



## Interesses nos negócios de medicamentos colocam a vida de moçambicanos em risco

# Como a luta pelos 375 milhões meticais paralisou a importação de medicamentos por mais de dois anos no MISAU

Por: CIP

## Introdução

O sector de saúde é um dos mais problemáticos no que diz respeito à transparência, conflitos de interesses e corrupção. Por esta razão constitui uma prioridade no trabalho de monitoria de governação e corrupção pelo Centro de Integridade Pública (CIP). Uma das evidências desse interesse em monitorar o sistema nacional de saúde, um sector vital para o país, foi a criação, em 2014, da plataforma Utente Repórter<sup>1</sup> visando permitir que os utentes do Sistema Nacional de Saúde possam denunciar as irregularidades relacionadas com o mau funcionamento dos postos médicos, centros de saúde e hospitais que usam no dia-a-dia.

Quase de forma permanente, o CIP tem vindo a monitorar os concursos públicos lançados pelo Serviço Nacional de Saúde, quer sobre as obras públicas quer sobre o sector de medicamentos. A monitoria desses processos resultou na publicação de vários estudos. Um dos relatórios mostra a existência de uma rede de negócios milionários no Ministério da Saúde relacionados com o fornecimento de equipamento hospitalar. O relatório evidencia quem são os autores, como actuam e o que ganham<sup>2</sup>. No ano passado, o CIP produziu dois relatórios de monitoria do sector. O primeiro mostra como as falhas ou erros de procurement beneficiam determinada elite nos negócios de contratação de empreitadas<sup>3</sup>. No segundo trabalho, o CIP evidencia os altos riscos de corrupção que acarreta o recurso ao regime excepcional de contratação pública no período da Covid-19.<sup>4</sup> No mesmo período, o Fórum Nacional de Orçamento, uma plataforma que junta varias organizações da sociedade civil, alerta para os riscos de corrupção em processos de ajuste directo no contexto de Covid-19<sup>5</sup>.

No presente relatório, pretendemos mostrar como a guerra de milhões pelos concursos de procurement paralisou todo o processo de importação de medicamentos, o que provoca ruptura de *stock* e coloca em risco de vida milhões de moçambicanos. O trabalho baseou-se em relatórios e trocas de correspondências sobre o concurso público em alusão, em relatórios anteriores produzidos pelo CIP e pelo Fórum de Monitoria do Orçamento e do Banco Mundial e a entrevista a alguns funcionários do sector.

A 14 de Dezembro de 2018, um mês após as eleições gerais, o Director Nacional da Central de Medicamentos e Artigos Médicos (CMAM), António Amade Amisse Assane, foi autorizado a lançar o concurso público 58A001241/20/OE-MMC/2018, para a contratação de uma empresa para o fornecimento do material médico-cirúrgico de grande rotação ao Serviço Nacional de Saúde Pública. Por urgência do processo, e em cumprimento da ordem da Ministra, o director

1 Plataforma disponível em <https://apps.cipmoz.org/c/user-message>

2 Relatório pode ser consultado em [https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/As\\_redes\\_de\\_negocios\\_milionarios\\_do\\_Ministerio\\_da\\_Saude\\_MISAU.pdf](https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/As_redes_de_negocios_milionarios_do_Ministerio_da_Saude_MISAU.pdf)

3 Vide o relatório em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/Procurement-Pu%CC%81blico-do-Ministe%CC%81rio-da-Sau%CC%81de.pdf>

4 Vide o relatório em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/08/Regime-excepcional-1.pdf>

5 Relatório disponível em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/10/AJUSTES-DIRECTOS-COVID-FINAL.pdf>

Nacional da CMAM mandou publicar no portal do Ministério da Saúde e no jornal Notícias dos dias 24 e 26 de Dezembro (justamente durante as festas do Natal), o referido anúncio de lançamento do concurso público. Trata-se de um concurso público avaliado em 5.038.272,50 dólares (cinco milhões e trinta e oito mil e duzentos e setenta e dois dólares e cinquenta cêntimos), o equivalente a 374.847.474,00 meticais (trezentos e setenta e quatro milhões e oitocentos e quarenta e sete mil e quatrocentos e setenta e quatro meticais).

A 13 de Março de 2020 foi nomeado o júri composto por elementos propostos pela Direcção Nacional de Assistência Médica (DNAM) para avaliar o concurso. Cinco dias depois, 18 de Março, as propostas foram abertas e avaliadas, mas o relatório de avaliação e adjudicação só foi homologado três semanas depois, a 3 de Abril do mesmo ano. No dia 8 de Abril foram notificados todos os concorrentes da adjudicação por sub lotes do concurso, alguns dos quais ganhos por uma empresa recém-criada, sem requisitos, Mozinovation, Lda, no valor de 466.595,66 USD (pouco mais de 6 milhões de meticais).

Tinham concorrido várias empresas para lotes diferentes, tais como Neopharma, Mozinovation, Lda, Unibasma e Medi Tech, Lda, THL, Bing Bang, entre outras cujos nomes não constam nos documentos em alusão.

Após a homologação, os candidatos não seleccionados interpuseram reclamação, nos dias 16 e 17 de Abril. Uma das reclamações (de Neopharma) deu entrada ao Gabinete do Ministro da Saúde recém-nomeado, Armindo Tiago. Na sequência das reclamações, o novo ministro indicou, por despacho de 20 de Abril do mesmo ano, a Inspeção Geral da Saúde (IGS), dirigida por Martinho Djedje, para averiguar todo o processo de adjudicação.

Os resultados do trabalho da IGS levaram o novo ministro a convocar uma reunião na qual designou um júri para reavaliar o concurso, alegadamente por aparentes indícios de viciação de resultados pelo júri. Para o efeito, o ministro Armindo Tiago indicou o então Secretário Permanente (SP) do Ministério da Saúde, Zacarias Zindoga, para liderar o processo. Em cumprimento da decisão do ministro, o SP designou, por despacho de 16/10/2019, novo júri para a reavaliação do concurso.

## **Violaram a lei de procurement e escolheram empresas com preços mais altos**

Um dos reclamantes foi a empresa Neopharma, Lda<sup>6</sup>, detida por Abdulahh Seedat, Mahomed Esuf e Ebenizário Ében Silvestre Bila, este último conhecido pelas fortes ligações ao partido Frelimo. A Neopharma submeteu uma reclamação ao Gabinete do Ministro da Saúde por não lhe ter sido adjudicado o concurso de fornecimento de fios de sutura (lotes 10.1, 10.2, 10.3 e 10.4).

No dia 4 de Maio de 2020, a Inspeção Geral da Saúde entrou em contacto com o CMAM ao qual fez várias questões e foi analisada a documentação do concurso e o relatório de avaliação com vista ao apuramento preliminar dos factos. Das averiguações, a IGS produziu um relatório intitulado “Memorando”, datado de 3 de Setembro de 2020, no qual se refere que os lotes em referência foram adjudicados à empresa Tecnologia Hospitalar e Laboratorial Moçambique, Limitada (THL)<sup>7</sup>, com o preço 4 (quatro) vezes mais alto do que o das restantes empresas com menor preço cotado, “sem a devida fundamentação pelo júri, contrariando o nº do artigo 37 do regulamento de Contratações Públicas”.<sup>8</sup> Num dos lotes (10.1 Vicryl, iten 520) foram classificadas sete empresas das quais a Bing Bang<sup>9</sup>, que apresentou a proposta de 18.171.91 USD (dezoito mil e cento e setenta e um dólares e noventa e um cêntimos), o preço mais baixo de todos os concorrentes do lote, contra a proposta da empresa adjudicada (THL) de 84.671,73 USD (oitenta e quatro mil e seiscentos e setenta e um dólares e setenta e três cêntimos).

“No entanto, o júri classificou a THL, empresa que apresentou proposta com preço mais elevado, sem a devida fundamentação, contrariando o nº3 do artigo 37, do regulamento de Contratações Públicas”<sup>10</sup>, lê-se no relatório que temos vindo a citar.

6 Informação sobre estrutura accionista da Neopharma está no BR nº 1, III Série, 2º Supl., de 6 de Janeiro de 2012.

7 A THL é detida João Ramos Perino e João Pedro Fernandes Perino. Ver estrutura accionista no BR nº 42, III Série de 16 de Outubro de 2002.

8 Inspeção de Saúde (2019). Memorando: Reclamação da Neopharma, Lda, referente ao concurso Público nº58º001241/CP/20/OE-MMC/018. Maputo: MISAU.

9 Tem como sócios Pedro Miguel Gomes da Costa Missa, Isabel Maria Jordão Gomes da Costa e Rui Pedro Teixeira Rocha. Consultar BR nº 68, III Série, de 8 de Junho de 2016.

10 Refere-se ao Decreto n.º 5/2016 de 8 de Março, aprova Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado

## Usaram critérios inexistentes para escolher THL

Aparentemente os membros de júri tinham consciência de que os resultados do concurso seriam alvo de recurso pelas empresas não escolhidas. Por essa razão teriam acordado que em caso de audição deveriam usar o mesmo argumento, de que THL apresentava fios de sutura de qualidade dado “serem certificados internacionalmente para cirurgias de especialidade”. Ora, este critério não constava do regulamento de curso. Foi invenção do júri para beneficiar a THL.

A resposta dos membros de júri levou a IGS a recomendar uma reavaliação, por uma equipa independente, da qualidade dos fios de sutura de todos os candidatos. Após a avaliação, os avaliadores independentes, constituídos por uma equipa de cirurgiões nomeados pela Direcção Nacional de Assistência Médica (DNAM), concluíram que “todas as amostras de fios de sutura tinham a mesma qualidade” e que “qualquer um deles podia ser adjudicado”.

Em conclusão, o relatório da IGS refere que o critério “qualidade dos fios”, usado para a decisão do júri, “fica sem efeito em virtude de se ter concluído que todos os fios de sutura tinham a mesma qualidade”. Neste contexto, acrescenta o relatório da IGS, o júri deve considerar o nº3 do artigo 37, do regulamento de Contratações Públicas, segundo o qual “Após a avaliação (...) será seleccionada a proposta que apresente o Menor Preço Avaliado, dos concorrentes apurados, que tenham observado as especificações técnicas e/ou termos de referência e requisitos de qualificação estabelecidos nos Documentos de Concurso.” E essa, pelo menos nos lotes 10.1, seria Bing Bang. Mas, a recomendação da DNAM e da IGS é de que o concurso deve ser anulado/invalidado.

A THL é um cliente privilegiado nos concursos. Em 2017, a mesma empresa ganhou um concurso público para o fornecimento de equipamento de laboratório Humalyser 2000/3000 com preços quatro vezes acima do preço de referência, deixando suspeita de sobre facturação<sup>11</sup>.

Num outro relatório do Banco Mundial, que avaliou 91 contratos de 2017, constatou-se que, no geral, os preços dos produtos em 2017 foram significativamente mais elevados que os de 2016, com excepção de *kits* para unidades sanitárias. Os preços nos bancos de sangue aumentaram em 27%, os dos reagentes aumentaram ainda mais em 62%, sendo que os preços dos materiais para vacinas aumentaram em 34% no período de dois anos. O Relatório recomenda que é necessário monitorar os preços das propostas e os preços de referência internacionais para garantir que a relação custo-benefício seja alcançada de ano para ano.

O estudo revela que naquele ano estudado, em média, o valor das propostas foi de 62% acima do custo previsto. Por exemplo, O BCG foi adjudicado a preços duas vezes mais que o custo previsto, enquanto o VAS foi adjudicado a quase 3 vezes o custo previsto. Os custos previstos estavam a 37% acima dos preços de referência internacionais sendo portanto imprecisos. Igualmente, em média, os produtos adquiridos com base no Ajuste Directo de fornecedores especializados situaram-se em 94% acima dos preços de referência internacionais, reitera o relatório.

## Neopharma pulou etapas e foi queixar-se ao ministro

A empresa Neopharma tentou jogar no *lobby* e explorar o facto de o ministro ser novo e (provavelmente) ter pouco conhecimento sobre os procedimentos de contratação pública e remeteu a reclamação ao seu gabinete e não ao júri. Por desconhecimento da lei, ou pela influência da Neopharma dentro da instituição e do partido Frelimo, o ministro, ao invés de invalidá-la, recebeu a reclamação e deu ordens ao Secretário Permanente e a Inspeção Geral da Saúde para averiguar o processo, violando o regulamento de contratação de empreitadas públicas, segundo o qual a reclamação deve ser apresentada ao júri no prazo de cinco dias úteis, sem pagamento de nenhuma taxa. De acordo com o mesmo regulamento (nºs 1, 4 e 5, artigo 275), cabe ao Júri remeter a reclamação bem como o seu parecer sobre a Reclamação à Entidade Contratante, no prazo máximo de cinco (5) dias úteis após a recepção da reclamação. Por seu turno, a Entidade Contratante (CMAM) decidirá sobre a reclamação no prazo de dez (10) dias úteis a contar da data da sua recepção. Isto é, a reclamação deve ser entregue ao júri e este deve fazê-la chegar ao contratante a quem cabe decidir sobre ela.

Em parecer de 14 de Dezembro de 2020, a Directora Nacional do Património do Estado (DNPE), Albertina Fruquia, a quem tinham pedido para apreciar e dar orientação, estranha que a empresa Neopharma tenha apresentado reclamação ao Ministro da Saúde e não ao júri do concurso, conforme a lei.

“De acordo com os dados do processo, a Empresa Neopharma apresentou a reclamação ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Saúde, tendo constituído uma equipa de peritos para reavaliar o lote relativo aos sub lotes 10.1, 10.2, 10.3 e

<sup>11</sup> <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/Procurement-Pu%CC%81blico-do-Ministe%CC%81rio-da-Sau%CC%81de.pdf>

10.4 (fios de sutura). Sobre a matéria, observa-se que cabe ao júri remeter a reclamação, bem como o seu parecer sobre a reclamação à Entidade Contratante, cabendo à Entidade contratante decidir sobre a reclamação”.<sup>12</sup>

Neste contexto, acrescenta a nota da Direcção Nacional de Património do Estado, ao ministro de Saúde cabe o recurso hierárquico, podendo solicitar parecer especializado à equipa de peritos, como foi o caso, e/ou à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA).

Ora, o artigo 276 (nº1) do regulamento de contratações de empreitadas públicas estipula que “Dos actos da Entidade Contratante cabe Recurso Hierárquico, dentre outros, para o Ministro de tutela, Governador Provincial e Administrador do Distrito, relativamente aos níveis central, provincial e distrital, respectivamente”.

No seu nº2, o mesmo artigo refere que “O recurso hierárquico tem por fundamento, nomeadamente: a) A violação das normas do presente Regulamento; b) A violação das normas contidas nos Documentos de Concurso; e c) O vício de forma, incluindo a falta de fundamentação de facto e de direito do acto administrativo.” Ao que tudo indica, a Neopharma, além de jogar o lobby e explorar o facto de o ministro ser novo, teria julgado que a sua não adjudicação resultara de violações de regulamento e violação das normas do concurso.

A Neopharma deveria ter apresentado a reclamação ao júri. O júri, por sua vez, apresentaria a sua argumentação sobre as razões por que não adjudicou o concurso em causa ao reclamante. Só depois da resposta do júri é que a Neopharma, sentindo-se insatisfeita, deveria accionar o Recurso Hierárquico, ou seja, submetendo, dentro de três dias após notificação da decisão sobre a Reclamação, um recurso ao ministro da Saúde. Para o efeito, a Neopharma deveria apresentar uma garantia, a título de caução, cujo valor está definido nos Documentos de Concurso (não tivemos acesso ao valor), que não seja superior a zero vírgula vinte e cinco por cento (0,25%) do valor estimado da contratação limitado a cento e vinte e cinco mil meticais (125.000,00 MT), actualizável mediante despacho do Ministro que superintende a área das Finanças<sup>13</sup>. Este montante só seria restituído à Neopharma se fosse “verificado ser procedente o Recurso e, não o sendo, revertido a favor do Estado”. Não temos evidências de que essa caução teria sido paga.

O ministro teria 30 dias úteis para decidir sobre o recurso, podendo solicitar parecer especializado à UFSA. O recurso hierárquico tem efeito suspensivo sobre o concurso. O recurso hierárquico é susceptível de recurso contencioso.

A Neopharma contestou o facto de o lote 10 (sub lotes 10.1, 10.2, 10.3 e 10.4) ter sido adjudicado à THL com propostas de preços elevados. O argumento da Neopharma foi de que apresentara o melhor preço em relação a THL, além de que já tinha fornecido os mesmos itens ao MISAU e este nunca apresentara qualquer tipo de reclamação. Igualmente, a Neopharma tinha argumentado que fizera uma consulta aos utilizadores e estes tinham afirmado, de forma unânimes, que a sua proposta era a que apresentava melhor qualidade e era segura.

A DNPE considera que a reclamação da Neopharma “não procede” porque o júri deve avaliar as propostas de acordo com os critérios previamente definidos nos documentos de concurso e “não com base no pronunciamento dos utilizadores”. “Deste modo, a consulta feita aos utilizadores durante a avaliação das propostas não procede pois deveria ter sido feita tomando em consideração as especificações técnicas definidas no documento do concurso, nos termos dos artigos 55, 56, 57, 58, 59 e 60, todos do regulamento aprovado pelo decreto 5/2016, de 8 de Março”, lê-se na opinião da DNPE.

Relativamente ao critério de melhor preço, é verdade que a Neopharma apresentou o melhor preço quando comparado ao vencedor do concurso (THL). No entanto, a IGS concluiu que a empresa que apresentou a proposta com preço mais baixo foi a Bing Bang, no valor de 18.171,91 dólares contra 84.671,73 dólares do vencedor do concurso<sup>14</sup>. Não foi a Neopharma.

## Mozinnovation, Lda ganha concurso sem requisitos

Sem qualquer argumento, o júri do concurso decidiu violar um dos requisitos fundamentais do concurso ao apurar a empresa Mozinnovation, Lda, como vencedor de um dos sub lotes, no valor de 466.595,66 USD (pouco mais de 6 milhões de meticais). O requisito exigia que os concorrentes apresentassem comprovativos de facturação anual dos últimos três anos. Ora, a Mozinnovation, Lda, tinha, à data de adjudicação, apenas 1 ano, 11 meses e 8 dias de existência. Não podia apresentar comprovativos de três anos porque não tinha sequer dois anos de existência.

<sup>12</sup> Direcção Nacional do Património do Estado (2020). Pedido de apreciação e consequente orientação, face ao concurso público nº58A001241/20/OE-MMC/2018, para fornecimento de material médico-cirúrgico ao Serviço Nacional da Saúde (SNS). Maputo: Ministério da Economia e Finanças.

<sup>13</sup> Ver artigo 276 ao Decreto n.º 5/2016 de 8 de Março, aprova Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

<sup>14</sup> Inspeccao Geral da Saude (2020). Memorando: Reclamacao da Neopharma, Lda, referente ao concurso público nº58A001241/20/OE-MMC/018, para fornecimento de material médico-cirúrgico ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). Maputo: MISAU.

Esta empresa viria a ser desclassificada pelo júri nomeado pelo Secretário Permanente do MISAU, cujo presidente foi o Director do Hospital Geral de Mavalane. A DNPE atribuiu razão ao júri de reavaliação das propostas que desclassificou a Mozinovation, Ld. Segundo a DNPE, “o júri agiu em conformidade, ao desclassificar a proposta”, pelo facto de “não ter apresentado comprovativo de facturação anual dos últimos três anos, conforme era exigido pelos documentos do concurso. Uma fonte da CMAM confidenciou-nos que a empresa é constituída por pessoas de relações da elite que dirigiu o MISAU entre 2015 e 2019. Formalmente, a empresa pertence a Alexandre Bila Zandamela e Emília Tina Faife Chume.

## UNIBASMA E MED TECH reclamaram sem apresentar lotes

A Neopharma não foi a única que submeteu reclamação. Igualmente, a Unibasma, Lda, detida pela família Basma<sup>15</sup>, e a Med Tech<sup>16</sup> fizeram o mesmo. A Unibasma argumentou que não foi apurada mesmo tendo apresentado o melhor preço. No entanto, não indicou os lotes objectos de reclamação. De acordo com o parecer do júri, esta empresa foi das que a mais itens foram adjudicados (no total foram 24 itens: 31, 32, 33, 177, 178, 254 a 260, 261 a 265, 290, 339, 340, 347, 350, 351, 963; e 4 sub lotes 6.5, 8.0, 11.9 e 11.12). Nos restantes itens e sub lotes, as amostras apresentadas pela Unibasma, Lda “não reuniam requisitos de qualificação e apresentavam preços mais elevados”.

Por seu turno, a Med Tech reclamou o facto de não lhe terem sido adjudicados 16 itens (31, 32, 33, 177, 178, 339, 40, 963, 8, 9, 10, 49, 50, 51 e 52, 3193) e 4 sub lotes (6.5, 11.9, 3.20 e 11.10) apesar de ter apresentado melhores propostas com melhores preços. Tal como a Unibasma, também não indicou, na sua reclamação, os itens que não lhe foram adjudicados, mesmo tendo apresentado o melhor preço.

## Júri manipulado?

O júri deste concurso foi protagonista de um festival de erros, o que levou a DNPE a recomendar que “o júri de avaliação e classificação deva ser claro e objectivo” e que a “fundamentação que justifique a classificação, desclassificação e adjudicação deve constar do relatório”, o que “não é visível no (seu) relatório de avaliação elaborado” deste concurso.

A análise feita pela DNPE ao concurso mostra que há sub lotes adjudicados sem que os concorrentes tenham apresentado todos os requisitos exigidos. “Segundo consta do Relatório de Avaliação, para o sub lote 2 (pediatria), lote 4 (consumíveis para hemodiálise), sub lote 5.5 (sonda de pezzet e retais), sub lote 5.7 (outros), sub lote 7.4 (material de lavagem de mãos), sub lote 7.5 (lâmina de bisturi), e lote 15 (radioterapia), nenhum concorrente respondeu na totalidade aos requisitos exigidos nos documentos do concurso”. O documento acrescenta que a IAC 38.5 (Instruções aos Concorrentes) do documento do concurso estabelece que “a avaliação será feita por sub lote e, caso os concorrentes não apresentem propostas para a totalidade dos itens, a adjudicação será feita por itens”, o que o júri não observou, em clara violação dos critérios do referido concurso.

Igualmente, o próprio documento de concurso apresentava problemas que teriam levado o júri a engendrar manobras para adjudicar determinados itens e sub lotes a determinados “clientes”. Um desses problemas relaciona-se com o facto de o documento do concurso apresentar dois critérios: i) menor preço avaliado, e o conjugado, bem como seus respectivos pesos, sendo 60% para a componente técnica e 40% para a proposta financeira. A DNPE considera que a entidade contratante deve definir nos documentos de concurso “um único critério de avaliação, que poderá ser o critério de menor preço avaliado, ou alternativamente, o critério conjugado”.

Esta observação é consistente com o alerta da Spa Infosub East Africa, Ltd<sup>17</sup>, em relatório de 2019, no qual se referia que estes critérios de adjudicação entre dois concorrentes levaram à adjudicação da segunda proposta mais baixa, com o efeito resultante de perda de fundos. Acrescenta-se, no mesmo estudo, que se ao concorrente com a proposta mais baixo fosse adjudicado o contrato, poder-se-ia economizar 322.362,13USD para a aquisição de reagentes para bancos de sangue. Caso a adjudicação pudesse ser concedida ao concorrente com a menor oferta, poder-se-ia economizar um total de 1.763.359,04USD na aquisição de várias subcategorias de produtos médicos no Exercício Financeiro de 2017. Recomenda-se que, para se alcançar este objectivo, deve ser estabelecido um sistema robusto de controlo de contratos e gestão de fornecedores visando garantir a entrega pontual de produtos médicos.

15 São donos da Unibasma, Lda, Tarlal Basma, Ramez Mohamed Basma, Mohamed Hassan Basma, Hussein Basma, Mohamed Tarlal Basma, Mohamed Ramez Basma, Faisal Dhakalah Antal, Ibrahim Dhakalah Antal, Allie Basma e Joseph Basma. Informação disponível no BR nº 19, III Série, Supl., de 10 de Maio de 2007.

16 A Med Tech, é proprietária de membros da família Basma: Hussein Basma e Mohamed Basma, que também detém acções na UNIBASMA, Limitada e na Indústria de Esponja e Plásticos, Limitada. Outros sócios são Quitério Nassone Muhate. Vide BR nº 19, III Série, Supl., de 10 de Maio de 2007.

17 Relatório acessível em [https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/04/Procurement-Review-Report-Moz-Health-Sector-2017\\_PT.pdf](https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/04/Procurement-Review-Report-Moz-Health-Sector-2017_PT.pdf)

A avaliação da Spa Infosuv East Africa, Ltd para o Banco Mundial visando a Revisão da Aquisição de Bens e Serviços do Sector de Saúde constatou ainda que a secção de critérios de qualificação no MISAU associava critérios de elegibilidade aos critérios de qualificação; levando à falha na definição correcta dos critérios de qualificação usados para avaliar a capacidade de execução de um concorrente. Igualmente, alguns dos cadernos de encargos careciam de critérios de avaliação e qualificação, levando a critérios subjectivos de avaliação que eram desconhecidos no momento da apresentação de propostas.

Mas, estes problemas não são novos. Em 2020, o CIP revelou, num dos relatórios, que ao longo do ano 2017 alguns critérios usados para a avaliação das propostas das empresas concorrentes não foram transparentes. Algumas especificações técnicas dos produtos (extraídas do perfil de um concorrente) beneficiaram um número muito reduzido de fornecedores, levando à eliminação da maioria das propostas. Para o auditor, a falta de critérios de avaliação claros e imparciais fez com que “poucas empresas fossem aprovadas na fase de avaliação exaustiva”, refere-se no relatório<sup>18</sup>.

## Ruptura de stock e prazos expirados: truque para ajuste directo

Enquanto o processo estava paralisado devido a reclamações e porque o processo decisório final de adjudicação levou bastante tempo, constatou-se que “grande parte de material médico-cirúrgico de grande rotação, imprescindível para o atendimento dos pacientes estava em ruptura de stock”<sup>19</sup>. Face ao problema, o MISAU solicitou a apreciação e orientação da Directora Nacional do Património do Estado (DNPE) do Ministério da Economia e Finanças, Albertina Fruquia, sobre como “proceder em relação ao concurso público em apreço”. E sugere que face ao exposto e dada a situação da Covid-19 “seria impróvel a necessidade de desencadeamento de um processo de aquisição expedito para o consumo de três meses”, recorrendo-se ao Ajuste Directo. É que o processo de importação de medicamentos leva no mínimo 6 meses. O impasse resultante de conflito de interesses neste concurso já levava dois anos. O Ajuste Directo, que na verdade é o mais desejado dentro do MISAU, faria com que as importações chegassem, em menos de 6 meses.

Em resposta, Albertina Fruquia escreve que a aplicação da modalidade de Ajuste Directo deve observar o estabelecido no regulamento de Contratação Pública (Lei de Procurement), ou seja, o regulamento estabelece que o Ajuste Directo deve ser aplicado “sempre que se mostre inviável a contratação em qualquer das outras modalidades definidas no regulamento, em situação de emergência, que possa causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Estado, ou a sociedade, e apenas para satisfazer o objecto de emergência e pelos prazos da sua duração”. E remete a decisão de Ajuste Directo à Unidade Gestoras das Aquisições (UGEA) do MISAU, que deve propor à autoridade competente, com a devida fundamentação, a aplicação desta modalidade bem como a celebração do contrato e sua submissão ao Tribunal Administrativo.

Ademais, as propostas do concurso em causa têm prazos expirados há bastante tempo. De acordo com a DNPE, que cita a IAC 23.1, o prazo de validade das propostas é de 120 dias. Tomando em consideração o tempo transcorrido, pressupõe-se que as propostas foram apresentadas há mais de 600 dias, extrapolando, deste modo, o prazo de validade previsto. Sendo assim, acrescenta a observação da DNPE, os concorrentes não estão obrigados a manter as respectivas propostas, incluindo os preços cotados. O pedido de apreciação e orientação foi feito à DNPE a 30 de Novembro de 2020 (passavam mais de 600 dias após o lançamento do concurso). Mas, estas manobras não são novas. O relatório da **Spa Infosuv East Africa, Ltd**, mostra que também esta demora verifica-se nos contratos. Por exemplo, afirma que vários concursos são adjudicados, em média, 149 dias após o período de validade de proposta, levando a que os concorrentes recusem a adjudicação, prolongando o período de contratação e atrasando a execução de actividades. E recomenda que as causas principais da expiração da validade da proposta devem ser abordadas, evitando, em especial, a utilização de critérios mistos para bens e serviços não relativos à consultoria, visando permitir a adjudicação de contratos dentro do prazo de validade do concurso.

Na verdade, endossar à decisão de Ajuste Directo tem sido o “modus operandi” em alguns concursos públicos ao nível do MISAU. A luz verde dada pela Direcção Nacional do Património do Estado permite aos funcionários públicos seniores adjudicar os concursos a empresas com fortes ligações com a elite da Frelimo<sup>20</sup>. Alias, arrastar os concursos até à ruptura de *stocks* para depois recorrer ao ajuste directo, alegando urgência, tem sido o truque dos grupos que controlam o *procurement* público. É simples de explicar. Há duas fases de bloqueio do concurso. A primeira é a nível burocrático. Geralmente, após o lançamento do curso, os responsáveis dos sectores contratantes demoram com os processos. A demora é consequência de lutas internas pelo concurso. Eles só o aceleram quando os prazos estão expirados ou bastante apertados. A segunda fase do bloqueio é a nível dos concorrentes, superiormente assessorados pelos burocratas do MISAU, que estão à frente do concurso. Os concorrentes submetem as suas propostas técnicas e financeira. Após a avaliação, o concurso é bloqueado através de reclamações e submissões de recursos, fazendo com que o tempo de espera para a importação de artigos médicos

18 Vide o relatório em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/Procurement-Pu%CC%81blico-do-Ministe%CC%81rio-da-Sau%CC%81de.pdf>

19 Central de Medicamentos e Artigos Médicos (2019). Pedido de apreciação e consequente orientação, face ao concurso publico n°58A001241/20/OE-MMC/2018, para fornecimento de material médico-cirúrgico ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). Maputo: MISAU.

20 Entrevista feita em Março a funcionária do MISAU, muito próximo aos processos de adjudicação de concursos públicos de importação de medicamentos.

se prolongue até à crise de medicamentos ou artigos médicos. As reclamações e recursos obrigam a entidade competente:

- i) A designar a IGS para averiguar o processo e remeter os resultados ao gabinete do Ministro da Saúde.
- ii) Face aos resultados apresentados pela IGS e dependendo da complexidade das irregularidades e dos argumentos dos contestatários, o Ministro, por sua vez, ordena a indicação de uma equipa especializada para avaliar tecnicamente os artigos objectos de contestação e produzir um relatório com recomendações. Na base desse relatório, a entidade competente toma uma decisão: anular e lançar novo concurso
- iii) Caso as irregularidades detectadas sejam inerentes a aspectos técnicos que não precisam de especialistas de área, como cirurgiões para o presente caso, a autoridade competente ordena a designação de um novo júri independente para reavaliar as propostas e readjudicar o concurso.

O recurso à opinião da DNPE é visto, também, ao nível do MISAU, como uma forma de determinados dirigentes, que se opõem a estas jogadas, livrarem-se da batata quente, limpar as mãos e “deixarem tudo em pratos limpos”.

Na verdade, o Ajuste Directo é a modalidade mais preferida no MISAU, devido a clientelismo e corrupção. O estudo da Spa Infosub East Africa mostra que dos contratos que analisou 61%, que corresponde a cerca de 2 biliões de meticais, foram por Ajuste Directo. Concurso Público é a segunda modalidade, tendo resultado na adjudicação de contratos no valor de cerca de 1 bilhão de meticais. A Selecção Baseada na Qualidade e no Custo, que levou a adjudicações no valor de 88.2 milhões de meticais, é terceira, enquanto a quarta e quinta modalidades foram Concurso Limitado (64.3 milhões de meticais) e Concurso de Cotações (36.7 milhões de meticais), respectivamente.

## Conclusão e recomendação

Há bastantes evidências de que a ruptura de *stocks* que se tem verificado ao nível do Serviço Nacional de Saúde é consequência de conflitos de interesses e corrupção dentro do MISAU. Este concurso público é uma clara evidência desses interesses que bloqueiam os processos de importação de medicamento, o que coloca em risco a vida de milhões de moçambicanos.

Há empresas com fortes ligações políticas às elites políticas que controlam o *procurement*, o que configura crime de corrupção. Os documentos de concursos públicos, incluindo os critérios de avaliação e classificação, são deliberadamente mal elaborados. O júri tem decidido adjudicações sem recurso a critérios previamente definidos e não tem justificado a opção pela escolha de propostas que não reúnem requisitos ou que, reunindo requisitos, apresentam propostas com preços elevados em detrimento das que apresentam preços baixos.

Neste contexto, recomenda-se que:

- i) Os concursos sejam avaliados por júris rotativos, constituídos por elementos provenientes de instituições não tuteladas pelo MISAU, incluindo a integração de elementos da Sociedade Civil;
- ii) A intervenção da Procuradoria Geral da República nos concursos cujos resultados são suspeitos de terem sido viciados.
- iii) A contratação de consultores externos para a definição de critérios de avaliação dos concursos públicos, evitando que sejam os próprios burocratas do MISAU já viciados e com interesses no processo a estabelecer as regras do concurso
- iv) Responsabilização disciplinar e criminal dos responsáveis pelo atraso e por erros graves registados nos concursos.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



OXFAM



Suécia  
Sverige



Reino dos Países Baixos



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autor:** CIP

**Edição:** Edson Cortez

**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 t @CIPMoz  
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique