

# BIs como um exemplo de como não fazer uma Parceria Público-Privada

Por: Lázaro Mabunda

Os crescentes atrasos na emissão de Bilhetes de Identidade (BIs) resultam da incapacidade do Governo de controlar adequadamente as parcerias público-privadas (PPPs). Em seis anos, desde que o contrato de PPP para a produção de documentos de identificação foi assinado com uma empresa belga, Semlex, sem concurso público, o tempo de espera pelos documentos de identidade aumentou de 15 para mais de 90 dias e a quantidade de documentos emitidos tende a diminuir. Uma investigação do Centro de Integridade Pública (CIP) mostra que um contrato mal escrito e falta de supervisão permitiu que o investimento fosse adiado e o serviço a deteriorar-se. O CIP sublinha que as empresas privadas podem prestar serviços úteis ao Governo, mas deve haver uma concorrência aberta, contratos transparentes e acompanhamento de perto.

## Introdução

A contratação de empresas privadas para realizar serviços públicos é cada vez mais comum em todo o mundo. Para um país como Moçambique, isso pode ter vantagens especiais, porque as empresas privadas podem trazer experiência de serviços similares de outros países. Mas a crise na emissão de documentos de identidade, seis anos após o serviço ser entregue a uma empresa privada, mostra que o negócio pode dar errado quando um contrato mal escrito é acordado em segredo e depois não monitorado. O problema é particularmente preocupante quando um contrato é emitido precisamente porque o Estado não tem capacidade técnica, porque isso muitas vezes significa que ele também não tem capacidade para redigir um bom contrato. Este estudo de caso é um aviso de que os contratos da Parceria Público-Privada (PPP) devem ser adjudicados mediante concurso público, devem ser públicos e precisam de ser monitorados de perto.

Em 2009 o Governo assinou um contrato de concessão de 10 anos com a Semlex<sup>1</sup>, uma empresa belga, para a produção de documentos de identificação civil. Estes incluem os Bilhetes de Identidade (BIs), os Passaportes, os vistos e os seus selos e o Documento de Identificação de Residentes Estrangeiros (DI-REs). O contrato foi emitido sem concurso público e foi questionado pelo Ministério Público<sup>2</sup> porque “favorece a entidade privada em prejuízo do Estado”. O argumento do Governo para concessão dos serviços era que havia a necessidade de se introduzir documentos biométricos e acelerar a sua emissão, o que exigia investimento no novo equipamento caro para o qual o Estado não tinha capacidade financeira nem técnica. Dizia-se que o sector privado tinha melhores condições e tecnologia para não só levar a

1 Fundada em 1992, na Bélgica, a Semlex é uma empresa que se apresenta como especializada em sistemas de identificação e verificação biométricos. Ver [www.semlex.com](http://www.semlex.com)

2 Parecer 1/CT/PGR/2009

---

cabo grandes investimentos, como também reduzir o ciclo da produção dos documentos de identidade. Nos termos do contrato, a Semlex comprometeu-se a investir, no mínimo, US \$ 100 milhões durante os dez anos.

Mas a investigação do CIP mostra que esta empresa ainda não fez os investimentos exigidos pelo contrato, que inclui os Centros de Produção de Documentos nas regiões centro e norte e uma rede nacional *on-line*. De facto, o número de BIs emitido está a cair e os documentos acumulam-se, o que significa que o tempo necessário para a emissão de novos documentos está a aumentar para mais de três meses para os moçambicanos fora de Maputo.

Neste relatório investigamos o que deu errado e apontamos o dedo para um contrato secreto mal escrito que não foi monitorado como uma das principais causas. Além disso, defendemos que o Governo deve aprender lições do presente contrato e tomar muito mais cuidado com outros contratos de Parcerias Público-Privadas.

### **O sistema para emitir BIs**

O sistema para a emissão de Bilhetes de Identidade (BIs) tem várias etapas. O cidadão que necessita do BI dirige-se ao Serviço Distrital da Identificação Civil (SDIC), localizado na sede do distrito. Lá há um sistema semelhante ao utilizado para o recenseamento eleitoral: um funcionário usa um computador para tirar os detalhes da pessoa, mais uma foto e uma impressão digital.

A informação é posteriormente gravada em disco e enviada para a capital provincial. Os Serviços Distritais da Identificação Civil (SDIC) efectuam um máximo de duas descargas de dados mensalmente nos Serviços Provinciais de Identificação Civil (SPIC).<sup>3</sup>

A província, em seguida, envia fisicamente (em CD) os dados para o Centro de Produção de Documentos de Identidades (CPDI), a fábrica de Maputo, de onde se produz o BI. Impressos, os BIs são então enviados do CPDI para a província e,

posteriormente, para o distrito da proveniência do pedido, até chegarem, finalmente, ao requerente.

O contrato da Semlex foi concebido para melhorar esses processos e ligar electronicamente a maioria dessas fases para acelerar a produção de BI. O contrato prevê três Centros Regionais para produzir BIs e passaportes, um já existente em Maputo e dois novos na Beira e Nampula. Os computadores nas capitais provinciais devem estar *online*, ligados às fábricas, para que os dados automaticamente sejam transmitidos para os Centros Regionais.

À entrada do sexto ano do contrato, a Semlex já realizou trabalhos visíveis, nomeadamente na recolha de dados. Cada distrito recebeu um novo computador para a recolha de dados e a partir de 2014 recebeu um segundo computador que é usado por brigadas móveis para registar pessoas em áreas remotas.

Mais recentemente, a 11 de Março, o vice-ministro do Interior, José Coimbra, inaugurou um centro-modelo de emissão simultânea dos bilhetes de identidade, passaporte biométrico e atribuição de Número de Identificação Tributária (NUIT). O centro, com capacidade para atender 1600 pessoas por dia, está dotado de equipamento moderno e preparado para atender, simultaneamente, em menos de 15 minutos, 28 utentes para bilhetes de identidade e sete para passaporte. De facto, nos dois dias em que a equipa do CIP esteve naquele centro, as filas nos balcões eram reduzidas. Muita gente era atendida simultaneamente e o tempo de espera no local diminuiu substancialmente.

Outrossim, a antiga fábrica em Maputo finalmente foi actualizada com algumas novas máquinas e mais recentemente com um novo sistema de impressão de BIs, além ter melhorado o material com que se produz o BI.

As investigações do CIP mostram que essas melhorias, sobretudo no novo centro-modelo, significam que as pessoas vão gastar menos tempo de espera na fila; porém, não irão reduzir o tempo de espera do BI. Para reduzir o ciclo de produção dos documentos, o novo centro deve ser parte de um sistema que inclui novos centros de produção e um sistema da comunicação. As duas novas fábricas ainda não

---

<sup>3</sup> Relatórios da Direcção Nacional da Identificação Civil (DNIC) de 2012 a 2014

foram abertas, o que faz com que todos os documentos sejam produzidos por um único centro, o de Maputo, e mesmo esse novo centro-modelo em Maputo ainda não está ligado electronicamente à fábrica, esta localizada a menos de dois quilómetros de distância. Realmente, a situação piorou muito desde que a Semlex começou o seu contrato. De facto, como mostra a Tabela 1, o número de BIs que estão a ser produzidos tende a reduzir. Com mais pedidos e menos BIs produzidos, o congestionamento e os atrasos aumentam. Embora o sistema tenha capacidade para produzir um BI em cinco minutos – e às vezes é isso que é feito para pessoas importantes – o sistema não tem capacidade de produzir BIs suficientes. Enquanto as figuras públicas podem obter BIs em poucos minutos, o cidadão comum espera meses.

**Tabela 1: BIs Pedidos, Produzidos e Planificados Entre 2012-2014**

Ano	Pedidos	Produzidos	Planificados
2012	?	826.664	1.000.000
2013	669.801	802.829	1.089.000
2014	749.908	648.143	?

*Fonte: relatórios da DNIC (2012, 2013, 2014)*

O tempo de espera para obter bilhete de identidade está cada vez mais a aumentar. De um máximo de 15 dias para pedido normal e dois dias para pedido urgente, isso quando o contrato foi assinado com a Semlex em 2009, a Direcção Nacional de Identificação Civil (DNIC) e a Semlex aumentaram, agora, o tempo de espera do BI, passando oficialmente para 60 dias para as províncias, excepto a Cidade e a Província de Maputo cujo prazo é de 30 dias. Na verdade, esses prazos não são cumpridos. Nos últimos meses, o prazo mínimo para ter um BI em mão é de mais de 3 meses (90 dias) para a Cidade e Província de Maputo e mais de 120 dias para as províncias, havendo cidadãos que ficam anos à espera do documento.

O CIP visitou, na primeira semana de Maio, várias Direcções Distritais de Identificação Civil a nível da cidade de Maputo e constatou que em todos os meses do ano passado havia pedidos de BIs que ainda não tinham saído. No distrito municipal KaMaxa-

quene ainda não estão disponíveis os BIs de Abril (passam um ano e um mês). Os de Julho (2014), que em Fevereiro ainda não haviam saído, já começaram a ser expelidos. Até aqui já estão disponíveis documentos de 11 dias (7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 22 e 23), conforme o mapa do DIC local. Faltam por sair documentos de 20 dias (1, 2, 3, 4, 5, 6, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31).

“Remetemos reclamação ao nível da fábrica (sobre os BIs que não saíram em Abril de 2014), mas ainda não recebemos resposta”, esclareceu-nos uma funcionária que trabalha no “guichet” dos SDIC locais. Por seu turno, o chefe dos SDIC explicou-nos que quando um BI não sai é porque “há algum problema. Quando isso acontece nós pegamos no número de registo e ligamos para a fábrica, onde está alojado o sistema para nos esclarecer o que está a acontecer”.

No mesmo distrito, onde os dados estão disponíveis para o público, pode notar-se que dos pedidos feitos em Dezembro do ano passado apenas saíram BIs de cinco dias (23, 24, 26, 29 e 30). Os documentos dos restantes 26 dias ainda não saíram – já passam cinco meses. De Janeiro estão também disponíveis apenas os BIs de seis dias (20, 22, 26, 28, 29 e 30). Mas no mês de Fevereiro já saíram documentos dos dias 11, 12 e 13. Os restantes do mesmo mês e dos meses seguintes ainda aguardam a conclusão.

### Convite à corrupção

A demora no processo de produção do BI cria oportunidade para corrupção. Awande, 6 anos, estava há cinco meses sem BI. Os seus pais trataram-lhe BI em Setembro de 2014 e até à última semana de Março do ano em curso ainda não a tinha recebido. Mas quando eles desembolsaram 1500 MT para os funcionários do Centro de Produção de Documento de Identidade (CPDI), em Maputo, tiveram o documento em dois dias.

### Quem é o culpado?

Os problemas são reconhecidos nos relatórios de DNIC de 2012 a 2014: as frequentes avarias do

---

sistema desde 2012. No seu relatório de 2012, a DNIC justifica os incumprimentos das metas de produção de um milhão de BIs com avarias do equipamento informático. “O sistema online ainda não foi instalado porque faltam infra-estruturas de comunicação online para o fluxo e refluxo de dados das capitais provinciais para os centros de produção”, lê-se no relatório de 2013. Em parte, isso ocorre porque “falta espaço físico adequado para comportar equipamento informático em quantidade satisfatória para responder à demanda do público a nível de quase todas as províncias”. O outro factor apontado nos relatórios da DNIC está relacionado com problemas no “equipamento informático no Centro de Produção” e a saturação do servidor. A DNIC diz ainda que o sistema de transmissão de dados individualizados recolhidos a nível dos distritos e postos administrativos ainda está “aquém do desejado” e em 2014 foi registado um outro problema: a “obsolescência e cansaço das impressoras do Bilhete de Identidade”. Face aos problemas, a DNIC esclarece que lhe coube empreender “grandes esforços no sentido de ultrapassar este problema”.

Uma das provas disso pode ser a nota dos funcionários da DNIC dirigida, no ano passado, ao seu Director na qual denunciam que “o sector de VRF (verificação) tem enfrentado diversas dificuldades no seu dia-a-dia nos processos de consulta e análise de dados de pedidos de BI para a devida validação” e que esses problemas todos “já foram reportados à Semlex”.

Um dos dirigentes do pelouro (DNIC) disse que os atrasos se deviam ao processo de verificação de dados e autenticidade dos dados das pessoas que pedem os documentos. “Imagine se não houvesse uma análise minuciosa de documentos, o que seria deste país? Iríamos passar documentos a pessoas que não têm direito, como os estrangeiros. Essa demora é necessária”, disse a fonte, revelando que recentemente três funcionários foram expulsos por envolvimento no negócio de venda de documentos de identificação a estrangeiros. A mesma fonte afirmou que o sistema *online* está a ser ensaiado, mas que é custoso porque transporta imagens. E confirmou que a demora do sistema *online* se devia à falta de infra-estruturas. Culpou a TDM (Telecomunicações de Moçambique) e a INTIC

(Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação) pela demora no investimento em infra-estruturas de comunicação.

O contrato<sup>4</sup> assinado entre a Semlex e o Governo fixa como obrigações da concessionada (Semlex) “Reabilitar e equipar todos os edifícios e espaços operacionais cedidos pela Concessionária (o governo) e construir novas infra-estruturas requeridas para a produção dos documentos, objecto do presente Contrato de Concessão.” Assim, a falta de edifícios e equipamentos citados pelos relatórios sugere que a Semlex não está a investir no que prometeu no contrato. Informalmente, um funcionário da DNIC afirmou que a Semlex tem vindo a fazer esforço para reduzir o tempo de espera do BI e garante que esse assunto será ultrapassado em breve e que investimentos que envolvem valores muito altos estão a ser feitos. No entanto, os da DNIC recusam-se a falar com o CIP oficialmente. O CIP enviou, a 1 de Dezembro passado, cartas à DNIC e ao Serviço Nacional de Migração para obter uma reacção, mas até aqui ainda não há resposta. Em Fevereiro foram feitas tentativas mas sem sucesso. Em Abril, o Director Nacional de Identificação Civil concordou em falar connosco mas pediu 15 dias para responder, porque estava fora do país. No dia 20 do mesmo mês solicitou mais alguns dias para preparar a resposta. Uma semana depois, voltou a pedir mais tempo, sem prazos. Igualmente, tentativas para obter reacção da Semlex revelaram-se infrutíferas.

### Quem paga as brigadas móveis?

O contrato não foi bem elaborado. Por exemplo, o contrato não especifica quem é responsável por brigadas móveis. A DNIC destaca brigadas móveis para os distritos para a recolha de dados. Os custos são suportados pelo Estado. Nos quatro anos, as brigadas móveis produziram pouco mais de 100 mil BIs, o que representou uma receita acima de 15 milhões de Meticais. No entanto, 92% desta receita foi para a Semlex, ficando apenas 8% para o Estado.

---

4 Cláusula Décima Quarta do Contrato de Concessão para a instalação e assistência de sistemas de produção de documentos de identificação civil, de viagem, vistos e de controlo do movimento migratório, alínea g), “Obrigações da Concessionada”, pág. 8.

A DNIC relata que alocou nos Serviços Distritais de Identificação Civil “um fundo de maneo para custear as despesas de transporte e alimentação para o pessoal nas deslocações às sedes das capitais provinciais e vice-versa para o descarregamento de dados e levantamento de BI emitidos”. E afirma que anteriormente, estas despesas eram feitas pelos fundos próprios dos funcionários. Isto é, os funcionários custeavam as despesas com os seus próprios fundos para realizar uma actividade da Semlex.

### Base de dados controlado pela empresa privada

A Semlex controla o servidor contendo a Base de Dados dos moçambicanos em violação do Decreto 11/2008, de 29 de Abril, nos seus artigos 7 (Segurança da Informação), que estabelece que “À base de dados deve ser conferida as garantias necessárias de modo a impedir a consulta, a modificação, a impressão, o adição, a destruição, o furto ou a comunicação de dados em violação do disposto no presente Decreto”.

Além disso, o contrato<sup>5</sup> fixa que “a geração, custódia, processamento e a definição dos mecanismos de acesso as bases de dados do sistema, são da responsabilidade exclusiva da Concessionária (Estado).”

Ora, o que está a acontecer é que nenhum técnico do Ministério do Interior está afecto no sector de servidor da base de dados para garantir o seu controlo. O único técnico que gere a base de dados é um contratado da Semlex, Orlando Zobra.

### A Semlex e o Estado

A Semlex não conseguiu fazer os investimentos prometidos apesar de ganhar receitas substanciais. O contrato estipula que, em cada Bilhete de Identidade, a Semlex arrecada 5 dólares (150 MT) e o Estado 1 dólar (30 MT), ou seja, 83% das receitas para

5 Cláusula décima do Contrato de Concessão para a instalação e assistência de sistemas de produção de documentos de identificação civil, de viagem, vistos e de controlo do movimento migratório, alínea g), “Bases de Dados”, pág. 5.

a Semlex e 17% para o Estado. O contrato<sup>6</sup> fixa que em caso de alguma alteração “os preços da Semlex são fixos. A margem reservada ao Governo poderá ser objecto de alteração”. Porém, com a redução dos preços inicialmente estipulados para os BIs (também houve redução dos preços dos passaportes e outros documentos) dos anteriores 180 MT para os actuais 165 MT, a Semlex fica com os mesmos 150 MT e o Estado só com 15 MT. Esta cláusula contratual mereceu uma observação crítica da PGR,<sup>7</sup> questionando as razões por que os preços da Semlex não deveriam ser objectos de alterações em caso de qualquer revisão, porque este “favorece a entidade privada em prejuízo do Estado”.

Os relatórios anuais internos os quais temos acesso mostram que nos últimos quatro anos (2011-2014) os BIs produziram uma receita de 488 milhões de Meticais assim distribuídos: para a Semlex 449 milhões de Meticais e apenas 39 milhões de Meticais para o Estado.

A Semlex celebrou um contrato com o Governo Moçambicano sem concurso público, iniciou as suas actividades sem registo comercial<sup>8</sup> e sem que o diploma legal que fixa os preços dos BIs<sup>9</sup> tivesse sido publicado. O contrato do negócio entre a Semlex e o Governo foi assinado pelo antigo ministro das Finanças, Manuel Chang, em representação do Governo, e pelo director geral da Semlex Europe, Albert Kazariwan<sup>10</sup>, cidadão de origem síria, assistidos por José Pacheco, actual ministro da Agricultura e Segurança Alimentar e então ministro do Interior. Este negócio envolvia ainda elementos dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE), representado por dois altos funcionários da área de comunicações. A Semlex devia produzir receitas

6 Anexo VI da Tabela de Custos dos Documentos e Volumes de Produção

7 Parecer nº1/CT/PGR/2009

8 Obteve o registo comercial oito meses após ter iniciado com as actividades (em Outubro) de produção de documentos de identidades (ver BR nº 27, III série, de 9 de Julho de 2010, pág.43).

9 O Diploma Ministerial que fixa os preços dos BIs biométricos foi publicado em 3 de Fevereiro de 2010 (ver BR nº 5, I Série, de 3 de Fevereiro de 2010). A Semlex iniciou a produção dos documentos a 4 de Outubro de 2009.

10 Albert Karaziwan é sócio fundador e director executivo da empresa Semlex e também embaixador itinerante da União das Comores.

---

que seriam usadas pelo SISE para financiar as suas operações.

É por isso que a primeira sede da Semlex estava localizada numa das salas do Departamento de Comunicações do SISE antes de ser transferida para a sede da DNIC (onde funciona a fábrica de produção dos documentos). Foi na sede do SISE que no dia 4 de Outubro de 2009 os técnicos da DNIC reprovaram o primeiro exemplar do BI produzido pela Semlex. Nesse dia estavam previstas a produção e a entrega do primeiro BI biométrico que seria para o então Chefe do Estado, Armando Guebuza.

Estavam presentes, nesse dia, *Ralph Hajjar*, director comercial da Semlex Europe, Enoque Tembe e Orlando Zobra, técnicos contratados pela Semlex e seis funcionários da DNIC.

Os técnicos da DNIC chumbaram o documento por apresentar informação incompleta e níveis de segurança fracos.

## Conclusão

O vice-ministro do Interior disse, durante a inauguração do centro-modelo de Maputo, a 11 de Março, que “o Ministério do Interior está apostado em levar este serviço para todo o país, como forma de, não só flexibilizar a emissão de documentos, como também de reduzir o tempo de espera nos balcões.”<sup>11</sup>

Para fazer isto, a Semlex tem 4 anos (o contrato expira em 2019) para instalar estes centros em todas as províncias, construir dois centros de produção e instalar nova maquinaria de produção de BIs e passaportes e um sistema de comunicação. Esta é uma tarefa de grande dimensão.

Ao longo do texto ficaram evidentes os problemas e as dificuldades que a Semlex apresenta no processo de produção dos documentos de identidade. Tais situações, que concorrem para o incumprimento do contrato assinado em 2009, devem-se ao facto de esta empresa nunca ter feito os investimentos acordados para responder à procura dos documentos, embora esteja a recolher 92% da receita produzida.

Parece que o ministério do Interior não fez o monitoramento deste contrato durante os últimos cinco anos, mas simplesmente permitiu a Semlex recolher 92% da receita sem fazer investimento suficiente. A questão fundamental é o que o ministério vai fazer para garantir que, durante os quatro anos restantes do contrato, sejam feitos esforços especiais para cumprir os termos do contrato.

Nota-se um certo receio do Governo em tomar uma medida efectiva contra esta empresa de forma a resolver os problemas que resultam dos incumprimentos contratuais. Enquanto o Governo continuar a recear e a hesitar em tomar medidas, o cidadão continuará com dificuldade de aceder aos documentos de identificação civil e o Estado irá continuar a sustentar um negócio que lhe cria prejuízos.

A saga Semlex levanta uma questão muito importante. É possível que o Governo não tenha a capacidade técnica e financeira para a produção de Bilhetes de Identidade biométricos e que o envolvimento do sector privado seja necessário. Mas também se mostra que o Governo não tem a capacidade de analisar, fazer os melhores contratos e monitorá-los.

Bom governo não significa simplesmente entregar tarefas ao sector privado. O Governo deve criar capacidade de fazer e redigir bons contratos para forçar as empresas privadas a cumprir esses contratos. A transparência é a chave para isso. Os contribuintes e a sociedade civil devem saber o que as empresas são convidadas a fazer, o que prometeram, incluindo todas as metas intermédias, e se tudo está a ser cumprido.

A nova lei de acesso à informação deve ser aplicada também às parcerias público-privadas. Os contratos secretos não podem ser permitidos e o Governo deve informar se as metas estão a ser cumpridas.

---

<sup>11</sup> As declarações do vice-ministro foram prestadas ao jornal Notícias do dia 12 de Março de 2015, citado pela AIM do mesmo dia.

# CIP

Boa Governação, Transparência e Integridade

## FICHA TÉCNICA

**Director:** Adriano Nuvunga

**Equipa Técnica do CIP:** Baltazar Fael; Fátima Mimbire; Lázaro Mabunda; Borges Nhamire; Stélio Bila; Edson Cortez; Egídio Rego, Jorge Matine

**Assistente de Programas:** Nélia Nhacume

**Layout & Montagem:** Nelton Gemo


**Endereço:** Bairro da Coop, Rua B, Número 79, Maputo - Moçambique

**Contactos:** Fax: 00 258 21 41 66 25, Tel: 00 258 21 41 66 16, Cel: (+258) 82 301 6391,

E-mail: [cip@cip.org.mz](mailto:cip@cip.org.mz)

Website: <http://www.cip.org.mz>

## Parceiros

 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



SUÉCIA



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO



Parceiro  
de assuntos  
de género:

