



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

NEGÓCIOS DUVIDOSOS DO REGADIO DO BAIXO LIMPOPO COMPROMETEM PRODUÇÃO DE ALIMENTOS



FICHA TÉCNICA

Director: Edson Cortez

Autor: Aldemiro Bande

Revisão de pares: Baltazar Fael, Borges Nhamirre, Estrela Charles

Gift Essinalo, Rui Mate e Stélio Bila

Fotografia: Retirada do Unsplash

Propriedade: Centro de Integridade Pública



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Rua Fernão Melo e Castro, nº 124
Caixa postal: 3266 - Maputo - Moçambique
Tel: + 258 21 492335, Cel: +258 82 301 6391
Fax: 258 21 492340 - email: cip@cipmoz.org
Website: www.cipmoz.org



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Negócios Duvidosos do Regadio do Baixo Limpopo Comprometem Produção de Alimentos

Aldemiro Bande

Maputo, Julho de 2022

Resumo

Durante os últimos 10 anos, a empresa pública Regadio do Baixo Limpopo, que depende de subsídios do Estado para seu funcionamento, realizou uma série de negócios questionáveis que permaneceram ocultos ao grande público. Contratação de empresas em conflitos de interesse, ajustes-directos injustificados e adendas suspeitas são alguns exemplos de negócios realizados pela empresa sob a inércia das entidades fiscalizadoras. Neste texto apresentam-se alguns destes negócios, os montantes e os actores neles envolvidos, bem como as implicações que estes negócios têm no cumprimento da missão da empresa. Por fim, recomenda-se que se reforce a supervisão dos processos de procurement na RBL e no sector empresarial do Estado em geral bem como a investigação de possíveis casos de corrupção nos negócios da empresa e responsabilização dos infractores.

Principais Constatações

- *Em 2014, a empresa pública Regadio do Baixo Limpopo, contratou uma firma de auditoria de que o PCA era sócio para auditar as contas da empresa, numa flagrante violação das regras de contratação pública e de probidade. A firma prestou serviços durante 3 anos consecutivos tendo facturado perto de 3 milhões Mt, provenientes de fundos públicos, em auditorias suspeitas.*
- *Em 2019, a RBL contratou uma subsidiária da mesma firma de auditoria para igualmente auditar as contas da empresa pública, num processo rodeado de vícios.*
- *Sem justificação plausível, a RBL, adquiriu, ainda ajuste-directo, 41 toneladas de feijão a um custo de 6 milhões de meticais, que vieram a ser incinerados dois anos depois.*
- *A RBL contornou um concurso público para a realização de obras de manutenção de valas, num projecto financiado pelo Sustenta, e adjudicou, via ajuste-directo, um contrato avaliado em 25 milhões de meticais à empresa que apresentou a proposta mais cara, lesando o erário público com gastos excessivos que podiam ter sido evitados.*

Adendas exageradas na contratação de empreitadas de obras públicas levaram ao empolamento do valor inicial dos contratos em quase 50%. A RBL fez adendas acima de 40% ao contrato de construção da sua sede, violando a lei de contratação pública que permite adendas até 25% do valor inicial do contrato.

- *Os negócios mal conduzidos não só causaram prejuízos para as finanças da empresa como afectaram negativamente a capacidade da empresa de realizar a sua missão essencial que é de promover a produção de alimentos no Vale de Limpopo.*

Introdução

O presente texto analisa a gestão da empresa Regadio do Baixo Limpopo, que gere o perímetro irrigado do baixo Limpopo, com enfoque para os processos de *procurement* público da empresa e as implicações que tem para o cumprimento da missão da empresa, que é essencialmente promover a produção de alimentos no Vale do Limpopo. Apesar de não haver dados precisos sobre o montante que a empresa gasta em aquisição de bens e serviços e contratação de empreitada de obras públicas, a natureza das suas actividades e o volume dos seus activos revelam que a contratação pública possui um peso significativo nos seus negócios¹. Não obstante a sua importância na gestão das empresas públicas, no geral, o *procurement* é das áreas altamente expostas a riscos de corrupção².

O *procurement* das empresas públicas é uma das áreas abrangidas pelas recentes reformas ao quadro legal do Sector Empresarial do Estado (SEE). O Decreto 10/2019 de 26 de Fevereiro, que regula a Lei do sector empresarial do Estado (Lei 3/2018 de 11 de Junho), estabelece, no seu artigo 39, que cada empresa do SEE deve definir o seu próprio regulamento de aquisição de bens e serviços e de contratação de empreitada de obras públicas. Entretanto, apesar destas reformas terem como objectivo aumentar a eficiência, transparência e reduzir a corrupção no SEE, este novo figurino legal torna o *procurement* das empresas públicas ainda mais vulnerável à corrupção uma vez que confere excessivos poderes discricionários aos gestores das empresas, devido à ausência de clareza sobre os respectivos mecanismos de controlo.

Em termos metodológicos este artigo é um estudo de caso. A escolha da empresa Regadio do Baixo Limpopo como caso de estudo deve-se ao facto de esta fazer parte de um grupo de empresas públicas com maior nível de riscos fiscais para as finanças públicas (Relatório de Riscos Fiscais - RRF, 2021)³ e pelo facto de depender fortemente de subsídios do Estado (CGE, 2012-2020). O estudo foi realizado com recurso a pesquisa documental que consistiu na análise de mais de 3 dezenas de documentos entre contratos, cadernos de encargo, relatórios de auditoria e relatório e contas. A pesquisa documental foi complementada com entrevistas a informantes-chave. A pesquisa contou com comentários do PCA do RBL que se dignou em responder de forma atempada às questões enviadas pelo CIP. A análise cobre o período desde o ano 2011, altura em que a Regadio do Baixo Limpopo começou a operar, até 2021, ano em que foi realizada a primeira auditoria do IGEPE à empresa.

1 World Bank (2020) *Mozambique: Assessment of the Public Procurement System*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35388/Main-Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consultado a. 29.Abr.2022..jzj

2 Transparency International (2018) *Preventing Corruption In State-Owned Enterprises*. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/activity/2018_TI_G20PositionPaper_State_Owned_Enterprises.pdf#:~:text=SOEs%20are%20particularly%20vulnerable%20to%20corruption%20due%20to,privatisation%20processes%2C%20theft%20of%20assets%20and%20money%20laundering. Consultado a 29.Abr.2022

3 Ministério de Economia e Finanças (2020) *Relatório de Riscos Fiscais 2021*. Disponível em: <https://www.igepe.org.mz/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-de-Riscos-Fiscais-2021-Publicacao.pdf>. [Consultado a 09.Fev.2022]

1. RBL contrata firma de PCA para “auditar” contas da empresa

Durante os anos 2014, 2015, 2016 e 2021 a RBL, E.P. foi auditada por uma firma ligada ao Presidente do Conselho de Administração (PCA), contrariando as boas práticas de gestão do SEE⁴. Essa ilegalidade foi possível através da manipulação do *procurement*.

Em Setembro de 2014, a empresa pública RBL contratou para prestar serviços de auditoria independente a empresa **Sociedade de Ensino e Consultoria, Limitada (SEC, Lda)**, firma da qual o PCA Armindo Ussivane era um dos sócios, com 12% do capital social. A firma era igualmente detida pelos sócios Ana Dimande Siteo, Virgílio Matsinhe, Pedro Viagem e Carlos Siteo sendo este último o maior accionista, com 35% do capital social⁵. Estes factos demonstram que ao Contratar a SEC, Lda para os serviços de auditoria externa, a RBL violou a Lei de Probidade Pública (LPP) e o Regulamento de Contratação Pública, devido ao conflito de interesse existente.

Segundo a LPP, o servidor público está em situação de conflito de interesses quando, de entre outras situações, “seja titular ou representante de outra pessoa em participações sociais ou acções em qualquer sociedade comercial, civil ou cooperativa que tenha interesse numa decisão, negócio ou qualquer outro tipo de relação de natureza patrimonial com a entidade a que pertence e que tenha interesse na decisão a tomar”⁶. Nos termos do artigo 13 da Lei 5/2016 de 8 de Março, a autoridade competente está impedido de representar a entidade contratante quando se observam as seguintes situações: a) tenha interesse na contratação, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa; b) o cônjuge, parente ou afim, ou pessoa com quem viva em comunhão de habitação, tenha interesse na contratação; c) tenha participação no capital de sociedade com interesse na contratação ou quando as pessoas referidas na alínea b) tenham participação no capital dessa sociedade; e d) mantenha vínculo de qualquer natureza com o concorrente na contratação ou tenha mantido vínculo em assunto relacionado com o processo ou seu objecto.

Com efeito, em face do flagrante conflito de interesse, a SEC, Lda e o PCA da RBL estavam impedidos de envolver-se nesta contratação, nos termos do artigo 35 da Lei 16/2012, de 14 de Agosto e dos nrs. 1 e 3 do artigo 254 do Decreto 5/2016 de 8 de Março que regula a contratação pública. No entanto, a RBL preferiu ignorar a Lei contratando empresa com ligações empresariais com o PCA para auditar as contas da empresa.

Em resposta à Carta enviada pelo CIP, o PCA da RBL referiu que a contratação da firma de auditoria foi mediante concurso público e teve aprovação dos membros do júri. Igualmente, comenta que no período em que a empresa foi contratada – Setembro de 2014 - este “não era sócio da empresa”. O CIP analisou o histórico da estrutura accionista da empresa e constatou que 5 meses antes da contratação da SEC, Lda pela RBL houve uma alteração do capital social da empresa tendo o PCA da RBL deixado formalmente de fazer parte desta. No entanto, uma auditoria realizada alguns anos depois constatou que, durante o período em que a SEC, Lda esteve a auditar as contas da empresa, a firma ocultou algumas irregularidades nas contas da empresa, tendo reportado problemas apenas na inventariação do imobilizado.

4 Cfr. Artigo 28 da Lei n. 3/2018 de 19 de Junho [BR n° 120 I Série, de 19 de Junho de 2021]

5 Cfr. BR n° 46, III Série, 2° Supl. de 18 de Novembro de 2011 - pág. 1416-(85)

6 Cfr. Artigo 33 e 39 da Lei n° 16/2012 de 14 de Agosto [BR n° 32, I Série, 4° Suplemento, de 14 de Agosto]

1.1 RBL gasta milhões em auditorias duvidosas

O contrato entre a SEC, Lda e a RBL para prestação de serviços de auditoria, em 2014, estava avaliado em aproximadamente 1 milhão de MT (Vide Anexo1). Em Setembro de 2015 foi feita uma adenda ao contrato no valor de cerca de 400 mil MT (Vide Anexo 2). Com efeito, a empresa prestou serviços por mais 2 anos consecutivos (2015 e 2016), tendo facturado neste período perto de 3 milhões de MT. Segundo apurou o CIP, no mesmo período em que realizava a auditoria, a SEC, Lda foi, igualmente, “solicitada” para organizar as contas da empresa tendo sido paga para o efeito, segundo fonte entrevistada em anonimato⁷. O facto de a SEC, Lda prestar simultaneamente serviços de contabilidade e auditoria à RBL constitui outro flagrante conflito de interesse. Portanto, a SEC, neste período, estava a auditar as contas que ela mesma organizou. Pode-se inferir que a qualidade dos resultados dessa auditoria já estava a priori comprometida, pois o “*arbitro do jogo era o próprio jogador*”.

Este contrato, entre a RBL e a SEC, Lda, para prestação de serviços de auditoria manteve-se de 2014 a 2016. Neste período, o contrato custou perto de 100 mil MT mensais ao erário público. Portanto, as auditorias pagas com os impostos dos cidadãos, por via de transferências governamentais, serviram para encobrir irregularidades nas contas da empresa, facto este confirmado através da auditoria realizada em 2017 pela *Ernst & Young* às contas da empresa, RBL⁸.

A auditoria constatou uma série de irregularidades na contabilidade e demonstrações financeiras do RBL, no ano de 2016. Estas irregularidades não tinham sido reportadas nos relatórios de auditoria anteriores realizadas pela SEC, empresa ligada ao PCA. Estas irregularidades estendem-se desde “registos incorrectos, omissão de transacções, ausência de suporte documental dos bens adquiridos, falta de controlo na facturação, documentação de suporte de despesas inadequada, a ajustes-directos injustificados, contratação de mesmos fornecedores sem pesquisa de mercado.”⁹

Outra auditoria realizada pelo IGEPE, em 2021, constatou que ao longo dos três anos das auditorias da SEC, Lda houve apenas anomalias na inventariação do activo imobilizado do RBL. Os factos acima expostos mostram que os conflitos de interesse são uma das principais formas de manifestação de corrupção no *procurement* público das empresas públicas. Em muitos casos, servidores públicos na posição de Autoridade Competente criam empresas que, beneficiando-se da sua posição privilegiada, ganham regularmente concursos em empresas ou órgãos públicos sob sua gestão¹⁰.

1.2 RBL contrata subsidiária de firma “suspeita” para auditar contas da empresa

Em 2021 um novo concurso da RBL para prestação de serviços de auditoria foi adjudicado à empresa **UHY - Auditores e Contabilistas Certificados, Lda**, com menos de dois anos de existência e fortes ligações empresariais com o PCA. A UHY Lda, resultou da reestruturação da SEC, Lda, de que o PCA tinha sido sócio. A firma de auditoria facturou cerca de 800 000 MT com prestação de serviços de auditoria para a RBL.

⁷ Fonte entrevistada em anonimato em Fevereiro de 2022 nos escritórios do CIP

⁸ **Ernst & Young** (2016) Relatório de Procedimentos Acordados- Regadio do Baixo Limpopo, EP

⁹ **Ernst & Young** (2016) Relatório de Procedimentos Acordados- Regadio do Baixo Limpopo, EP

¹⁰ **CIP** (2020) *Governança e Integridade em Moçambique*. Disponível em: https://www.cipmoz.org/old_new/2020/11/19/governacao-e-integridade-em-mocambique/. [Consultado a 15.Fev.2022]

A UHY, Lda foi constituída como empresa no cartório notarial de Maputo em Novembro de 2018. Três dos seus 5 accionistas, nomeadamente Carlos Sitoi, Ana Dimande Sitoi e Pedro Viagem eram igualmente accionistas da SEC, Lda, também associada ao PCA da RBL e que entre 2014 e 2016 foi contratada para auditar as contas da empresa. Os três juntos detinham cerca de 60% do capital social da UHY, Lda¹¹. Outros dois accionistas, ambos com menos de 40% do capital social, deixaram a sociedade dois anos depois.

A contratação da UHY, Lda pela RBL para auditar as suas contas do ano 2020 seguiu o mesmo padrão de vícios observado na contratação da SEC, Lda, 6 anos antes. Um total de 5 firmas de auditoria participou do concurso público lançado pelo RBL, dentre as quais as renomadas KPMG e *Ernst & Young*. O concurso foi ganho pela Kreston Mozambique, Lda cuja proposta técnica e financeira teve maior pontuação na avaliação. No entanto, houve manipulação dos resultados do concurso para favorecer a UHY, Lda a quem foi adjudicado o concurso avaliado em cerca de 800 mil MT (Vide anexos 3 e 4)¹².

A 27 de Janeiro de 2021, a Kreston Mozambique, Lda submeteu à RBL, EP uma reclamação em relação à adjudicação do concurso à UHY, Lda. Segundo o documento, a proposta financeira da UHY, Lda, vencedora do concurso, era superior em relação a apresentada pela Kreston Mozambique em cerca de 215 mil MT. A firma de auditoria referiu ainda que os critérios de avaliação técnica e financeira do concurso não estavam claros nos Termos de Referência (Vide Anexo 5). Segundo o regulamento de contratação pública, a reclamação de um dos concorrentes produz efeitos suspensivos sobre o andamento do concurso¹³, o que, neste caso, não se verificou.

A relação entre a UHY, Lda e a SEC, Lda, da qual o PCA da RBL foi sócio durante mais de quatro anos, vai muito além de possuir os mesmos sócios. Ambas têm essencialmente o mesmo objecto social com a única diferença de a primeira não desenvolver actividades de consultoria no ramo do ensino. Aliás, segundo documentos da UHY, Lda submetidos à RBL durante o processo de contratação, as actividades de contabilidade e auditoria desenvolvidas por esta foram retiradas da SEC, Lda, o que sugere que aquela seja uma espécie de subsidiária desta (Vide Anexo 6).

Em resposta à Carta enviada pelo CIP, o PCA da RBL referiu que a UHY, Lda foi contratada pela RBL através de concurso público mediante avaliação do júri que possui autonomia para o efeito.

Caixa. 1 RBL tentou contratar a UHY, Lda em 2019

Em 2019 o RBL, EP lançou um concurso para prestação de serviços de auditoria. Pelo menos 9 empresas participaram do concurso. A recém-criada UHY, Lda venceu o concurso num processo bastante controverso. Após adjudicação do concurso, algumas empresas concorrentes apresentaram reclamações à UGEA do RBL, EP. Segundo a reclamação apresentada no dia 3 de Maio de 2019 pela Nexia BKSC, - uma das firmas de auditoria que participou do concurso - a UHY, Lda não possuía qualificação técnica para prestação dos serviços de auditoria por não estar licenciada pela Ordem dos Contabilistas e Auditores de Moçambique (Vide Anexo 7).

Após reclamações, o contrato foi adjudicado a KPMG que igualmente tinha participado do concurso. A insistência do RBL, EP na contratação de firma de auditoria ligada ao PCA da empresa através da SEC, Lda suscita fortes dúvidas sobre a integridade nos processos de contratação da empresa.

11 Cfr. BR nº 238, III Série de 6 de Dezembro de 2018 - pág. 8229

12 Fonte entrevistada em anonimato nos escritórios do CIP em Fevereiro de 2022

13 Cfr. Nº 6 do artigo 275 da Lei nº 5/2016 de 8 de Março

2. A RBL perde cerca de 25 milhões de MT em ajustes-directos injustificados

O recurso ao ajuste-directo sem justificação nos termos estabelecidos na Lei é outro padrão que se verifica no *procurement* do RBL, segundo constatou a auditoria realizada pela *Ernst & Young*. Para efeitos deste estudo, analisaram-se dois contratos da empresa por ajuste-directo e constatou-se que, regra geral, as aquisições de bens e contratação de empreitada de obras públicas com recurso a esta modalidade violaram os procedimentos legais de *procurement* público e resultaram em prejuízos avultados para as contas da empresa. Em quatro anos, a RBL desperdiçou 25 milhões de MT do erário público, o equivalente a cerca de 500 mil MT por mês ou cerca de 17 mil MT por dia, em ajustes-directos que poderiam ter sido evitados.

2.1 RBL gasta mais de 6 milhões de MT em aquisição de insumos dispensáveis

Em 2016, a RBL adquiriu, por meio de ajuste-directo, perto de 42 toneladas de feijão manteiga à empresa TECAP, Lda, num custo total de 6.2 milhões de MT vindos dos cofres do Estado (Vide Anexo 8). O feijão destinava-se à “*diversificação da produção interna*” da empresa com vista ao “*aumento das suas receitas*” e “*transferência de tecnologias*”. Segundo explicou o PCA da empresa ao CIP, o projecto visava beneficiar a 216 agricultores numa área de 518 hectares.

Apesar de o concurso público ser a modalidade regra na contratação pública, a empresa optou pelo ajuste-directo para a aquisição do feijão alegadamente para não perder a época de sementeira. Além disso, não foram solicitadas propostas de outras empresas, conforme prevê o artigo 95 do Decreto 5/2016 de 8 de Março, violando, desta forma, as regras de contratação pública.

Inicialmente previa-se que o projecto de produção de feijão fosse financiado pelo BCI através de fundos que seriam destinados aos produtores, segundo explicou o PCA em resposta ao relatório de auditoria do IGEPE¹⁴. No entanto, com a desculpa de que a empresa não pretendia “perder a época de sementeira”, o PCA decidiu avançar com a aquisição das quantidades de feijão antes que o banco fizesse o desembolso dos fundos, tendo, para o efeito, recorrido a dinheiro público. O referido banco nunca chegou a desembolsar os fundos. O projecto de produção de feijão não avançou, deixando a empresa com um prejuízo de 6,2 milhões de MT.

Apesar dos elevados montantes gastos com a aquisição de feijão, a empresa não tinha capacidade e área disponível para semear a quantidade de insumos adquirida, apurou a auditoria do IGEPE. Segundo cálculos, para semear as 41 toneladas de feijão seriam necessários cerca de 680 hectares (ha) na razão de 60 Kg/ha.

Durante cerca de 2 anos, as 41 toneladas de feijão, adquiridas com dinheiro público dos cidadãos, não chegaram a ser usadas para a finalidade pretendida, tendo permanecido nos armazéns da empresa até se tornarem impróprias para a sementeira e para consumo humano. O feijão veio a ser incinerado pelo Conselho Municipal de Xai-Xai, em 2018, sem que uma semente sequer fosse lançada à terra, lesando as contas da empresa em 6,2 milhões de MT.

Segundo explicou o PCA da RBL em resposta à carta enviada pelo CIP, com a incineração do feijão a RBL pretendia evitar que este fosse usado para consumo por parte da população.

Os factos aqui apresentados levantam duas questões principais, a saber:

¹⁴ Contraditório do RBL à Auditoria do IGEPE, pg 10.

1. *Por que a empresa teria precipitado a compra das sementes se não possuía capacidade e condições para o seu uso?*
2. *Sabendo que não tinha condições para o uso, por que a empresa precipitou as adjudicações via ajuste directo sem ao menos solicitar propostas financeiras alternativas de pelo menos três empresas e ou aguardar pela decisão do financiador?*

Portanto, as justificações dadas pelo PCA da RBL não encontram enquadramento lógico nas questões aqui colocadas, pois entende-se que os gastos foram desnecessários e que estes custos poderiam ter sido evitados.

2.2 Gestão de Fundos do SUSTENTA: PCA escolhe a proposta mais cara

Em 2020 o RBL assinou um acordo de financiamento com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (FNDS), avaliado em 600 milhões de MT, no âmbito do Programa Sustenta. O acordo tinha como objectivo “maximizar a produção de arroz pelos pequenos produtores locais na campanha agrícola 2020/2021”. Segundo consta do acordo de financiamento, parte dos fundos desembolsados inicialmente pelo FNDS - 69 milhões de MT - seriam destinados à contratação de serviços de manutenção dos canais de rega e valas de drenagem no regadio (Vide Anexos 9).

Para o efeito, a RBL iniciou, no dia 17 de Agosto de 2020, a solicitação de propostas para o concurso nº 06/RBLEP-UGEA/SERVICOS/2020, para a contratação dos referidos serviços de manutenção de valas de drenagem para o RBL, orçados em 12 milhões de MT, na razão de 95MT/metro linear. A modalidade de contratação usada foi o concurso por cotações. O concurso estava dividido em 4 lotes, equivalentes a uma área total de 128, 988 metros (Vide Tabela abaixo).

Tabela I. Lotes do concurso para Manutenção de Valas

Lote	Localização	Meta em Metros	
		Extensão	Total
I	Magula	30.357	30.357
II	Ponela Sul	12.118	36.031
	Nhacutse	8.758	
	Poiombo	7.045	
	Siaia	4.886	
	Chonguene	3.224	
III	OMM	13.000	29.600
	Voz da Frelimo	16.600	
IV	24 de Julho	33.000	33.000
Total		128.988	128.988

Fonte: Relatório de Avaliação do Concurso para Manutenção de Valas

Nove (9) empresas participaram do concurso, das quais seis passaram para a fase de comparação de preço. Feita a avaliação, o Lote I foi adjudicado a empresa CR20G Moçambique, Lda e os Lotes III e IV a MIS, Lda, totalizando cerca de 12 milhões de MT em adjudicações. O Lote II, para o qual apenas 5 empresas tinham concorrido, não foi adjudicado a nenhum dos concorrentes alegadamente porque as suas propostas financeiras estavam acima do orçamento disponível para a empreitada, no valor de 95 MT/metro linear (Vide tabela abaixo).

Tabela II. Propostas Financeiras para Concurso de Manutenção de Valas

Nome de empresa	Lote I	Lote II	Lote III	Lote IV
JJR Construções	11,254,397.54	13,357,947.02	10,973,751.26	16,290,129.24
Sotech	19,463,694.12	0.00	18,978,336.00	0.00
Mult Trck	5,177,120.00	6,084,960.00	5,056,000.00	5,600,000.00
JSV Construções	0.00	23,101,635.93	0.00	21,158,280.00
MIS, Lda	0.00	0.00	3,144,192.00	3,321,480.00
CR20 Moçambique, Lda	5,625,140.00	0.00	0.00	0.00
Insambane Plant, Lda	5,100,000.00	6,125,270.00	5,032,000.00	5,610,000.00
Moenergy	1,225,778.93	1,424,272.47	1,199,296.80	1,318,239.00

Fonte: Relatório de Avaliação do Concurso de Manutenção de Valas

2.3 Ajuste-directo custou 8 vezes acima do valor previsto

O Lote II correspondia a uma área de 36 031 metros. Estando o custo dos serviços de manutenção estimados em 95 MT/metro, o custo deste lote seria de aproximadamente 3 milhões de MT.

Com a justificação de que as propostas apresentadas pelas concorrentes eram superiores ao valor orçado para os serviços, o júri recomendou a solicitação de novas propostas de outras empresas. Entretanto, na contramão da recomendação do júri, a RBL decidiu contratar, via ajuste-directo, a empresa M & T Empreendimentos, Lda para prestar os serviços de manutenção de valas a um custo de aproximadamente 25 milhões de MT, na razão de 254 MT/metro linear, ou seja, mais de 8 vezes acima do custo do contrato inicialmente estimado.

O PCA do RBL justifica a opção pelo ajuste-directo devido a “*emergência por conta das inundações dos campos com culturas*”¹⁵. No entanto, ao menos deveriam ter sido solicitadas propostas financeiras de outras empresas para uma avaliação, conforme estabelecido no artigo 95 do Decreto 5/2016 de 8 de Março. Aliás, havia empresas com opção muito menos cara visto que a proposta financeira da M&T Empreendimentos era de longe superior em relação as que foram apresentadas pelas 3 empresas que participaram do concurso. Ou seja, embora a proposta destas empresas fosse superior ao tecto orçamental estabelecido no caderno de encargos, a maioria apresentou preços muito menores em relação ao da M & T Empreendimentos.

Por exemplo, a empresa Mult Truck, Lda foi a que apresentou a menor proposta financeira no valor de 6 milhões de MT, equivalente a 166 MT/metro para a realização da empreitada. Entretanto, o concurso do Lote II não foi adjudicado a esta alegadamente porque sua proposta estava acima do orçamento disponível (Vide Figura 1).

¹⁵ Carta da RBL em resposta às questões enviadas pelo Centro de Integridade Pública, pg. 10(Vide Anexo).

Figura 1: Valor do concurso vs. Proposta descartada e vencedora.



Fonte: Autor

2.4 Decisão do júri é problemática

O argumento usado pelo júri para o cancelamento do Lote II é igualmente problemático. No relatório de avaliação do concurso, o júri justificou a sua decisão pelo facto de o valor das propostas das empresas que concorreram para o Lote II ser “abusivo” e “ultrapassar” o tecto orçamental definido (Vide Anexo 10). Entretanto, comparadas as propostas da empresa CRG 20, vencedora do Lote I no valor de 5 625 140 para a manutenção de 30 357 metros de vala, e a da Multi Truck, Lda, empresa que apresentou a menor proposta para o Lote II no valor de 6 084 960 para 36 031 metros de vala, observa-se que a proposta da Multi Truck, considerada pelo júri como abusiva é menos cara e mais próxima do tecto orçamental de 95MT/metro em relação a empresa vencedora do Lote I, que é o caso da CRG 20, o que contrasta com a justificação dada pelo júri.

Figura 2. Valor do concurso vs. Proposta descartada e vencedora.



Fonte: Autor

2.5 Modalidade de contratação foi inadequada

Para contratação dos serviços de manutenção de valas de drenagem, a RBL recorreu a uma modalidade de contratação inapropriada. O concurso por cotações é uma modalidade excepcionalmente usada nos casos em que o valor não exceda 10% de 3,5 milhões de MT, ou seja, 350 mil MT, nos termos do artigo 90 conjugado com o número 1 do artigo 69 do Decreto 5/2016 de 8 de Março. Segundo o Caderno de Encargos, o valor estimado da contratação dos serviços de manutenção de valas era de 12 milhões de MT, perto de 4 vezes acima do recomendado para esta modalidade de contratação.

Caixa 2. O custo dos ajustes-directos injustificados

Pouco mais de 19 milhões de MT teriam sido poupados se ao invés de contratar directamente a M&T Empreendimentos a um custo altíssimo, o RBL tivesse optado por uma de entre as empresas com menor preço no concurso para a manutenção de valas.

Os 19 milhões de MT desperdiçados neste contrato e os 6 milhões que a empresa gastou com a aquisição de 41 toneladas de feijão incineradas, totalizam um prejuízo de cerca de 25 milhões de MT para a empresa em menos de cinco anos.

Este valor era suficiente para produzir 500 hectares de arroz, tomando como base o custo de 50 000 Meticais-hectar.

Atendendo que esta é apenas uma amostra, baseada nos contratos que foram analisados, o RBL pode ter gastado muito mais dinheiro com contratações questionáveis ao longo de uma década de existência devido a vícios no *procurement* público.

3. Adendas duvidosas inflacionam custo das obras em cerca de 50%

O concurso público nº. 001/RBL-UGEA/OBRAS, lançado em Junho de 2013 para contratação de empreitada para construção do edifício sede do RBL, foi adjudicado a empresa Magna, Lda, detida por Tanuja Tanay Patil e Tanay Padmanath Patil¹⁶, a um custo de 34 milhões de MT. No entanto, o concurso estava orçado inicialmente em 28. 1 milhões de MT (Vide Anexo 11). Estranhamente, o valor do contrato foi reduzido para 27 milhões. Após adjudicação em 2013, a obra que deveria ter sido realizada em 8 meses só foi concluída três anos depois a um custo de cerca de 40 milhões de MT, quase duas vezes superior ao valor inicialmente previsto no caderno de encargos.

3.1 A história de um procurement sinuoso

No dia 10 de Junho de 2013, a RBL lançou o concurso público número 001/RBL-UGEA/OBRAS 2013 cujo objecto era a contratação de empreitada para a construção de um edifício de dois pisos para escritórios do Regadio do Baixo Limpopo.

Os elementos de avaliação das propostas dos concorrentes foram: *i*) avaliação preliminar – inscrição na UFSA, assinatura da proposta e a validade das propostas; *ii*) avaliação detalhada - conformidade técnica e correcção das propostas; *iii*) comparação das propostas e; *iv*) recomendação para adjudicação e contratação.

¹⁶ BR nº 40, III Série de 5 de Outubro de 2011 - pág. 1222

Participaram do concurso 5 empresas, nomeadamente, Construções Chemane, Lda, Magna, Lda; Terratech Construções, Lda; Montac, Lda e M&T Empreendimentos, Lda.

Segundo consta do caderno de encargos do concurso, o critério de avaliação estabelecido para o concurso era o de Menor Preço. Entretanto, quatro das empresas concorrentes, incluindo a que apresentou a menor proposta financeira, foram desclassificadas na avaliação preliminar, ou seja, nem a sua proposta técnica nem financeira chegou a ser avaliada.

O concurso foi adjudicado a Magna, Lda, com a segunda maior proposta financeira no valor de aproximadamente 34 milhões de MT (Vide Tabela abaixo) contra o custo de 28. 1 milhões de MT previsto no caderno de encargos (Vide Anexo 12). Estranhamente, apesar desta diferença, o júri considerou que a proposta da empresa estava adequada ao orçamento inicial (Vide Anexo 13).

Tabela III. Concorrentes ao concurso para construção do edifício da RBL

Empresa	Valor	IVA	Total
Construções Chemane	33,370,055.17	5,672,909.38	39,042,964.55
Magna, Lda	29,112,203.11	4,949,074.53	34,061,277.64
Terratech Construções	26,241,561.13	4,461,065.39	30,702,626.52
Montac, Lda	19,465,733.00	3,309,174.61	22,774,907.61
MT Empreendimentos, Lda	18,877,078.64	3,209,103.37	22,086,182.01

Fonte: Avaliação das Propostas do Concurso n. 001/RBL-UGEA/OBRAS

O argumento usado pelo júri para a exclusão das quatro empresas concorrentes é problemático. Segundo consta do relatório do júri do concurso, a avaliação preliminar incidiria sobre elementos como inscrição dos concorrentes na UFSA, assinatura da proposta e a validade das propostas. No entanto, no rol das razões que colocaram algumas empresas fora da avaliação constam requisitos que, de acordo com o caderno de encargos, deveriam ter sido analisados após a avaliação da proposta financeira e técnica, tais como, i) declaração de que não há pedido de falência contra o Concorrente; ii) facturação média anual nos três últimos exercícios fiscais de valor igual ou superior a MZN 55,000,000; (v) facturação em actividades similares ao objecto da contratação, de valor igual ou superior a MZN 55,000,000 (cinquenta e cinco milhões de MT), entre outros (Vide Anexos 14). As inclusões destes elementos na avaliação preliminar ditaram a exclusão, por exemplo, da empresa Terratech Construções, Lda com uma proposta financeira inferior a da Magna, Lda.

3.2 Adendas suspeitas inflacionam custo de obras em 44%

O contrato celebrado entre a RBL e a Magna, Lda estava avaliado em 34 milhões de MT, acima do custo previsto no Caderno de Encargos. Mais tarde, o valor do contrato foi reduzido para 27 milhões, alegadamente por falta de cabimento orçamental. Entre Outubro e Dezembro de 2014, duas adendas, no valor total de 12.4 milhões de MT, foram celebradas entre o empreiteiro e o RBL, inflacionando o custo da obra para cerca de 40 milhões de MT.

A primeira adenda, no valor de 5.4 milhões de MT, foi celebrada no dia 02 de Outubro de 2014 e destinava-se a realização de “trabalhos complementares”. Estranhamente, em menos de dois meses foi celebrada a segunda adenda, no valor de 6.9 milhões de MT, para a construção de “alpendre de 200 metros quadrados e arranjos exteriores” (Vide Anexos 15 e 12).

O valor das adendas equivale a 40% do valor inicial do contrato, portanto, muito acima do máximo de 25% permitido por Lei nos termos do nº 2 do artigo 54 do Decreto 15/2010 de 24 de Maio alterado pelo Decreto 05/2016 de 8 de Março.

A primeira adenda foi justificada pela alteração do local previamente concebido para a implantação da obra uma vez que, diferentemente do anterior, nesta não havia rede eléctrica nem abastecimento de água. Entretanto, no rol dos trabalhos previstos constavam desde abertura de furo de água a actividades como barramento das paredes interiores e melhoramento do tecto falso a um custo total de 5.4 milhões de MT (Vide Anexo 15).

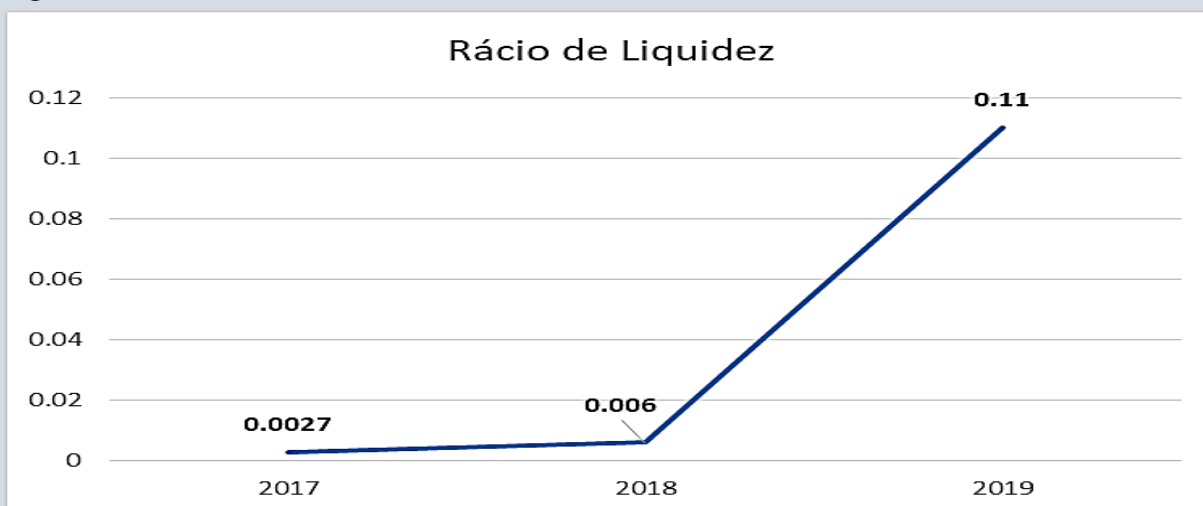
Caixa 3: Auditorias e contas da empresa confirmam histórico de má gestão

Adicionalmente à análise do *procurement*, consultaram-se dados do relatório e contas da RBL e auditorias externas realizadas à empresa entre os anos 2017 e 2019. Os resultados parecem reflectir o histórico de negócios problemáticos e os consequentes prejuízos acumulados pela empresa durante anos. Aliás, o Relatório de Riscos Fiscais – 2021, coloca a RBL no *ranking* das 6 empresas públicas que, por conta de fragilidades nos indicadores de solidez financeira, dependem de subsídios do Estado para financiar as suas operações para além de reportar sistematicamente resultados líquidos negativos¹⁷.

Uma auditoria feita pela *Ernst & Young*, em 2017, identificou “registos incorrectos ou omissão de transacções” e alertou para o risco destes “afectarem as contas de clientes e receitas da empresa”.

Outra auditoria realizada às contas do RBL no ano 2018, pela KPMG, detectou um prejuízo líquido no valor de 11,04 milhões de MT do exercício findo em 31 de Dezembro de 2018. Além disso, neste período, os passivos correntes da empresa excederam os seus activos correntes em 99,5 milhões de MT. O relatório de auditoria concluiu que as contas da empresa indiciam “uma distorção material que pode suscitar dúvidas significativas sobre a sua capacidade de continuar a operar”.

As contas da empresa dos anos 2017 a 2019 mostram que apesar de se observar um ligeiro incremento nos rácios de liquidez, a empresa continua a operar abaixo da performance desejável, conforme ilustra o gráfico abaixo.



Fonte: Relatório e Contas da RBL, EP - 2017-2019

17 MEF (2020) *Relatório de Riscos Fiscais – 2021*. Disponível em: <https://www.igepe.org.mz/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-de-Riscos-Fiscais-2021-Publicacao.pdf>

4. O que a RBL poderia ter feito com dinheiro mal gasto?

Ocupando cerca de 80% da área arável do distrito de Xai-Xai, o regadio do Baixo Limpopo tem sido elogiado por ser um esquema de irrigação extremamente importante para a produção agrícola e segurança alimentar da região e do país¹⁸. Entretanto, a gestão problemática do perímetro tem afectado a sua performance e a produção dos agricultores que operam no regadio. Da análise feita, conclui-se que pelo menos 500 hectares de arroz teriam sido produzidos com verba gasta em ajustes-directos injustificados, tomando como base que o custo estimado para produção de um hectare é cerca de 50 000 meticais.

Uma das funções básicas da RBL, de acordo com os seus estatutos, é a manutenção, operação e supervisão das infraestruturas e unidades hidráulicas ao longo do perímetro¹⁹. Esta actividade envolve, entre outras acções, a realização de limpeza e desassoreamento de valas de drenagem para permitir melhor escoamento de água. Trata-se de uma actividade fundamental para evitar inundações dos campos durante época chuvosa e eventuais prejuízos para a produção. Entretanto, a manutenção de valas de drenagem em algumas áreas do perímetro irrigado do Baixo Limpopo não chega a ser efectiva.

Produtores do baixo Limpopo entrevistados no âmbito desta pesquisa²⁰, reportam que, apesar de a empresa cobrar uma taxa anual aos agricultores pelos serviços de manutenção de vala, há áreas de cultivo cujas valas de drenagem não beneficiam de limpeza, o que impede a circulação de água e, por conseguinte, afecta as culturas. Por exemplo, na última época pelo menos 10 agricultores que operam nas áreas de Ponela, perderam culturas devido a enchentes causadas pela deficiente manutenção das valas no regadio. Parte do problema reside nos processos de *procurement* da empresa. Dados da auditoria do IGEPE à RBL em 2021 apontam que a empresa não observa os princípios de economicidade, finalidade e transparência na contratação pública. Por exemplo, em 2020 a RBL adjudicou via ajuste-directo um contrato orçado em 25 milhões à empresa M & T Empreendimentos, Lda para prestação de serviços de manutenção de valas nas áreas de Ponela, Nhacutse, Siaia e Poiombo. Esta é uma adjudicação problemática por duas razões. Por um lado, o valor do contrato é 8 vezes acima do orçamento previamente estipulado (3.4 milhões de meticais) e, por outro lado, houve empresas que apresentaram propostas com menor preço para os mesmos serviços em concurso que foi anulado pela empresa.

Se, ao invés de optar pelo ajuste-directo que não é a modalidade regra na contratação pública, a RBL tivesse adjudicado o concurso a uma das empresas que apresentou a proposta com menor preço no valor de 6 milhões de meticais no concurso anulado, esta teria poupado perto de 19 milhões de meticais, valor suficiente para manutenção de valas com dimensão 3 vezes superior. Além disso, o montante serviria para produzir pelo menos 380 hectares de arroz, tomando como base que o custo estimado para produção de um hectare é cerca de 50 000 meticais.

18 Cfr. BR n° 46, III Série, 2° Supl. de 18 de Novembro de 2011 - pág. 1416-(85)

19 Cfr. Decreto 5/2010 de 23 de Março

20 Entrevista realizada por telefone nos dias 28 e 29 de Junho de 2022.

Ademais, este ajuste-directo excede em mais de 25% todo orçamento previsto para a manutenção de valas naquele ano (12 milhões de meticais).

Outro exemplo de como a gestão problemática da empresa afecta a sua performance é a aquisição de 41 toneladas de feijão alegadamente para “diversificação da produção interna” quando, esta tarefa não consta dos estatutos da empresa e a empresa não tinha área preparada para esta cultura. O feijão foi posteriormente incinerado. Isto mostra que não era uma prioridade e questiona-se o recurso ao ajuste-directo. A empresa correu gastar dinheiro com actividades não prioritárias, quando poderia ter usado estes recursos com actividade que fazem parte do seu mandato, como a manutenção de infraestruturas hídricas ou a produção de arroz, etc.

Os cerca de 6 milhões de meticais com aquisição de insumos não prioritários poderiam ter servido para limpeza de pelo menos 3000 metros lineares de valas de drenagem ou ainda para produção de 120 hectares de arroz no regadio.

Conclusão e recomendações

Ao longo de cerca de uma década a empresa pública Regadio do Baixo Limpopo realizou vários negócios questionáveis que lesaram o erário público. Os casos apresentados no texto são apenas uma amostra das irregularidades nas aquisições da empresa neste período e que podem ter escapado ao escrutínio público. Muitos destes casos não mereceram a devida atenção por parte dos órgãos de tutela e de instituições de justiça, o que contribuiu para uma cultura de impunidade que incentiva a delapidação do erário público. Os negócios mal conduzidos não só causaram prejuízos para as finanças da empresa como afectaram negativamente a capacidade da empresa de realizar a sua missão essencial que é de promover a produção de alimentos no Vale de Limpopo.

Recomendações:

- À Procuradoria-Geral da República - deve investigar possíveis casos de corrupção nos processos de *procurement* do Regadio do Baixo Limpopo, E.P. e responsabilizar aos infractores nos termos da Lei;
- Ao IGEPE, na qualidade de gestor do Sector Empresarial do Estado - deve monitorar e supervisionar as contratações públicas do sector no geral e da RBL, E.P., em particular, por forma a estar melhor informado e tomar medidas apropriadas em relação às práticas de integridade duvidosa nos processos de adjudicação dos concursos nas empresas do SEE.

Referências

Deutsche Welle (2019) *Aeroportos de Moçambique: “Fardo para as contas públicas”*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/aeroportos-de-mo%C3%A7ambique-fardo-para-as-contas-p%C3%BAblicas/a-49383748?msclkid=2440659ec7aa11eca2b564a89d89bb47>. Consultado a 28.Abr. 2022

Deutsche Welle (2022) *Governo quer reestruturar empresas públicas que analistas consideram um fardo*. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/governo-quer-reestruturar-empresas-p%C3%BAblicas-que-analistas-consideram-um-fardo/6477181.html/>. Consultado a 29.Abr.2022

Diário de Notícias (2021) *Reestruturação do Sector Empresarial do Estado Permite Arrecadação de 7 Mil Milhões em Receitas*. Disponível: <https://www.diarioeconomico.co.mz/2021/09/21/negocios/reestruturacao-do-sector-empresarial-do-estado-permite-arrecadacao-de-7-mil-milhoes-em-receitas/>.

CIP (2020) *Governança e Integridade em Moçambique*. Disponível em: https://www.cipmoz.org/old_new/2020/11/19/governacao-e-integridade-em-mocambique/ [Consultado a 15.Fev.2022]

IGEPE (2019) *Sector Empresarial do Estado*. Disponível em: http://www.igepe.org.mz/wp-content/uploads/2021/02/Sector_empresarial_vf-1.pdf. [Consultado a 09.Fev.2022]

Mokogi et al (2015) *Effects of Procurement Practices on the Performance of Commercial State Owned Enterprises in Nairobi County*. Disponível em: <http://www.ijsrp.org/research-paper-0615/ijsrp-p4214.pdf>. Consultado a 29. Abr.2022

MEF (2020) *Relatório de Riscos Fiscais – 2021*. Disponível em: <https://www.igepe.org.mz/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-de-Riscos-Fiscais-2021-Publicacao.pdf>. [Consultado a 09.Fev.2022]

Transparency International (2018) *Preventing Corruption In State-Owned Enterprises*. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/activity/2018_TI_G20PositionPaper_State_Owned_Enterprises.pdf#:~:text=SOEs%20are%20particularly%20vulnerable%20to%20corruption%20due%20to,privatisation%20processes%2C%20theft%20of%20assets%20and%20money%20laundering. Consultado a 29.Abr.2022

World Bank (2020) *Mozambique: Assessment of the Public Procurement System*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35388/Main-Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consultado a. 29.Abr.2022

Legislação

Constituição de Sociedade por Quotas - SEC, Lda [BR nº 46, III Série, 2º Supl. de 18 de Novembro de 2011 - pág. 1416-(85)]

Alteração do Pacto Social da Empresa - SEC, Lda [BR nº 30, III Série, 2º Supl. de 15 de Abril de 2014 - pág. 1050-(59)]

Constituição de Sociedade por Quotas - UHY, Lda [BR nº 238, III Série de 6 de Dezembro de 2018 - pág. 8229]

Constituição de Sociedade por Quotas - Magna, Lda [BR nº 40, III Série de 5 de Outubro de 2011 - pág. 1222]

Lei n. 3/2018 de 19 de Junho [BR nº 120 I Série, de 19 de Junho de 2021]

Lei nº 16/2012 de 14 de Agosto [BR nº 32, I Série, 4º Suplemento, de 14 de Agosto]



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:

