

É necessário criar legislação específica para penalizar fiscais de obras públicas

Nos últimos anos, o governo de Moçambique tem gasto parte considerável do seu orçamento de investimento no sector das infraestruturas, mais concretamente na construção de estradas, pontes, escolas, hospitais, postos de saúde, etc. Para o ano de 2015 o orçamento do Estado prevê alocar cerca de 40.847.949,33¹ que serão aplicados por via da contratação de empreitada de obras públicas.

A contratação de empreitada de obras públicas tem sido uma das áreas do Procurement público onde o Estado tem sido constantemente lesado em detrimento de interesses privados. E como forma de minimizar parte dos problemas que este processo enfrenta, um enfoque especial deveria ser dado à questão da fiscalização das empreitadas de obras públicas, que é fulcral para garantir a qualidade necessária das obras públicas, tal como poderemos ver mais abaixo quando for descrito o caso das obras de reabilitação da avenida Julius Nyerere na cidade de Maputo.

O Decreto nº 15/2010 de 24 de Maio, que regula a contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e serviços ao Estado, não trata convenientemente da matéria relativa à fiscalização, porque não prevê uma sanção assessoria de carácter administrativo para os fiscais que não cumprem com as suas obrigações contratuais que poderia passar pela proibição ou banimento de participar nos concursos de procurement público. O número 1 do artigo 48, que versa sobre a fiscalização, faz menção do facto de a execução de qualquer obra pública dever ser fiscalizada por fiscais independentes, designados pela Entidade Contratante e, para o

efeito, contratados com base nos procedimentos especificados no Capítulo III do Regulamento.

O número 2 do artigo 48 do Decreto nº 15/2010 de 24 de Maio menciona que, nos casos de contratação de empreitada de obras públicas de pequena dimensão, a Entidade Contratante poderá optar por fazer a fiscalização directa. Ocorre fiscalização directa quando a Entidade Contratante encarrega um dos seus funcionários, normalmente um funcionário afecto à Unidade Gestora de Execução de Aquisições (UGEA) para efectuar a fiscalização da obra.

A fiscalização directa muitas vezes tem-se revelado problemática. A fiscalização directa deveria ser executada por funcionários cuja especialidade de formação estivesse relacionada com as áreas de construção civil (engenheiros de construção civil, engenheiros eletrotécnicos, arquitectos, orçamentistas ou mesmo técnicos do nível médio nessas áreas). Porém, salvo raras excepções, na sua maioria, esta actividade é feita por leigos na matéria.

As pequenas e médias empresas de construção civil, que são aquelas que normalmente concorrem aos concursos de obras de pequena dimensão, deparam-se frequentemente com fiscais sem qualificação

¹ Unidade: 10³MT

adequada a quem acusam de não possuírem capacidade técnica necessária para avaliar o trabalho realizado. Além disso, há casos de funcionários que se aproveitam do facto de desempenharem a função de fiscais internos para exigirem o pagamento de subornos ao empreiteiro.

O pagamento das facturas pela execução de cada etapa previamente acordada entre as partes só é efectuado após a confirmação do funcionário que está a cargo da fiscalização. Este facto confere ao funcionário um poder discricionário muito importante na sua relação com o empreiteiro, estando este vulnerável em relação às suas exigências.

Para o caso das grandes empreitadas procede-se à contratação de um fiscal independente e este, tal como nos casos da fiscalização directa, deverá vigiar e verificar o exacto cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, dos documentos do concurso e do plano de trabalho, conforme o disposto no número 4 do artigo 48.

Porém, como o Decreto nº 15/2010 de 24 de Maio, em ambos os casos, não prevê sanções de carácter administrativo acessórias, de modo a impedir que empresas ou indivíduos que no âmbito das suas funções de fiscalização tenham lesado o Estado por incompetência ou conluio com os empreiteiros pudessem participar em concursos de contratação de empreitada pública. Com alguma frequência ocorrem casos em que os fiscais entram em conluio com os empreiteiros para burlar o Estado, prestando falsas declarações no sentido de que o empreiteiro já concluiu uma determinada fase da obra, de modo a proceder-se ao pagamento da respectiva factura, mas contrastando com a real execução física no terreno.

Noutros casos, por manifesta incompetência, os fiscais permitem que os empreiteiros utilizem materiais de qualidade não correspondente aos materiais propostos de modo a diminuir os custos e maximizar as receitas, lesando, assim, o Estado.

O caso da obra de reabilitação da avenida Julius Nyerere, abaixo descrito, é um exemplo claro de como o Decreto nº 15/2010 de 24 de Maio é omisso no que diz respeito à penalização daqueles que desempenham a função de fiscalização nas empreitadas de obras públicas.

O Caso Julius Nyerere

Em Janeiro de 2005, o Conselho Municipal da Cidade de Maputo (CMCM) lançou um concurso público no qual 28 empresas manifestaram interesse em realizar o projecto executivo para a reabilitação de 42 km de estradas na zona urbanizada da cidade e algumas vias de acesso a bairros densamente povoados, através dos fundos provenientes do BADEA (Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico em África) e do Fundo da OPEC para o Desenvolvimento Internacional. O concurso, número 001/REM/PEFI/CMM/2005, apurou 7 empresas para a lista curta que submeteram as propostas técnicas e financeiras em 31 de Maio de 2005. O CMCM sugeriu que a lista curta incluísse, também, empresas moçambicanas, encorajando que se formassem consórcios para que estas apresentassem propostas técnicas e financeiras de melhor qualidade.

É assim que, da avaliação, foi seleccionado um consórcio de consultores formado pela moçambicana Técnica Engenheiros Consultores, Lda, líder do consórcio, a empresa do Kuwait Al-Obaid Engineering Consultants e pela sul-africana UWP Consulting, culminando com a assinatura do contrato no valor de 1.087.222,00 USD (sem IVA), após o “No objection” por parte dos financiadores. Este consórcio ficou encarregue de elaborar o projecto da reabilitação de 42 km de estradas, nos quais se incluía, entre outras, a reconstrução da avenida Julius Nyerere.

Tendo em conta que a fase de construção do projecto financiado pelo BADEA e pela OPEC só contemplava 22 km de estradas, sendo a maioria no centro e na baixa da cidade, a avenida Julius Nyerere foi financiada pelo Banco Mundial através do Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo, designado ProMaputo II.

No dia 4 de Abril de 2011 o Concelho Municipal da Cidade de Maputo procedeu ao lançamento do concurso público número ICB-PDMM/CMM/D-1211/W01, no jornal Notícias, ao qual responderam e concorreram 8 empresas. A empreitada foi adjudicada ao consórcio Aurélio Martins Sobreiro/Britalar/Europa Arlindo no valor de 12.497.163,64 USD, incluindo IVA. O prazo inicialmente estabelecido para a entrega da obra foi de

10 meses, contados a partir de 20 Março de 2012. Devido a vários constrangimentos a obra teve três prorrogações, sendo que até ao momento já foram gastos 75% do valor para a fiscalização da obra.

Para fiscalização da obra que tinha como funções efectuar o planeamento, controlo de qualidade e de custos do empreendimento e reportar ao Conselho Municipal foi lançado o concurso número PDMM-1221/CS/01, no jornal Notícias do dia 30 de Dezembro de 2010, tendo sido seleccionadas 6 empresas para a lista curta, das quais 5 apresentaram as respectivas propostas técnicas e financeiras.

Foi seleccionada a empresa AFAPLAN, uma empresa portuguesa, num processo que excluiu da lista curta o consórcio das empresas autoras do Projecto.

O consórcio vencedor da obra subcontratou a empresa Nifiquile para fazer a base e a sub-base que são camadas que antecedem o revestimento de asfalto (pavimento betuminoso). Após esta fase a empresa JJR foi subcontratada para executar o revestimento em asfalto.

A AFLAPAN não detectou qualquer tipo de deficiência senão depois do asfalto ter sido colocado no primeiro troço, desde a Praça do Destacamento Feminino até à Rua do Palmar. Este troço entrou em serviço em Junho de 2013 e em Novembro começaram a detectar-se anomalias que se foram deteriorando sempre que chovia.

Para que a obra prosseguisse era necessário o aval da fiscalização para que houvesse desembolsos dos fundos por parte da Entidade Contratante. Mas, no caso concreto desta obra, já foram gastos mais de 75% do valor total da obra por parte do empreiteiro, sempre com aprovação da empresa fiscalizadora, totalizando o valor de 9.372.872,73 USD.

O Decreto nº15/2010 no número 4 do artigo 48 diz o seguinte: “Incumbe à fiscalização vigiar e verificar o exacto cumprimento do projecto e suas alterações, do contrato, dos Documentos de Concurso e do plano de trabalho”. A questão que se coloca é como é que uma empresa de fiscalização não consegue detectar falhas técnicas desde o início da obra, avaliando a realização de pagamentos até o equivalente a 75% do cabimento orçamental?

Para investigar as causas das anomalias verificadas no troço entre a Praça do Destacamento Feminino e a Rua do Palmar, com cerca de 1700 m, o Município pediu pareceres de três laboratórios independentes, nomeadamente LEM-Laboratório de Engenharia de Moçambique, LNEC-Laboratório Nacional de Engenharia Civil de Portugal e Genoma v GeoControle (consórcio de dois laboratórios) que, após extracção de amostras na obra e respectivos ensaios laboratoriais, que apontam para a não conformidade entre os materiais utilizados na obra e os materiais prescritos nos Documentos de Concurso previamente autorizados pela própria fiscalização, esta mesma que depois, já no decurso da execução da obra, não detectou atempadamente essas irregularidades.

Perante o agravar das pressões devido ao estado calamitoso da obra da avenida Julius Nyerere, o Município de Maputo acabou por rescindir o contrato com o empreiteiro.

Entretanto, depois de um período de suspensão da obra, foi lançado outro concurso público de empreitada ganho pela empresa Gabriel Couto pelo valor de 6.9 milhões de USD para completar a obra até Março de 2016, conforme a placa de obra colocada no local.

Contudo, a AFAPLAN, que tinha a seu cargo a fiscalização da obra, está a ser desresponsabilizada, não tendo que pagar nenhum tipo de indemnização ao Estado pela incompetência técnica ou eventual conluio com o empreiteiro, exercício que acabou lesando o Estado em vários milhões de dólares americanos. Esta mesma empresa vai ser de novo fiscal para a conclusão e reparação das obras da empreitada.

Quanto a Gabriel Couto, o empreiteiro seleccionado é o mesmo que está a fazer a reabilitação e pavimentação do troço de estrada Malema-Cuamba desde 2011, obra que devia ter sido concluída em Agosto de 2014. Os atrasos, segundo notícias veiculadas nos órgãos de informação, deveram-se, em parte, ao atraso no desembolso de fundos por parte dos financiadores mas também à alegada falta de materiais por parte da indústria local e, ainda, devido a algumas alterações de traçado por parte da Vale Moçambique, responsável pela linha férrea de Nacala cujas

obras estão também em curso. Contudo, os outros dois troços, de Nampula-Ribauè e Ribauè-Malema, adjudicados na mesma altura e com comprimentos similares, já estavam concluídos antes de Julho de 2015, aguardando apenas a sua entrega ao Estado. As obras nesse troço arrancaram agora em meados de 2015 esperando-se que estejam concluídas em finais de 2016.

Concluindo

Num país em que parte considerável do investimento público é destinado a empreitadas de obras públicas é necessário que sejam tomadas medidas que possam mitigar os prejuízos que o Estado tem vindo a acumular como resultado de empreitadas de obras públicas de má qualidade. E isso pode passar pela melhoria do dispositivo legal que regula o Procurement público, atribuindo mais responsabilidades aos projectistas e aos fiscais, prevendo sanções no caso de incumprimento do disposto nas normas de elaboração de projectos e nos contratos de empreitada de obras públicas.

A elaboração dos termos de referência dos projectos é muitas vezes feita à pressa, sem definição correcta do produto que se pretende, limitando-se a “copy-paste” de outros documentos. Segue-se também um Caderno de Encargos com indefinições que podem também ser as causas da obra ficar mal projectada/executada.

A lei abre espaço para a fiscalização directa, nos casos de obras de pequena dimensão como reparações de rotina e manutenção, mas não está fixado um determinando tecto orçamental para as mesmas.

No que diz respeito às empreitadas de obras públicas de maior dimensão, o Artigo 48 define as que estão sujeitas à fiscalização independente, reduzindo, por conseguinte, as oportunidades para a ocorrência de práticas corruptas, porém, não está fixado no Decreto nº 15/2010 o tipo de empresa para cada dimensão da obra.

Entretanto, com a aprovação recente do Diploma Ministerial n.º 76/2015, está regulamentado o licenciamento das empresas de consultoria de construção civil que define como é que as empresas se enquadram para obter licença para certas categorias,

de acordo com a complexidade dos projectos/obras, evitando, assim, a contratação de empresas ou até de indivíduos singulares para fiscalizar obras de dimensão acima das suas capacidades. Ao mesmo tempo, o Diploma obriga as empresas a ter um mínimo de quadros engenheiros, que sejam reconhecidos pela Ordem de Engenheiros. Também regula a actividade das empresas estrangeiras, estabelecendo critérios para a sua actividade em Moçambique durante um período inicial de dez anos.

Só que o dispositivo legal, para além de mencionar a necessidade de contratação de fiscais independentes, deveria prever que os projectos de certa dimensão fossem submetidos previamente à aprovação de um órgão competente que pode ser formado por especialistas dentro da mesma instituição, nos Ministérios de tutela ou outros, ou, ainda, através do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos. Assim, evitar-se-ia que as grandes obras não tivessem cumprido as normas vigentes.

Em todo o caso, o Estado tem de aprovar oficialmente os projectos, acto que não acontece na maioria dos casos, pela urgência que se tem tido de levar avante certas obras para cumprir os Programas do Governo ou promessas feitas pelos governantes nas visitas pelo País.

O Estado poderia passar grande parte do risco das anomalias verificadas nas obras ou para os Projectistas iniciais ou para a Fiscalização, caso esta seja contratada para fazer a revisão do projecto antes do mesmo ir para concurso de Empreitada. Esta prática já acontece nalguns casos e tem-se provado que há menos incertezas e, portanto, menos gastos durante o percurso das obras.

Contudo, fica a dúvida: de quem será a responsabilidade pelo projecto, caso ocorram defeitos na obra que sejam imputados a um projecto mal feito, uma vez que os projectos são assinados pelos responsáveis que devem responder por tal? Será que os fiscais poderão “herdar” essa responsabilidade?

Os fiscais das empreitadas de obras públicas, sendo meramente responsáveis pelo cumprimento dos cadernos de encargos, devem ser legalmente responsáveis pelo seu não cumprimento, o que reduziria a apetência dos fiscais em entrar em esquemas fraudulentos com o empreiteiro sob o risco de ser

penalizado contratualmente pela Entidade Contratante e incorrer em processo-crime por defraudar o Estado. O mesmo seria aplicado também aos Projectistas, caso a causa seja um projecto mal feito.

Há uma grande lacuna no que diz respeito às normas de controlo de qualidade dos materiais e das operações das obras, razão porque muitas vezes fica indefinida quer a responsabilidade do empreiteiro, quer do fiscal. Nalguns casos o Estado tem enveredado pela concepção-construção, isto é, passa toda a responsabilidade para o Empreiteiro que tem de contratar uma empresa de consultoria. Esta modalidade não deu bom resultado nalguns casos, porque a responsabilidade pelo projecto fica mal definida. A empresa de consultoria não aparece em nenhum contrato e o empreiteiro não pode ficar responsável por aquilo que não é da sua alçada nem consta do seu alvará.

Desta feita, é necessário e urgente elaborar normas para o controlo da qualidade das obras de modo a mitigar os prejuízos que o Estado tem vindo a sofrer no que diz respeito à contratação de empreitadas de obras públicas.

FICHA TÉCNICA

Director: Adriano Nuvunga

Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Lázaro Mabunda, Stélio Bila;

Assistente de Programas: Nélia Nhacume

Layout & Montagem: Nelton Gemo

Endereço: Bairro da Coop, Rua B, Número 79, Maputo - Moçambique

Contactos: Fax: 00 258 21 41 66 25, Tel: 00 258 21 41 66 16, Cel: (+258) 82 301 6391,

E-mail: cip@cip.org.mz

Website: <http://www.cip.org.mz>

Parceiros



Parceiro de assuntos de género:

