribunal;

2.8 Consta no ponto 19 do contrato sob a epígrafe “ANEXOS” que fazem parte integrante do contrato “Programa De Desarrollo Rual Mediante la Transformación Em Riego De 10 Mil ha Para Mejora De La



Producción Agrícola Y Las Condiciones De Vida De La Población Local” de Abril de 2014. (Contrato Mecanagro)

2.9 Consta ainda no ponto 25- Anexos, que “fazem parte integrante do presente contrato os seguintes documentos:

Documento da proposta entregue pelo prestador de serviços; TdR-propuesta-mecanagro. 31 marzo 2014 (def) 1

Especificações Técnicas Preliminares;

Qualquer outra adenda ou memorando assinado por ambas as partes.

3 Apreciando

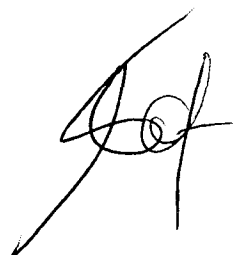
3.1 A encomenda de estudos e de projectos tem apoio legal no art.º 140º e segts da Lei nº 20/10 de 7 de Setembro (concurso para trabalhos de concepção).

Trata-se de um procedimento especial na medida em que a celebração deste tipo de contrato contém especialidades próprias ali definidas.

Estes procedimentos nem sempre levam à escolha de um co-contratante, sendo precisamente esta uma das suas especialidades.

Os contratos foram adjudicados por ajuste directo, em desconformidade com o previsto no mencionado normativo.

Por outro lado, não foi fornecida qualquer fundamentação em vista a justificar este procedimento, nos termos das alíneas a) e b) do artº 52º (candidatos e concorrentes estrangeiros) da Lei nº 20/10 de 7 de Setembro.



3.2 Conforme matéria probatória os contratos foram assinados em 23 de Abril de 2014 sendo que o Despacho Presidencial que autoriza a celebração dos contratos é de 7 de Dezembro de 2015.

Não estão pois, os contratos, em conformidade com o citado Despacho.

3.3 É de lamentar que, os contratos de montantes elevados, sejam descritos de uma forma tão displicente, formatados em português /castelhano, dificultando o exacto conhecimento do seu conteúdo.

Qualquer que seja a natureza de um contrato é exigível por razões que facilmente se compreende e que não importa explicar, que seja elaborado numa linguagem clara e segundo uma **formatação adequada ao nosso regime jurídico**.

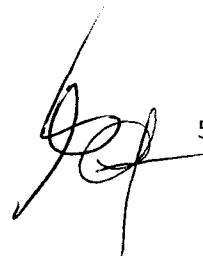
A generalidade do texto contratual, a sua redacção em língua portuguesa/castelhana apresenta-se pejada de erros e os pseudo-conceitos jurídicos utilizados não correspondem a uma contorização jurídica válida e conforme o regime jurídico aplicável, que a título exemplificativo demonstraremos:

Prestador de serviços “significa HOMT, empresa contratada **por Gesterra** para a prestação dos serviços, incluindo os seus **representantes legais, sucessores e cessionários**.” (sublinhado nosso).

“Mecanagro” significa a Mecanagro **e inclui os seus representantes legais, sucessores e cessionários;**

“Qualquer outra adenda ou memorando assinado por ambas as partes.”

Estes exemplos demonstram a forma displicente como foram elaborados os contratos.



5

3.4 Análise do Contrato Mecanagro

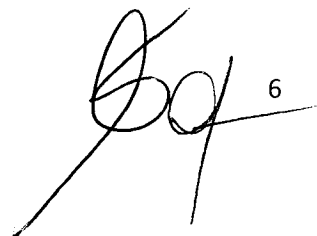
O contrato foi celebrado em **Abril de 2014**; desde então e são passados quase 2 anos, a situação económica e financeira internacional alterou-se substancialmente e bem assim a de Angola. Estas alterações levantam a questão se estamos em condições de honrar este contrato. Por exemplo, refere-se no n.º 6.2 que a falta ou atraso da Mecanagro originará o pagamento de indemnizações – dado o tempo de assinatura do contrato, haverá já lugar às mesmas?

Refira-se em termos de forma, que a elaboração de um contrato com partes do texto em língua portuguesa e em castelhano, não é uma decisão aceitável, nem dignifica os seus subscritores.

3.5 Sendo público que a Mecanagro tem beneficiado de Assistência Técnica, como se compreende a feitura de um outro contrato, com a mesma finalidade?

3.6 O objecto do contrato é impreciso e não contribui para se avaliar posteriormente o seu grau de execução, sendo fonte de discórdia, em caso de conflito entre Partes. Pergunta-se: como é possível contratar o “desenvolvimento de um projecto de desenvolvimento”, como figura na definição do objecto contratual?! Atente-se ainda que não está definido o horizonte do Projecto de Desenvolvimento a elaborar. Projecto com que conteúdo e estrutura técnica?

3.7 Como é possível aceitar um contrato que ronda os 7 milhões de Euros, ignorando-se a dimensão efectiva dos equipamentos a fornecer, pois serão os estudos a elaborar, que determinarão os mesmos? E se os estudos indicarem que em vez de 20 máquinas do tipo “XPTO” sejam fornecidas apenas 3 das mesmas – o preço mantém-se?



6

3.8 Note-se ainda que nesse “Objecto do Contrato” – n.º 3, refere-se expressamente que os equipamentos a fornecer serão os “necessários para a exploração e gestão das brigadas de intervenção de engenharia ao longo de 1 ano”.

Para além de não ser feita qualquer referência no texto contratual ao número de brigadas, que fatalmente terão uma influência decisiva nas quantidades de equipamentos a fornecer, ao mencionar-se que serão necessários ao longo de 1 ano, está-se a escamotear a realidade, pois os equipamentos agrícolas têm uma duração útil de 5, 7 e até 10 ou mais anos. A não ser que se pretendam equipamentos que apenas durem 1 ano, que julgamos não haver no mercado.

3.9 A decisão referida no n.º 10 do contrato, quanto a impostos, taxas e outros encargos por via deste contrato fere a legislação fiscal em vigor, pois a execução do contrato gera impostos locais, que devem ser liquidados pela parte contratada.

3.10 Face à imprecisão geral do contrato e falta de rigor, não se compreende como foi possível precisar a quantia de 32.576,31 € (preciosismo dos centavos!) e que corresponde a 0,61% a título de previsão para pagamento de todos os direitos e outros encargos aduaneiros? Trata-se na verdade de matéria que se nos escapa à compreensão deste Tribunal.

4. Nada existe disposto contratualmente sobre a formação a ministrar aos operadores dos equipamentos a fornecer, nem se prevê o fornecimento de peças e sobressalentes para os mesmos.

5. Causa perplexidade a referência no n.º 25 do contrato, ao se referir a existência de um documento considerado parte integrante do mesmo,



7

com a designação “TdR_propuesta_mecangrao_31marzo_2014”, pois por norma quem elabora os TdR são as Contratantes e jamais as Contratadas.

6. No nº 12.2, as Partes convencionaram que a Contratante suportará os serviços de consultoria, engenharia treinamento e impostos no valor de 1.604.917,30 Euros, descrição a necessitar de clarificação, pois não se entende o pagamento de impostos (de quem?) e nada no contrato é especificado sobre a componente “engenharia treinamento”.

CONTRATO GESTERRA

7. O contrato foi celebrado em Abril de 2014; desde então e são passados quase 2 anos, a situação económica e financeira internacional alterou-se substancialmente e bem assim a de Angola. Estas alterações levantam a questão se estamos em condições de honrar este contrato. Preços e condições de pagamentos acordados há dois anos, face às alterações substanciais que ocorreram no mercado angolano e internacional, levantam a dúvida sobre a sua validade e oportunidade.

Refira-se em termos de forma, que a elaboração de um contrato com partes do texto em língua portuguesa e em castelhano, não é uma decisão aceitável, nem dignifica os seus subscritores.

8. Existe pouca clareza na identificação das partes contratuais, sendo relevante melhorar-se essa identificação, pois em caso de litígio, a falta de clareza suscitará problemas acrescidos.



Vejamos

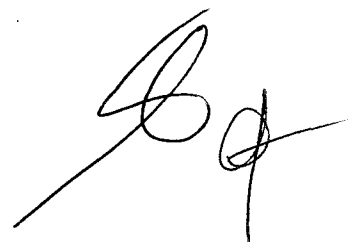
Logo no início a HOMT é designada como “Prestador de serviços” e a “TRGSATEC como “Consultor” e depois todos eles como “Parte” ou “Partes, depois na cláusula 5ª, com o título “Obrigações Gerais do Consultor” referem desde logo que o Prestador de Serviços e ou “Consultor” e assim sucessivamente, o que não confere com a identificação das Partes. Em que ficamos?

Esta confusão deve ser sanada ao abrigo do artº 53º (Associações) da Lei nº 20/10 de 7 de Setembro conjugado artºs 12º e 27º da Lei nº 19/03 de 12 de Agosto.

9. A decisão referida no n.º 6 do contrato, quanto a impostos, taxas e outros encargos por via deste contrato fere a legislação fiscal em vigor, pois a execução do contrato gera impostos locais, que devem ser liquidados pela parte contratada.

10. No objecto do contrato não se identifica as culturas a desencadear nem se prevê esta vertente nos estudos – ora o tipo de culturas a realizar, determina de forma sensível as características técnicas do sistema de regadio, sendo assim uma grave lacuna no mesmo. Pode acontecer que as culturas ou a cultura que a Contratante pretenda realizar, não seja tecnicamente aconselhável.

11. O objecto do contrato (n.º 3 do mesmo) é confuso e insuficientemente preciso, pois refere-se na alínea a) que uma parte do objecto é a “concepção de um estudo de viabilidade”, quando presumimos que se pretende a sua concepção e realização ou



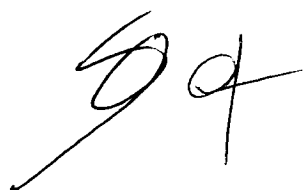
elaboração. Conceber significa definir o seu âmbito, partes e estrutura, ou seja desenhá-lo, o que é bem diferente da sua elaboração.

Por outro lado, o Contratante deveria ter intervenção na sua concepção, em termos de verificar se o seu âmbito corresponde às suas expectativas. Esta questão seria ultrapassada se o contrato, estivesse assente em **Termos de Referência (artº 146º da Lei 20/10, 7 de Setembro)**, o que se presumo não ter ocorrido, pois não há qualquer alusão aos mesmos.

12. Nas Obrigações Gerais da Gesterra (n.º 4) refere-se que esta deve fornecer um conjunto de estudos e dados que são imprescindíveis à realização do trabalho contratado; sem esses elementos, não haverá possibilidade de os estudos e projectos serem elaborados com a consistência necessária. Ora o contrato ao prever nesta cláusula que tais elementos podem não existir e ao não prever o que fazer, perante esse cenário, constitui um forte constrangimento à sua boa execução e à defesa dos interesses das Partes em presença.

13. No n.º 7 “Valor do Contrato” refere-se que o seu valor corresponde às rubricas de “**equipo residente**” e à “**coordenação a partir de Espanha**”. Este simplismo na enumeração das rubricas de um contrato cujo valor ultrapassará os 7 milhões de USD constitui fonte de preocupação, pois não existe sentido racional, técnico ou jurídico na descrição das rubricas de um contrato de tamanho valor.

Por outro lado, como será possível obter-se a devida qualidade num trabalho, que deverá revestir-se do mais elevado padrão, se desde logo se admite que a sua “Coordenação” seja feita a partir do exterior? Como conseguirá a Coordenação validar os trabalhos a realizar, se desde logo aceitamos que a mesma seja feita a partir de Espanha!?



14. Nas Condições de Pagamento” (n.º 8) existe manifesto desequilíbrio, pois aceitar-se pagar 70% do valor do contrato, contra a simples entrega de um relatório preliminar da zona a irrigar, prejudica fortemente o interesse nacional, que a Gesterra deve prosseguir.

Os contratos devem pautar-se pelo equilíbrio, sendo razoável que o seu nível de execução física preceda sempre o nível de execução financeira, até porque a Contratante deve avaliar e aprovar cada uma das fases e outputs entregues.

15. Nos entregáveis previstos no n.º 10 do contrato, não está definida a obrigação da entrega da versão digitalizada dos documentos a produzir, o que constitui uma lacuna a corrigir.

16. Uma outra lacuna do contrato e que reveste da maior gravidade, consiste na indefinição das peças que devem integrar o Projecto de Execução; ao não se definir o seu conteúdo, fica-se à mercê de interpretações, que podem situar-se muito aquém dos interesses da Gesterra/Angola.

17. No contexto dos elementos presentes, como é possível aferir que o Estado, via Gesterra, está a pagar um preço justo pelos serviços contratados?

18. Outras lacunas preocupantes do contrato:

Qual a dimensão e composição da equipa técnica a afectar ao contrato?

Qual o mecanismo de validação do trabalho a executar?

O que fazer se o resultado final ou até os parciais não corresponderem às necessidades da Gesterra?



TRIBUNAL DE CONTAS

19. A empresa deverá esclarecer se está-se a falar de uma área única, com 10 mil hectares e que se localiza em Malange, onde parte (2.500 ha) será para perímetro irrigado e a outra (7.500) para estudos prévios.

Decisão

Nos termos do nº 2 do artº 66º da Lei nº13/10 de 9 de Julho, **devolvam-se** os autos ao Ministério das Finanças para que;

- ✓ Junte documento de suporte financeiro;
- ✓ A empresa pública contratante elabore novo contrato tendo em conta as questões levantadas na decisão;
- ✓ Junte os elementos já solicitados pela Direcção dos Serviços Técnicos do Tribunal, tais como;
- ✓ Comprovação da capacidade técnica e financeira das contratantes (vd artºs 57º e 58º da Lei nº 20/10 de 7 de Setembro);
- ✓ Termos de Referência;
- ✓ Caução definitiva;
- ✓ Lista de quantidades e preços unitários dos equipamentos;
- ✓ Estatuto da empresa Mekanagro;
- ✓ “Programa De Desarrollo Rual Mediante la Transformación Em Riego De 10 Mil ha Para Mejora De La Producción Agrícola Y Las Condiciones De Vida De La Población Local” de Abril de 2014. (Contrato Mekanagro);
- ✓ Preste os esclarecimentos necessários para que o Tribunal possa proferir Decisão final.

Notifique o Senhor Ministro das Finanças.

Notifique o Senhor Ministro da Agricultura.

Ministério Público.

Luanda, 9 de Março de 2016

Juízas Conselheiras

