



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

JUSTIÇA E ANTICORRUPÇÃO

ANTICORRUPÇÃO



06 de Maio de 2025 | Edição nrº 06 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Aquisições do Estado: Prioridades para a eficácia das reformas

*Por: Baltazar Fael

A pretensão do Governo de introduzir melhorias na área da gestão da contratação pública, através da criação de uma central de aquisições e de um sistema electrónico, para promover a transparência e combater a corrupção, é de importância central. É que, ao longo dos anos, o sector das aquisições do Estado tem vindo a ser fustigado por críticas do sector privado e dos cidadãos pelo facto de os contratos por si adjudicados mostrarem-se opacos e com indícios sérios de delapidação de fundos públicos e suspeitas da prática de actos de corrupção.

No âmbito das medidas que se pretendem introduzir, o Governo avançou para a criação da plataforma electrónica de aquisições (e-GP)¹, num projecto financiado pelo Banco Mundial, avaliado em USD 74 milhões, equivalentes a 4,7 biliões de meticais.

No entanto, questiona-se: Serão as medidas que se pretendem introduzir suficientes e eficazes para controlar a corrupção e falta de transparência no processo de aquisições do Estado?

Realçar que ao longo dos anos aconteceram várias tentativas de tornar o processo de aquisições do Estado mais eficiente e credível, sobretudo com a introdução de constantes alterações do quadro-legal, mas que redundaram em fracasso e nem foram suficientes para controlar a corrupção no sector. Percebe-se que de facto necessário continuamente reformar o quadro legal que regula as compras do Estado para o tornar mais robusto e eficaz, mas, concomitantemente, deve existir maior atenção na designação dos técnicos para o sector. Deve-se investir em quadros que já deram provas da sua idoneidade e integridade. Outrossim, o Governo deve, também, investir num sistema electrónico centralizado que permita bloquear qualquer tentativa de fraudar o processo de compras públicas.

Compras públicas: inovação/modernização ou eficiência na gestão de fundos públicos e combate à corrupção?

A criação da central de aquisições e do respectivo sistema electrónico que a vai suportar devem partir dos seguintes questionamentos: Qual é o objectivo que o Governo pretende alcançar com a introdução de reformas no processo de aquisições? Será que o que se pretende é modernizar/innovar e buscar eficiência² ou, ainda, a finalidade é também a de combater a corrupção e o desperdício de dinheiro público? Aquando do lançamento do e-GP, a ministra das finanças, Carla Louveira, referiu que “[c]om esta iniciativa, o Governo reafirma o seu compromisso com a modernização da administração pública e com o fortalecimento da transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos”. No que concerne a criação da central de aquisições, o Presidente da República, Daniel Francisco Chapo, referiu que “[e]sta medida vai reduzir custos, combater a corrupção e, acima de tudo, restaurar a dignidade do nosso sistema de compras públicas, dirigido por pessoas íntegras de reconhecido mérito e competência na sociedade”³.

Analisando os dois pronunciamentos, conclui-se que da parte da ministra das finanças o objectivo da criação da e-GP é de modernização/innovação e busca da transparência e eficiência da Administração Pública, enquanto o Presidente da República coloca acento tónico no combate à corrupção, com recurso a pessoas íntegras, de reconhecido mérito e competência. Chapo traz um elemento novo, o factor humano, como aquele que pode contribuir para credibilizar as compras públicas. Daqui se constata que existe o reconhecimento de que a corrupção e a falta de transparência nas compras/aquisições públicas também estão ligadas a falta de integridade dos operadores do sector das aquisições.

1 Diário Económico (2025, 03 de Abril). Governo lança plataforma electrónica para contratação pública com objectivo de reduzir burocracia. Disponível em <https://www.diarioeconomico.co.mz/2025/04/03/economia/governo-lanca-plataforma-electronica-para-contratacao-publica-com-o-objectivo-de-reduzir-a-burocracia/>, acessado em 20/4/2025 às 15h3

2 <https://www.apdc.pt/iniciativas/agenda-apdc/compras-publicas-mais-eficiencia-e-ou-mais-inovacao--1000001>, acessado em 20/04/2025 às 15h43

3 Discurso de investidura do 5º Presidente da República de Moçambique, sua Excelência Daniel Francisco Chapo (2025, 15/01), pág. 11

* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: baltazar.fael@cipmoz.org

Entretanto não se deve descurar a necessidade de uma correcta e eficaz planificação anual das aquisições. Propõe-se que a entidade que deverá elaborar e executar o plano anual de aquisições seja organicamente ligada ao Ministério das Finanças, como entidade que gere os recursos/fundos públicos, mas que, em termos funcionais deva ser independente de qualquer órgão ou instituição pública. Isso vai garantir uma melhor eficiência na sua actuação. Outrossim, a independência funcional do referido órgão deve conduzir a que, na prática, seja reduzida/minimizada a possibilidade de virem a existir quaisquer influências de natureza política sobre a sua actuação, possibilitando uma gestão criteriosa e o não desperdício de recursos/dinheiro público, bem como auxiliar no combate à corrupção, ao que o Presidente da República também se referiu no seu discurso inaugural⁴.

Segundo Chapo, sem uma planificação adequada e apriorística das aquisições públicas, dificilmente poder-se-á usar os recursos públicos de forma racional, com observância dos critérios de legalidade e economicidade. Neste caso, “o gestor público deve dar especial atenção a esse processo, pois ele é fundamental para (...) manter o equilíbrio financeiro entre as compras públicas e a aquisição de bens e serviços necessários para a população”⁵. Planear as aquisições de Estado “é trazer mais transparência para as compras públicas. Através dela, a sociedade civil, entes públicos e órgãos de fiscalização terão acesso a informações importantes...”⁶.

Para que a planificação anual das aquisições se torne um processo eficaz deve obedecer a um regime de obrigatoriedade. Devem fazer parte do mesmo sistema todos os órgãos e instituições da administração directa e indirecta do Estado, incluindo os municípios, para propiciar um maior controlo pelo órgão competente. É preciso que o plano seja publicado na plataforma/sistema electrónico que se pretende criar, de modo a que os órgãos de controlo -oversight e fiscalização, mormente o Tribunal Administrativo (TA) e o Ministério Público (MP), possam acompanhar a sua execução. Isso pode permitir detectar situações de falta de transparência e corrupção desde a fase do concurso até a adjudicação de determinado objecto. É de referir que tanto o TA como o MP já intervêm nos processos de aquisições, mas é preciso que para além de intervirem na fiscalização da legalidade e na concessão do visto, acompanhem o procedimento do concurso, desde a verificação da necessidade de abertura do concurso, verificação da sua legalidade, aferição dos preços e procedimentos subsequentes até a sua adjudicação e, quiçá, estas entidades intervenham na fase da execução do contrato.

No entanto, de modo a haver um maior controlo, o plano anual das aquisições deveria merecer a análise e aprovação por parte do Conselho de Ministros (CM). Neste caso, caberia à central de aquisições a ser criada, através da respectiva plataforma electrónica, velar pelo cumprimento da execução do plano, o que contribuiria para um melhor controlo em caso de surgirem possíveis desvios. Nestes casos, a central de aquisições deveria, em caso de desvios substanciais, ter a obrigatoriedade de comunica-las ao CM. . Pensamos que este seria o primeiro passo a ser seguido para conferir transparência e evitar a corrupção no processo de aquisições do Estado. Ou seja, o Governo deve estar incluso neste processo de centralização das aquisições.

4 Ibidem, pág. 11

5 <https://1e.com.br/qual-a-importancia-do-planejamento-das-compras-publicas-e-as-vantagens-que-ele-pode-gerar-para-as-empresas/> (6/04/2023), accedido em 22/04/2025 às 9h37

6 ibidem

7 <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/o-que-e-auditoria-social/97/area/243>, accedido em 19/04/2025 às 17h02

8 Diário económico (2025, 21/03) Estudo: Falta de transparência no procurement público mina qualidade dos serviços, alerta CTA - <https://www.diarioeconomico.co.mz/2025/03/21/economia/falta-de-transparencia-no-procurement-publico-mina-qualidade-dos-servicos-alerta-cta/>, accedido em 22/03/2025 às 10h1

9 Entrevista ao programa “Noite Informativa” da Soico Televisão, do dia 02/04/2025.

10 Chirindza, Almeida Agostinho (2022) Uso de Tecnologias de Detecção de Fraude e Corrupção no Sistema de Administração Financeira do Estado Moçambicano, <file:///C:/Users/CIP-07/Downloads/29112-Texto%20do%20Trabalho-123464-1-10-20221230.pdf>, accedido 28/04/2025 às 15h1

A publicação do plano anual de aquisições na plataforma e-GP iria permitir que fosse realizada a auditoria social, por parte dos cidadãos, visando um maior controlo dos gastos públicos e contribuindo para uma sociedade melhor informada, com objectivo de garantir a transparência no desempenho da administração pública⁷. A falta de transparência nas compras/aquisições do Estado repercute-se no sector privado. Num estudo realizado em 2023, constatou-se que “[é] essencial implementar medidas que garantam um procurement mais transparente e inclusivo, beneficiando as empresas nacionais e fortalecendo a economia”⁸. Ou seja, o sector privado, como aquele que a par dos cidadãos mais se tem queixado da falta de transparência no processo de aquisições do Estado, deve agir estrategicamente, colectando evidências para forçar o Governo a introduzir reformas no processo, sempre que se mostrar necessário. Para isso, é preciso que o sector empresarial privado actue de forma transparente e íntegra em todas as esferas de negócio com o Estado.

Sistema Electrónico de aquisições deve evitar ser um novo e-Sistafe?

Numa entrevista ao programa “noite informativa” da Soico televisão, o representante do Ministério das Finanças, Alberto Manhusse, referiu que uma das vantagens que adviria da plataforma electrónica de aquisições é que a mesma passaria a identificar o operador do sistema que tivesse acedido e, dessa forma, caso este tenha praticado um acto ilícito é imediatamente detectado⁹. Pelos vistos, o sistema electrónico de aquisições vai funcionar como um mecanismo de alerta para casos de falta de transparência no processo de aquisições. Ou seja, a plataforma não será eficaz no combate aos actos ilícitos de forma apriorística, sendo esta, por exemplo, uma das grandes deficiências do e-Sistafe, que também só detecta a prática de actos ilícitos a posterior, ou seja, depois da sua prática. Significa que o “... sistema tecnológico detecta a infracção e a administração do Estado penaliza pela pratica de falsificação. A infracção pode consistir na introdução, modificação, extinção, supressão de dados no sistema; acesso ilegal e criação de programas informáticos, instrumentos, objectos e outros meios preparados deliberadamente com intenção de praticar actos fraudulentos; instalar objectos que afectam o funcionamento, visando obter, adulterar ou destruir dados ou informações do sistema de administração financeira do Estado, incluindo apropriar-se ilicitamente do código secreto de outrem. Nesse contexto o servidor público é punido com sanção (...)”¹⁰.

Sendo assim, não se encontram diferenças entre o e-Sistafe e a plataforma electrónica de aquisições, uma vez que ambos não detectam nem bloqueiam imediatamente transações fraudulentas, ou que se suspeite serem fraudulentas, de modo a não permitir que se realizem. É que o e-Sistafe também detecta o operador do sistema que realizou a operação fraudulenta, mas não tem o condão de o impedir de realizar tal acto, porque, como avançou o representante do Ministério das Finanças na entrevista acima feita referência, um dos principais problemas que poderá afectar o sistema electrónico é o factor humano. A partir daqui pode-se concluir que as fraudes no processo de aquisições do Estado irão

continuar. O sistema electrónico irá permitir detectar o operador envolvido só a posteriori o que pode não ser suficiente para ressarcir o Estado dos danos sofridos. Também há que referir que sendo o factor humano um dos problemas que retira credibilidade ao processo de aquisições do Estado, nos casos em que o e-GP não detectar casos suspeitos, os envolvidos em esquemas de corrupção continuarão a delapidar os recursos públicos impunemente.

A este propósito, e tendo em atenção que a corrupção nas aquisições do Estado se tornou endémica, o Executivo deverá investir em sistemas de planeamento de recursos governamentais, em soluções sofisticadas de *software* que ajudem os governos a garantirem eficácia e eficiência no processo de aquisições, reduzindo o risco de corrupção. O Governo pode usar ferramentas tecnológicas, como os sistemas de planeamento de recursos governamentais (GRP), que têm uma função que permite realizar um controlo que impede os operadores do sistema de manipular os processos de aquisições¹¹.

O factor humano como uma das principais causas de corrupção no processo de aquisições públicas

As medidas que se pretendem implementar visando credibilizar o processo de aquisições do Estado devem ter em atenção o elemento/factor humano. Para o efeito, devem ser implementados mecanismos para evitar a interferência maliciosa no processo de aquisições. Neste sentido, há que ter em atenção o nível de idoneidade, transparência e ética dos intervenientes em toda a cadeia das aquisições do Estado, e não só o seu perfil profissional.

Segundo o guia produzido pela *World Customs Organization* “[t]anto o sector público como o privado devem assegurar que apenas pessoal profissional, honesto, fiável e qualificado, que demonstre integridade, esteja envolvido em actividades de contratação pública”¹². Significa que, a missão não deve ser apenas de reformar o quadro legal e institucional sobre as aquisições do Estado, uma vez que, de per si, estas acções já mostraram que não são eficazes para conferir credibilidade e transparência às compras públicas. A este propósito a imprensa tem publicado concursos em que se tem verificado uma grande discrepância entre os bens contratados e os valores usados ou propostos para a sua aquisição. Para garantir um processo de aquisições do Estado transparente é preciso o Governo “(...) se esforçar para promover uma cultura ética entre os seus funcionários e garantir que todas as decisões de aquisição sejam tomadas de forma transparente”¹³. Ou seja, o factor humano é essencial para garantir a lisura e transparência no processo de aquisições do Estado.

Outrossim, é preciso que existam estímulos em termos de compensações a atribuir aos servidores públicos que trabalham no sector das aquisições do Estado. Os servidores deste sector devem merecer uma remuneração satisfatória e outros benefícios, no sentido de, quando tiverem que decidir em processos de compras do Estado em que o potencial de se envolverem em actos de corrupção e desperdício de recursos públicos seja enorme, para daí retirarem benefícios pessoais, possam ter em atenção o binómio custo-benefício. Isso significa que tais servidores públicos devem aprioristicamente ajuizar a sua conduta, actuando em obediência a

um código de conduta bastante rígido, em que qualquer violação ao preceituado implique, de forma efectiva, a aplicação de sanções bastante severas a nível disciplinar, criminal como civil.

Para auxiliar o controlo do factor humano, potencialmente susceptível a violar normas de conduta e regulamentares em processos sensíveis como os das compras do Estado, é necessário que exista um investimento em sistemas electrónicos. A título de exemplo, em matéria de *software* pode-se usar sistemas de planeamento de recursos governamentais (GRP), que permitem, dentre outras funcionalidades, controlos que impedem aos usuários do serviço público manipular o processo de aquisições¹⁴.

Concluindo

As reformas/medidas que se pretendem introduzir no processo de aquisições do Estado para conferir transparência, integridade, credibilidade e evitar potenciais actos de corrupção, deve ser analisada de forma holística. Quer dizer, é preciso ter em atenção toda a cadeia do processo de aquisições. Essas reformas devem estar viradas tanto para o combate à corrupção e promoção da transparência, como para garantir eficácia e eficiência, evitando o desperdício de recursos públicos, que, como se sabe são investidos em quantidades bastante significativas para atender às necessidades do Estado.

O investimento em ferramentas tecnológicas eficazes para auxiliar a evitar a manipulação dos procedimentos de concursos também deve ser uma prioridade, bem como a necessidade de contratar técnicos do sector das aquisições que tenham demonstrado, não só competência profissional/técnica, mas também elevados níveis de integridade.

Recomendações

Da análise feita às mudanças que se pretendem introduzir nas compras/aquisições públicas, recomenda-se que o Governo tome as seguintes medidas:

- Investir na aquisição de sistemas de Software adequados para a detecção de potenciais casos de corrupção no processo de aquisições, antes destes acontecerem.
- Selecionar servidores públicos de reconhecido mérito e ética, para além da competência profissional, para desempenharem funções no sector de aquisições do Estado.
- Criar as condições necessárias para permitir que o Tribunal Administrativo e o Ministério Público tenham uma intervenção mais eficaz no procedimento dos concursos, atribuindo por lei a estes órgãos competência para que façam uma fiscalização de todo o processo, de modo a detectarem possíveis casos de manipulação dos concursos que estiverem a ser engendrados.
- Permitir à abertura do sistema electrónico de aquisições a auditoria social, de modo a que qualquer cidadão interessado possa acompanhar o procedimento dos concursos.

11 Free balance (2023, 07/02) Como deter a corrupção nas compras governamentais <https://freebalance.com/br/blog/pfm/how-to-stop-corruption-in-government-procurement/>, acedido em 28/04/2025 às 16h03

12 World Customs Organizations - https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/pt/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/pt_guide-to-corruption-prevention-in-customs-procurement.pdf?la=en, acedido em 30/04/2025 às 13h

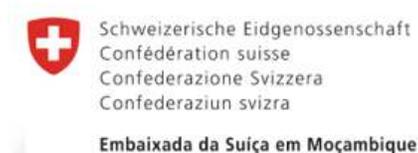
13 Free balance (2023, 07/02) <https://freebalance.com/br/blog/pfm/how-to-stop-corruption-in-government-procurement/>, acedido em 30/04/2025 às 15h43

14 Ibidem

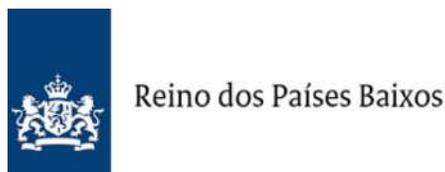


CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Baltazar Fael

Revisão de pares: Edson Cortez, Lázaro Mabunda e Milagrosa Calangue

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

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique