

**ANTICORRUPÇÃO**

Centro de Integridade Pública

Anticorrupção - Transparência - Integridade Edição Nº 9/2021 - Agosto - Distribuição Gratuita

**Tribunal Administrativo Deve Divulgar Informação Desagregada Sobre Contratação Pública por Ajuste Directo e Isenção de Visto Prévio Face à Necessidade de Resposta à Pandemia da Covid-19**

Para fazer face/dar resposta à pandemia da Covid – 19, o Governo moçambicano aprovou um conjunto de medidas de carácter excepcional, através de diplomas legais (decretos). Outrossim, o Tribunal Administrativo (TA) com a mesma finalidade aprovou um conjunto de Instruções obrigatórias. Os diplomas legais e as instruções obrigatórias em causa, incidiram, com maior ênfase, sobre a área da contratação pública. No entanto, o Tribunal Administrativo (TA) nunca partilhou informação oficial e desagregada sobre o impacto das referidas medidas.

As medidas que devem ser tomadas para dar resposta a Covid – 19 devem revestir carácter de urgência, o que obriga a que, se recorra a procedimentos mais expeditos/rápidos e eficientes. É nesta senda que exige-se que a modalidade de contratação pública siga um regime excepcional, o que obriga a suspensão do recurso ao concurso público que é a regra geral de contratação na Administração Pública, em situações claramente identificadas, ou, que envolvem determinados órgãos ou entidades<sup>1</sup>. Sendo assim, recorreu-se a modalidade do ajuste directo e a isenção do visto prévio, que melhor acautelam o interesse público nesta fase<sup>2</sup>.

Sucedem que sendo o ajuste directo e a isenção do visto prévio medidas de carácter excepcional, existe a necessidade de haver um maior controlo social sobre os motivos do recurso as mesmas, o que, em parte, só pode ser conseguido com uma maior disponibilização de informação pelo órgão competente. Nesta medida, cabe ao Tribunal Administrativo (TA) como entidade suprema de auditoria em Moçambique partilhar a referida informação de forma desagregada, por meio de relatórios intercalares. Contudo, desde que legalmente, e por meio de instruções obrigatórias emanadas pelo próprio TA, passou a ser

permitida a isenção do visto prévio com a justificação no regime de Urgente Conveniência de Serviço para dar resposta a Covid – 19 e o recurso ao ajuste directo para a contratação pública de emergência, concretamente, na área da saúde esta entidade (refere-se ao TA) nunca partilhou qualquer tipo de informação desagregada e por meio de relatórios intercalares sobre o impacto do recurso as referidas medidas excepcionais na área da contratação pública para fazer face a emergência, o que levanta, também, problemas de transparência (para além de não permitir o já referido controlo social).

**Medidas Aprovadas Visando a Urgência no Processo de Contratação Pública com Recurso ao Ajuste Directo e Isenção de Visto Prévio Para Responder à Situação Causada Pela Covid - 19****Medidas legais específicas:**

A intervenção do Governo e do TA visando responder às necessidades urgentes e específicas em termos de contratação de bens e serviços visando combater a COVID - 19, teve lugar através da aprovação de diplomas legais (decretos) e de instruções obrigatórias, respectivamente. Para o efeito, o Governo aprovou o Decreto n.º 51/2020, de 1 de Julho, com um carácter mais generalístico (abrangendo todas as instituições públicas e privadas, cidadãos nacionais e estrangeiros no território nacional<sup>3</sup>)

1 Vide artigo 6 do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março (regime jurídico aplicável à Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços).

2 Ibidem, alínea g) n.º 3 do artigo 8

3 Vide artigo 2 do Decreto n.º 51/2020, de 1 de Julho

e que vigorou durante o período em que foi decretado o Estado de Emergência<sup>4</sup>. Posteriormente, foi aprovado especificamente para o sector da saúde e em Situação de Calamidade Pública, o Decreto n.º 53/2021, de 29 de Julho<sup>5</sup>, sujeitando os contratos celebrados no âmbito do referido decreto ao regime jurídico de contratação excepcional directa com a justificação de Urgente Conveniência de Serviço, devendo os mesmos ser submetidos à fiscalização sucessiva nos termos estabelecidos na lei.

O Tribunal Administrativo (TA) também adoptou um conjunto de instruções obrigatórias,<sup>6</sup> com enfoque na área da contratação pública na Administração Pública, enquanto vigorou o Estado de Emergência e, posteriormente, para fazer face à actual Situação de Calamidade Pública.

### Instruções obrigatórias:

1. Instrução n.º 01/GP/TA/2020, de 2/04/2020, atinente à decretação do primeiro Estado de Emergência, onde foram tomadas as seguintes medidas:

- “A sujeição ao regime da urgente conveniência de serviço dos actos e contratos administrativos sujeitos à fiscalização prévia que forem celebrados neste período e enquanto vigorar o Estado de Emergência, sem prejuízo da sua submissão ao tribunal administrativo competente no prazo de trinta dias após o termino do Estado de Emergência”.

(...).

2. Instrução n.º 02/GP/2020/TA, de 17/07/2020, visava clarificar e especificar alguns aspectos contidos na Instrução n.º 01/GP/2020

- “Os actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia, e os de mera anotação, devem remetidos ao Tribunal Administrativo competente, devendo a figura de urgente conveniência de serviço ser aplicada nos casos expressamente previstos na lei”.

- “Fica suspenso o prazo para a concessão do visto destes actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia enquanto vigorar a declaração do Estado de Emergência”.

- “Continuam a vigorar as restantes medidas emitidas através da resolução n.º 1/GP/TA/2020/, de 2 de Abril”.

(...)

3. Instrução n.º 3/GP/TA/2020, atinente à passagem à

4 O artigo 41, n.º 1 previa que “A aquisição de bens e serviços urgentes necessários à prevenção e combate à pandemia da COVID – 19 fica sujeita a um regime excepcional”. O n.º 2 do mesmo artigo e diploma legal estabelecia que: “Os bens e serviços essenciais, nomeadamente medicamentos, material hospitalar, material de biossegurança, testes de diagnóstico e demais materiais essenciais, podem ser adquiridos em regime de contratação simplificada”.

5 Vide artigo 1 (... aplicável para a aquisição de medicamentos, equipamentos hospitalares, produtos de saúde e outros equiparados, para satisfazer o objecto Situação de Calamidade Pública, e no período da sua duração, pelo sector da saúde, para aquisição directa nos fabricantes e/ou nos países de origem dos insumos, medicamentos, material médico-cirúrgico, e outros materiais equiparados, indispensáveis para combater a COVID – 19).

6 <https://www.ta.gov.mz/Pages/default.aspx>

7 <https://www.dw.com/pt-002/ciclone-idai-ingc-aberto-a-envolvimento-de-terceiros-na-distribui%C3%A7%C3%A3o-de-donativos/a-48254729>

8 O artigo 1 do Decreto Presidencial n.º 41/2020, de 28 de Dezembro, estabelece que: “A Entidade Coordenadora de Gestão e Redução do Risco de Desastres em Moçambique é o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres, abreviadamente designada por INGD, pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia técnica, administrativa e patrimonial.

9 Jornal notícias, Terça-Feira, 20 de Abril de 2021, Edição n.º 31. 277, capa.

10 Aprova a Lei de Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo.

Situação de Calamidade Pública e que activa o alerta vermelho.

- Também manteve, na essência, as medidas que vigoraram na anterior instrução. Contudo, a 3ª instrução foi aprovada para o período em que vigorar a Situação de Calamidade Pública.

Fazendo um paralelismo com o que aconteceu aquando do ciclone IDAI, em 2019, o Governo viu-se obrigado, através do então Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), a prestar informação quinzenalmente sobre os donativos recebidos (em espécie e em numerário), e a identificar os respectivos doadores, tendo-o feito através do Jornal Notícias, devido às críticas da existência de eventuais desvios<sup>7</sup>. Ou seja, a publicidade da informação acabou sendo um mecanismo que atribuiu alguma transparência à gestão dos bens e fundos por parte do INGC e permitiu um maior controlo social. Posteriormente, o então INGC, e actual Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD)<sup>8</sup>, passou a ser auditado pelo TA.<sup>9</sup>

Tomando em atenção o exemplo acima, exige-se semelhante forma de actuação por parte do TA (no caso do TA, esta entidade deve produzir relatórios intercalares com matéria desagregada, versando sobre a contratação pública por ajuste directo e isenção de visto prévio em virtude da pandemia da Covid - 19). É que não se justifica que passado o lapso de tempo que se observa, ou seja, desde que foram produzidos os diplomas legais que introduziram medidas excepcionais e as instruções específicas acima referidas, que não tenha sido partilhada informação referente a contratação pública pública com isenção de visto prévio e por ajuste directo em virtude da pandemia da Covid – 19. É de assinalar que, o recurso as medidas excepcionais referidas não deve significar a preterição das regras previstas nos diplomas legais como sejam o Decreto n.º 5/2016 e a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto (alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro)<sup>10</sup>, que devem continuar a ser seguidas nos precisos termos que estabelecem, sendo que a publicação de informação desagregada sobre a contratação pública para dar resposta a pandemia da Covid -19 por parte do TA pode auxiliar na verificação/controlo público ou social do seguimento ou não do previsto nos diplomas legais acima feitos menção.

## TA deve publicar informação desagregada sobre os contratos públicos celebrados no período em que vigorou o Estado de Emergência e durante a actual Situação de Calamidade Pública

Um aspecto a ser tomado em atenção tem a ver com a necessidade de controlo dos contratos celebrados que, embora sujeitos, por regra, a fiscalização prévia, ficaram isentos deste procedimento em virtude de ter-lhes sido passado a aplicar o regime de Urgente Conveniência de Serviço, o que não desobrigou que 30 dias depois do final do Estado de Emergência que fossem submetidos ao TA, como está previsto nas instruções obrigatórias já referidas. No que diz respeito aos contratos celebrados por ajuste directo no sector da saúde, estes devem ser submetidos ao TA para efeitos de fiscalização sucessiva no prazo estabelecido na lei. Sendo assim, o TA já devia ter partilhado informação desagregada sobre os contratos que foram celebrados durante o período em que vigorou o Estado de Emergência.

De igual modo, o TA deve publicar relatórios intercalares durante a vigência da Situação de Calamidade Pública. A título de exemplo, nos países da Comunidade de Língua Portuguesa (CPLP), apenas o Tribunal de Contas de Portugal tem vindo a publicar informação contratual no âmbito da aprovação de medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pela COVID - 19, para efeitos de transparência e escrutínio público, o que permite que sejam produzidas recomendações por parte desta entidade e seja promovida a transparência.

Quer isto significar que o TA já devia ter publicado informação acerca do número de contratos celebrados com sujeição ao regime de urgente conveniência de serviço; o objecto contratual em causa, os valores envolvidos, a justificação para o recurso ao referido regime e se o mesmo se justifica. O que se pretende não é analisar o mérito ou a legalidade dos contratos celebrados com isenção do visto ou aqueles que se podem designar por “Contratos Covid – 19”<sup>11</sup>. O TA possui um portal na internet e devia utilizá-lo para publicar informação contratual durante o período em que fosse necessário isentar os contratos públicos do visto prévio (mesmo para aqueles que em situação de normalidade a lei obriga que seja seguido este mecanismo prévio de fiscalização – visto prévio para a sua execução e eficácia) e com recurso ao ajuste directo<sup>12</sup>. É necessário que este tipo de contratos seja sujeito a um maior escrutínio, pelo facto de os controlos existentes em períodos de emergência serem aligeirados o que pode ser aproveitado para a prática de actos de corrupção ou de improbidade administrativa. Esta

forma de actuação também pode contribuir para assacar futuras responsabilidades das entidades que recorrem a esta modalidade de contratação de forma pouco criteriosa.

## Principais riscos advindos da contratação pública em tempos da pandemia da Covid – 19

É preciso enfatizar que a Covid -19 obrigou a que fossem tomadas acções de emergência para fazer face as suas consequências. Contudo, essas acções emergenciais têm o potencial de causar e expor debilidades/fragilidades das instituições públicas e dos mecanismos de controlo e de prestação de contas. Estes factores acabam por provocar situações de “risco acrescido de desperdício, má gestão, irregularidades e corrupção, que pressionam os recursos públicos e prejudicam a eficácia das acções do Governo”<sup>13</sup>. Ou seja, Importa, assim, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder de forma célere à crise e a salvaguarda dos princípios da transparência, integridade e responsabilidade, inerentes à utilização dos recursos públicos<sup>14</sup>. É por estes factos que o TA devia adoptar medidas de controlo mais eficazes, igualmente ajustadas à actual situação, durante este período, e reportar por meio de relatórios intercalares de modo a permitir o já referido escrutínio público.

No seu relatório intitulado “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)”,<sup>15</sup> o Tribunal de Contas de Portugal, equivalente à 3ª secção do TA de Moçambique, refere que: “A contratação pública em contextos de emergência é uma das áreas identificadas como mais permeável à corrupção. Para além de favorecimentos nas adjudicações directas, potenciam-se práticas de manipulação do mercado e dos preços e, no plano da execução contratual, riscos acrescidos de fornecimentos deficientes, pagamentos sem contrapartida adequada e desvios de bens”<sup>16</sup>. Isto significa que, em períodos de emergência é preciso reforçar as medidas de controlo sobre os procedimentos administrativos conducentes à contratação pública e os recursos públicos que serão usados para viabilizar as necessidades urgentes no que se refere à aquisição de bens e serviços específicos para esta fase.

Pode-se referir que é nesta fase onde os maiores riscos de ocorrência de casos de corrupção são apontados, designadamente: “Mesmo em circunstâncias normais de exposição à concorrência e aplicação de controlos, a corrupção nos processos de aquisição pública pode envolver custos adicionais de 10% a 25%, estimando-se, por outro lado, que cerca de metade das situações de corrupção ocorra nos contratos públicos”<sup>17</sup>.

11 São aqueles que são celebrados no âmbito das medidas excepcionais e temporárias de resposta a pandemia da Covid – 19 e os celebrados por determinadas entidades da Administração Pública com a mesma finalidade referida – vide “Clarificação Sobre Contratos Isentos de Fiscalização Prévia – “Contratos Covid” – <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/noticia-20200701-01.aspx> - acedido em 29/08/2021 às 16h e 21m.

12 <https://www.ta.gov.mz/Pages/default.aspx>

13 <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/noticia-20200601-01.aspx>

14 <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/noticia-20200601-01.aspx>

15 <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf>

16 Ibidem, pág. 17

17 Idem, Cfr, também e entre outros, [https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)



## Conclusão

Em situações excepcionais é necessário que sejam aprovadas medidas adequadas para responder de forma eficaz às necessidades que se apresentam, como sejam, no caso, a situação pandémica causada pela Covid – 19. É que em tais casos, a urgência não se compadece com a burocracia característica da actuação da máquina administrativa do Estado.

Com a flexibilização de alguns regimes que servem para garantir a transparência em períodos de normalidade para dar resposta a situações excepcionais, e até temporárias como é o caso da actual Situação de Calamidade Pública, existe a necessidade de buscar mecanismos adicionais de controlo. É o que se exige dos controlos internos a nível da Administração Pública. Concomitantemente, exige-se do TA, como a instância suprema de auditoria das contas públicas, uma postura de controlo através de actos que não concorram para a morosidade dos processos e dos procedimentos de contratação pública. Nesses casos, aconselha-se que a fiscalização seja feita de forma concomitante (durante a execução do objecto do contrato) ou sucessiva (posterior à execução do objecto do contrato).

Nestes termos, e para tornar o processo mais transparente e flexível em matéria de contratação pública de emergência, o que exige urgência na celebração dos contratos de modo a salvaguardar o interesse público, é necessário que seja aprovado um regime legal excepcional, com recurso à modalidade contratual do ajuste directo ou isenção de visto prévio. Devem-se criar, também, mecanismos que possibilitem a publicação de todos os contratos isentos de fiscalização prévia e os celebrados por ajuste directo.

O TA deve, também, garantir a transparência e o necessário controlo social, publicando relatórios intercalares com matéria desagregada referente à celebração de contratos para fazer face à situação epidemiológica decorrente da decretação de uma situação de excepção, como o é o Estado de Emergência ou a Situação de Calamidade Pública.

## Recomendações

Face ao exposto, e tomando em atenção que o TA ainda não partilhou informação desagregada sobre a contratação pública visando dar resposta a situação epidemiológica causada pela Covid – 19, desde a altura em que foi aprovado o primeiro regime legal excepcional sobre a matéria e as instruções obrigatórias do mesmo órgão, recomenda-se:

1. Que o TA produza relatórios intercalares com informação desagregada sobre os contratos celebrados com recurso ao ajuste directo e com isenção de visto prévio para dar resposta à urgência advinda das consequências provocadas pela Covid -19.
2. Que a informação seja partilhada com recurso ao portal electrónico do TA (ou que seja criado um portal para o efeito).
3. Que a informação a ser partilhada pelo TA permita o escrutínio público/controlo social (pelo que se reforça a necessidade de a mesma ser desagregada).
4. Que a informação a ser partilhada diga respeito aos contratos abrangidos pelo regime excepcional do ajuste directo, incluindo os isentos de fiscalização prévia.
5. Que as entidades adjudicantes, ou que outorgarem os contratos ao abrigo do regime legal excepcional, promovam a sua publicitação no portal do TA ou em outro a ser criado ou a ser indicado.

## Documentos consultados

### Legislação

1. Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março (aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado)
2. Decreto n.º 51/2020, de 1 de Julho (Aprova as medidas de execução administrativa para a prevenção e contenção da propagação da pandemia da COVID – 19)
3. Decreto n.º 53/2021, de 29 de Julho (aplicável para a aquisição de medicamentos, equipamentos hospitalares, produtos de saúde e outros equiparados para satisfazer o objecto Situação de Calamidade Pública, e no período da sua duração, pelo sector da saúde, para aquisição directa nos fabricantes e/ou nos países de origem dos insumos, medicamentos, material médico cirúrgico e outros materiais equiparados indispensáveis para combater a COVID – 19).
4. Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro (designa o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres, abreviadamente designada por INGD, como a entidade coordenadora de gestão e redução do risco de desastres em Moçambique)

### Periódico

1. Jornal notícias, Terça-Feira, 20 de Abril de 2021, Edição n.º 31. 277, capa.

### Internet

1. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-06.pdf> - acedido no dia 19/08/2021 às 9h e 20 minutos.
2. <https://www.ta.gov.mz/Pages/default.aspx>- acedido no dia 19/08/2021 - acedido no dia 15/08/ 9h e 45 minutos
3. <https://www.dw.com/pt-002/ciclone-idai-ingc-aberto-a-envolvimento-de-terceiros-na-distribui%C3%A7%C3%A3o-de-donativos/a-48254729> - acedido no dia 15/08/2021 às 10 horas e 2 minutos
4. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/noticia-20200601-01.aspx> - acedido no dia 16/08/2021 às 8h e 30 minutos
5. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf> - acedido no dia 16/08/2021 às 9h e 3 minutos.
6. [https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf) - acedido no dia 17/08/2021 às 10h e 16 minutos.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia  
Sverige



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autor:** Baltazar Fael

**Revisão de pares:** Rui Mate, Aldemiro Bande, Stélio Bila, Edson Cortes, Leila Constantino.

**Revisão Linguística:** Samuel Monjane

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,  
Bairro da Sommerschild, nº 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917

Cel: (+258) 82 3016391

[f](#)@CIP.Mozambique [f](#)@CIPMoz

[www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique