



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

PROCUREMENT PÚBLICO E PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

02 de Maio de 2023 | Edição nº 2 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Nova lei de contratação pública abre espaço para mais ajustes-directos

- Todas as aquisições da Presidência da República passam a dispensar concurso público, independentemente do objecto da contratação

Por: Aldemiro Bande

1. Introdução

O Governo aprovou, a 30 de Dezembro de 2022, o novo quadro legal que regula a contratação de empreitada de obras públicas, aquisição de bens e prestação de serviços ao Estado, através do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro. Era expectável que esta nova reforma no quadro legal da contratação pública, realizada num contexto de crise financeira associada às Dívidas Ocultas e à pandemia da Covid-19, introduzisse medidas para minorar o risco de desvio de fundos públicos por meio do *procurement*. Entretanto, a revisão efectuada compromete a transparência e aumenta os riscos de corrupção no *procurement* público uma vez que abre mais espaço para ajuste-directo nas aquisições públicas, em detrimento do concurso público, a modalidade regra e que oferece mais transparência.

O Ministério de Economia e Finanças (MEF) argumenta que o regulamento que entrou em vigor a 31 de Março deste ano pretende, essencialmente, harmonizar as normas de contratação pública às alterações efectuadas ao Código Comercial e à Estratégia de Contratação Electrónica, aprovados pelo Governo em 2022¹. Entretanto, com as reformas efectuadas, o regulamento exacerba os riscos de corrupção na contratação pública ao ampliar as circunstâncias excepcionais para o recurso ao ajuste-directo, uma modalidade de contratação nada transparente e que historicamente tem beneficiado empresas ligadas à elite política.

Em Moçambique, a contratação pública é das áreas onde mais casos de corrupção ocorrem. Um exemplo emblemático disso é o escândalo das “Dívidas Ocultas”. Muitos dos casos de corrupção no *procurement* estão associados ao recurso abusivo e injustificado ao ajuste-directo. O Centro de Integridade Pública (CIP) tem vindo a recomendar reformas ao regulamento de contratação pública com vista a aumentar a transparência e a integridade no sector. No entanto, as três reformas legais anteriores (corporizadas no Decreto n.º 2005/54, de 13 de Dezembro; no Decreto n.º 2010/15, de 24 de Maio; e, muito recentemente, no Decreto n.º 2016/5, de 8 de Março), apesar de produzirem uma legislação moderna, falharam por não introduzir medidas para reduzir os casos de corrupção neste subsector das finanças públicas².

¹ Apresentação do Secretário Permanente do Ministério da Economia e Finanças durante divulgação do Regulamento de Contratação de Obras Públicas, Aquisição de Bens e Fornecimento de Serviços ao Estado – (Decreto 79/2022 de 30 de Dezembro) no dia 29 de Março de 2023.

² Nhamirre B. & Cortez, E. Procurement Público em Moçambique: Reformas Legislativas Sem Efeito no Combate à Corrupção. In CIP (2022) *Governança e Integridade em Moçambique*, Maputo, CIP.

2. Nova lei abre mais espaço para ajustes-directos

Entre as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, para a contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, destacam-se as circunstâncias excepcionais para o recurso ao ajuste-directo, especialmente em contratos da Presidência e do Sector de Saúde.

Essencialmente, o novo regulamento acrescenta, no artigo 97, mais três circunstâncias nas quais a entidade contratante pode recorrer ao ajuste directo, nomeadamente:

h) a entidade contratante for a *Presidência da República* (e o Serviço de Informação e Segurança do Estado);

j) a aquisição pelo Sector de Saúde, nos fabricantes e/ou nos países de origem, de medicamentos, equipamentos hospitalares, produtos de saúde, material médico-cirúrgico e outros materiais equiparados e indispensáveis para satisfazer o objecto de Calamidade Pública no período da sua duração; e

k) a aquisição de equipamento médico, medicamentos e artigos médicos para o sector de saúde, em situação que possa causar danos irreparáveis ao Estado, e/ ou à sociedade, e apenas para satisfazer o objecto da urgência.

2.1 Mais ajuste-directos para a Presidência

O novo regulamento aumenta as possibilidades de recurso ao ajuste directo pela Presidência da República ao estabelecer que toda a contratação pública desta instituição pode ser feita mediante ajuste-directo, independentemente do seu objecto e mesmo que não se esteja perante uma situação de urgência. No decreto ora revogado³, a única instituição pública que gozava do mesmo “privilégio” eram os Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE)⁴.

Ao se alargar o recurso ao ajuste-directo para toda a contratação da Presidência da República, aumentam os riscos de corrupção no *procurement* público, uma vez que esta modalidade não oferece transparência. É certo que nem todos os bens e serviços e empreitada de obras públicas contratados pela presidência da República exigem recurso ao ajuste-directo. No entanto, como o novo regulamento da contratação pública possibilita que as contratações desta entidade escapem ao escrutínio público, o risco imediato é de se usar de forma abusiva esta modalidade, incluindo para situações em que a mesma não seja necessária.

Num contexto eleitoral e de fim de mandato, historicamente marcado por casos de manipulação da contratação pública para financiamento político e enriquecimento das elites políticas⁵, os ajustes-directos da Presidência da República podem constituir oportunidade para desvio de fundos públicos a favor das elites políticas. Aliás, a experiência recente da pandemia da Covid-19 mostrou que a adopção de um regime excepcional para as contratações do Estado resultou em casos de sobrefacturação e desvio de aplicação em vários sectores⁶. No sector de saúde e no das obras públicas, em particular, os ajustes-directos foram adjudicados a empresas controladas pela elite política⁷.

Durante o evento de divulgação da nova Lei, no dia 29 de Março, o Ministério da Economia e Finanças justificou esta alteração da Lei com o argumento de que visa atender à revisão pontual efectuada no contexto da situação da Calamidade Pública que abria espaço para que a Presidência da República fizesse contratação directa. Outro argumento é que a isenção da licitação pública nas contratações da Presidência visa “garantir que este órgão importante do Estado tenha funcionamento célere”. A proposta de alteração da alínea *h)* do artigo 94, do ora revogado Decreto n.º 5/2016, de 8 Março, visando alargar a circunstância excepcional para o recurso ao ajuste-directo para a Presidência, veio desta mesma instituição. Porém, o CIP não teve acesso aos argumentos apresentados para fundamentar tal necessidade.

2.2 Mais ajuste-directos para o Sector de Saúde

Outra das alterações ao regulamento que chama atenção é a definição de circunstâncias excepcionais para recurso ao ajuste-directo no sector da saúde. Basicamente, nos termos da alínea *j)* e *k)* do artigo 97, do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, o concurso público passa a ser dispensável nas aquisições de medicamentos, equipamento, material médico-cirúrgico, no sector, em situação de calamidade pública e nos casos em que possa causar danos irreparáveis ao Estado e/ ou a sociedade. A justificação do MEF é de que estas alterações

3 Cfr. Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março

4 Cfr. Alínea g) do artigo 94 do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março

5 CIP (2022) *Financiamento Político em Moçambique: da manipulação do procurement público à venda de isenções aduaneiras*. Disponível em: <https://www.cip-moz.org/pt/2022/05/31/financiamento-politico-ilicito-em-mocambique-da-manipulacao-do-procurement-publico-a-venda-de-isencoes-aduaneiras/#:~:text=O%20financiamento%20pol%C3%ADtico%20il%C3%ADcito%20%C3%A9%20uma%20realidade%20em,de%20drogas%2C%20contrabando%20de%20recursos%20naturais%2C%20evas%C3%A3o%20fiscal>. Consultado a: 31.Mar. 2023

6 DW (2022) *Moçambique: Tribunal aponta má gestão dos fundos da Covid-19*. <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-tribunal-administrativo-apon-ta-m%C3%A1-gest%C3%A3o-de-fundos-da-covid-19/a-61374207>. 03.Mar. 2023

7 CIP (2022) *Análise Das Adjudicações Nos Sectores De Saúde E Água E Saneamento No Âmbito Da Covid-19*:

Ajustes Directos Representam Alto Risco de Corrupção. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/10/AJUSTES-DIRECTOS-COVID-FINAL.pdf> Consultado a 3. Mar. 2023

resultam da revisão pontual do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, no contexto da situação de calamidade pública originada pela pandemia da Covid-19.

Embora seja compreensível a necessidade do recurso ao ajuste-directo em situação de calamidade pública como medida para flexibilizar as aquisições do sector, é bastante problemática a circunstância excepcional para recurso ao ajuste directo vertida na alínea *k* do artigo 97 que prevê recurso a ajuste-directo sempre que se trate de “aquisição de equipamento médico, medicamentos e artigos médicos para o sector de saúde, em situação que possa causar danos irreparáveis ao Estado e/ ou a sociedade e apenas para satisfazer o objecto da urgência”.

Como o próprio regulamento não deixa claro em que casos se pode falar da possibilidade de causar danos ou prejuízos para o Estado, há sérios riscos de recurso arbitrário deste argumento para abusar desta modalidade de contratação. Outra questão problemática é que a alínea *c*) do mesmo artigo já determina que “em situação de emergência, que possa causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Estado ou à sociedade e apenas para satisfazer o objecto da emergência e pelo prazo da sua duração” é excepcionalmente possível recorrer-se ao ajuste-directo na contratação pública.

Entende-se, com isto, que a ênfase ao sector de saúde, na alínea *k* do artigo 97, é problemática uma vez que pode favorecer o recurso abusivo ao ajuste-directo neste sector. Tradicionalmente o sector da saúde, que tem a segunda maior dotação orçamental, é campeão em ajustes-directos injustificáveis. Uma auditoria realizada a este sector, em 2017, constatou que mais de 60% das suas contratações foram mediante ajuste-directo, uma modalidade com elevados custos ao erário público, uma vez que os equipamentos adquiridos chegam a estar duas vezes acima do valor real no mercado internacional⁸. Além disso, várias pesquisas do CIP mostram como os ajustes-directos injustificados do MISAU beneficiam à elite política da Frelimo⁹.

2.3 Nova Lei com os mesmos problemas de sempre

O recurso abusivo ao ajuste-directo é um dos factores que favorece a prática de casos de corrupção na contratação pública, mas não é o único. Outros factores estruturais minam igualmente a integridade neste subsector das finanças públicas.

Um dos factores é a falta de independência da Unidade Gestora e Executora de Aquisições (UGEA) que, por norma, fica subordinada à Autoridade Competente que, na maioria dos casos, é uma figura nomeada por confiança política e que, por via disso, é vulnerável à influência política. No entanto, a nova Lei de contratação pública manteve este figurino. Ou seja, a UGEA continua subordinada à Autoridade Competente, que goza do “poder de indicar o interesse público específico a ser prosseguido na contratação, a definição do objecto da contratação, a determinação da estimativa do preço da obra, bens ou serviços a contratar, a modalidade de contratação a ser adoptada”, entre outros. Com efeito, ao manter a subordinação da UGEA a uma figura politicamente nomeada, fica evidente que a Lei da contratação pública continua a abrir espaço para possível manipulação uma vez que a Autoridade Competente está sujeita a pressões do poder político¹⁰.

Ajustes-directos assombram empreiteiros

O sector de infra-estruturas faz parte dos 3 principais sectores com maior bolo na execução da despesa pública, ocupando uma média anual de 17% do Orçamento do Estado¹¹. No entanto, este é um dos sectores com casos flagrantes de recurso abusivo e injustificado ao ajuste-directo, que beneficia empresas detidas por figuras de proa no partido Frelimo. O caso dos ajustes-directos para a construção e reabilitação de sanitários escolares é um exemplo claro disso¹².

A situação deixa agastada a classe de empreiteiros. Durante evento de divulgação do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, esta classe queixou-se ao MEF sobre os casos recorrentes de ajustes-directos na contratação de empreitada de obras públicas. Na opinião do representante da Federação dos Empreiteiros de Moçambique, Délio Machaila, o novo quadro legal da contratação pública não resolveu o velho problema dos ajustes-directos e, portanto, da corrupção no *procurement*.

“Uma das questões que nos preocupa e que tem sido recorrente é o ajuste-directo. Esta é ultimamente a modalidade de contratação mais usada no sector público, sobretudo na área de construção. Achamos que isso não garante nenhuma transparência. Temos assistido a ajustes-directos milionários que lesam o Estado”, referiu Machaila

8 SPA InfoSuv East Africa, Lda (2019) *Projecto de Reforço de Cuidados de Saúde Primários em Moçambique*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2020/04/20/projecto-de-reforc%cc%a7o-de-cuidados-de-saude-primarios-em-moc%cc%a7ambique/>. Consultado a: 06. Abr. 2023

9 CIP (2018) *Negócios questionáveis do MISAU: Conheça os fornecedores estratégicos do MISAU e saiba quanto ganham*. Disponível em: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/Negocios_questionaveis_do_sector_da_saude_00.pdf. Consultado a 10.Abr.2023

10 Nhamirre B. & Cortez, E. *Procurement Público... op cit*

11 World Bank (2020) *Mozambique: Assessment of the Public Procurement System*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8ccaf15e-a97f-5f91-a27d-6d156a185501>. Consultado a 10.Abr.2023

12 CIP (2022) *Análise Das Adjudicações Nos Sectores De Saúde E Água E Saneamento No Âmbito Da Covid-19:*

Ajustes Directos Representam Alto Risco de Corrupção. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/10/AJUSTES-DIRECTOS-COVID-FINAL.pdf> Consultado a 3. Mar. 2023

3. Introdução do e-procurement e divulgação dos beneficiários efetivos – medidas tímidas para aumentar a transparência

Se num extremo a nova Lei da contratação pública abriu mais espaço para a licitação directa, comprometendo a transparência do sector, e deixou intactas questões estruturais que minam a integridade das aquisições do Estado, no outro extremo, a mesma tentou, de forma muito tímida, introduzir algumas medidas visando aumentar a transparência no sector.

Uma destas medidas é a Promoção Contratação Pública Electrónica ou *e-procurement nas aquisições do Estado*. A alínea k do artigo 20.º do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, atribui à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) a responsabilidade de promover a contratação pública electrónica, desencadeando mecanismos que possam efectivar a sua implementação.

Segundo explicou o MEF, esta medida visa responder à necessidade de implementação da Estratégia de Contratação Pública Electrónica, aprovada pelo Conselho de Ministros em Dezembro de 2022. A implementação da contratação pública electrónica tem sido uma das recomendações dos doadores, especialmente o Banco Mundial, com vista a aumentar a transparência e reduzir a corrupção nas aquisições do Estado¹³. Aliás, vários estudos internacionais apontam o *e-procurement* como mecanismo para aumentar a transparência no *procurement* público¹⁴.

No entanto, sem pessoal devidamente qualificado a nível das UGEA e sem a devida fiscalização das entidades competentes, a contratação electrónica por si só não poderá garantir a redução da corrupção. Um exemplo disso é o Sistema electrónico de Administração Financeira do Estado (e-Sistafe) que, apesar de informatizado, tem sido palco de desvio de fundos do erário público por parte dos gestores do CEDSIF¹⁵. Em outras palavras, a implementação bem-sucedida da contratação electrónica precisa de reformas mais estruturais que foram ignoradas neste quadro legal.

Outra medida é a obrigatoriedade de o concorrente vencedor prestar informação sobre os beneficiários efectivos, tratando-se de pessoa colectiva, cujo valor estimado do contrato seja superior a sessenta milhões de meticais¹⁶. Esta medida, muito alinhada com as reformas do Código Comercial, é importante para maior escrutínio público das pessoas/entidades que realmente controlam as empresas que contratam com o Estado. Geralmente, empresários ligados à elite política escondem-se por detrás de sociedades anónimas, e/ou “testas de ferro”, dificultando o escrutínio público das suas empresas. No entanto, a cultura de fechamento das instituições públicas pode minar a implementação desta medida, dificultando o acesso público a dados sobre os beneficiários últimos das empresas.

No entanto, estas medidas por si só estão muito longe de resolver o problema da corrupção na contratação pública enquanto não forem resolvidos os problemas estruturais ignorados nesta reforma legal.

Tabela1: Quadro comparativo da reforma da Lei de contratação pública

Lei antiga (Decreto n.º 5/2016)	Lei nova (Decreto n.º 79/2022)	Obs.
O SISE é a única instituição que goza de ajuste-directo nas contratações. (Alínea h) artigo 94)	A presidência da República, passa, tal como o SISE, a gozar do direito de ajuste-directo. (alínea h) artigo 97)	Até a aquisição de papel, que aparentemente nada tem a ver com a segurança, passa a ser por ajuste-directo.
Não prevê nenhuma circunstância excepcional específica para o sector da saúde;	O sector da Saúde passa a gozar de direito de ajuste-directo em situação de calamidade pública e “em situação que possa causar danos irreparáveis ao Estado e/ ou à sociedade”. (Alíneas j e k, artigo 97)	A medida favorece aos fornecedores cativos do MISAU, ligados à elite política, que lucram com ajustes-directos injustificados;
Empresas não obrigadas a prestar informação sobre os beneficiários efectivos;	Determina obrigatoriedade de divulgação dos beneficiários efectivos das empresas nos casos em que o custo estimado do contrato seja acima de sessenta milhões de meticais; (Alínea v, do artigo 49)	A cultura de fechamento das instituições públicas pode minar o acesso público aos dados sobre os beneficiários últimos das empresas;
<i>Procurement</i> não informatizado;	Atribui à UFSA responsabilidade de promover e desencadear mecanismos para a contratação pública electrónica (Alínea k do artigo 20)	O sucesso depende de reformas estruturais;

13 World Bank (2020) *Mozambique: Assessment of the Public Procurement System*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8ccaf15e-a97f-5f91-a27d-6d156a185501>. Consultado a 10.Abril.2023

14 Arjun et al () *Perceived Benefits Related to Anti-Corruption from e-Tendering System in Nepal*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262270429_Perceived_Benefits_Related_to_Anti-Corruption_from_e-Tendering_System_in_Nepal#:~:text=E-procurement%20is%20seen%20as%20an%20effective%20way%20to%20reduce%20the%20likelihood%20of%20corruption%20in%20public%20tendering. Consultado a 10.Abril.2023

15 Jornal Notícias (2015) CEDSIF sofre rombo de 5.9 milhões de meticais. Disponível em: <https://jornalnoticias.co.mz/destaque/cedsif-sofre-rombo-de-5-9-milhoes-de-meticais/> Consultado a 10.Abril.2023

16 Cfr. Alínea 5 do artigo 49 do Decreto 79/2022 de 30 de Dezembro

4. Conclusão

A revisão da Lei da Contratação Pública falhou por não introduzir medidas, há muito esperadas, para aumentar a transparência e a integridade na contratação pública. Ao alargar as circunstâncias excepcionais para o recurso à licitação directa na contratação de empreitada de obras públicas, aquisição de bens e prestação de serviço ao Estado, com enfoque na Presidência da República e Sector da Saúde, o novo quadro legal criou espaço, bastante, para o aumento de casos de corrupção no *procurement* do Estado. Num contexto eleitoral e de fim de mandato, em que tem sido recorrente o saque ao erário público por meio da manipulação da contratação pública, as fragilidades apresentadas no novo regulamento podem resultar em elevados casos de corrupção.

5. Documentos Consultados

Arjun et al (2012) *Perceived Benefits Related to Anti-Corruption from e-Tendering System in Nepal*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262270429_Perceived_Benefits_Related_to_Anti-Corruption_from_e-Tendering_System_in_Nepal#:~:text=E-procurement%20is%20seen%20as%20an%20effective%20way%20to,reduce%20the%20likelihood%20of%20corruption%20in%20public%20tendering. Consultado a 10.Abr.2023

CIP (2022) *Financiamento Político em Moçambique: da manipulação do procurement público à venda de isenções aduaneiras*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2022/05/31/financiamento-politico-ilicito-em-mocambique-da-manipulacao-do-procurement-publico-a-venda-de-isencoes-aduaneiras/#:~:text=O%20financiamento%20pol%C3%ADtico%20il%C3%ADcito%20%C3%A9%20uma%20realidade%20em,de%20drogas%2C%20contrabando%20de%20recursos%20naturais%2C%20evas%C3%A3o%20fiscal>. Consultado a: 31.Mar. 2023

CIP (2022) *Análise Das Adjudicações Nos Sectores De Saúde E Água E Saneamento No Âmbito Da Covid-19: Ajustes Directos Representam Alto Risco de Corrupção*. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/10/AJUSTES-DIRECTOS-COVID-FI-NAL.pdf> Consultado a 3. Abri. 2023

DW (2022) *Moçambique: Tribunal aponta má gestão dos fundos da Covid-19*. <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-tribunal-administrativo-aponta-m%C3%A1-gest%C3%A3o-de-fundos-da-covid-19/a-61374207>. 03.Mar. 2023

Jornal Notícias (2015) *CEDSIF sofre rombo de 5.9 milhões de meticaís*. Disponível em: <https://jornalnoticias.co.mz/destaque/cedsif-sofre-rombo-de-5-9-milhoes-de-meticaís/> Consultado a 10.Abr.2023

Nhamirre B. & Cortez, E. Procurement Público em Moçambique: Reformas Legislativas Sem Efeito no Combate à Corrupção. In CIP (2022) *Governança e Integridade em Moçambique*, Maputo, CIP.

SPA InfoSuv East Africa, Lda (2019) *Projecto de Reforço de Cuidados de Saúde Primários em Moçambique*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2020/04/20/projecto-de-reforc%cc%a7o-de-cuidados-de-saude-primarios-em-moc%cc%a7ambique/>. Consultado a: 06. Abr. 2023

World Bank (2020) *Mozambique: Assessment of the Public Procurement System*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8ccaf15e-a97f-5f91-a27d-6d156a185501>. Consultado a 10.Abr.2023

Legislação Consultada

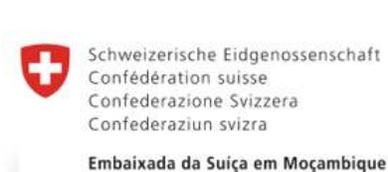
Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro

Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Aldemiro Bande

Revisão de pares: Borges Nhamirre, Edson Cortez, Estrela Charles, Ivan Maússe e Zanele Chilundo

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
@CIP.Mozambique @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique