

OUTUBRO 2020

*Este texto é da responsabilidade do CIP

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente análise é resultado de uma pesquisa para apurar a forma como o Governo gastou os recursos disponibilizados pelos parceiros de cooperação e provenientes do Orçamento do Estado para fazer face à pandemia da COVID-19, durante a vigência do estado de emergência. A análise tem enfoque nos sectores de saúde, água e saneamento. Para a sua elaboração, adoptaram-se metodologias e técnicas combinadas que incluíram a recolha de informação através de pesquisa documental e entrevistas a entidades e personalidades relevantes.

A principal limitação enfrentada foi o acesso à identidade dos accionistas das empresas beneficiárias dos ajustes directos. Muitas empresas adoptaram o regime de sociedades anónimas com objectivo de dificultar o escrutínio público dos reais accionistas.

Do lado positivo, destaca-se a abertura dos Ministros da Saúde e Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, Doutor Armindo Tiago e Engenheiro João Machatine, respectivamente, que através dos seus respectivos gabinetes, partilharam informação relevante das contratações realizadas nos respectivos sectores, incluindo aquelas realizadas pelas instituições a si subordinadas e tuteladas, o que permitiu oferecer um quadro geral e informado sobre as aquisições nos sectores objecto da presente análise

No **sector da saúde**, o Governo contratou bens e serviços no valor global de 2,3 mil milhões de meticais, dos quais cerca de 1,5 mil milhões de meticais, correspondentes a 22 milhões de dólares norte-americanos financiados pelo Banco Mundial (20 milhões de dólares) e pelo PRO-SAÚDE (cerca de 2 milhões de dólares). A modalidade predominantemente usada para as aquisições com base no valor acima referido foi a contratação directa a fornecedores internacionais, tendo o Ministério da Saúde (MISAU) recebido o apoio por espécie no valor correspondente. Cerca de 300 mil dólares norte-americanos foi canalizado ao MISAU que por sua vez fez as aquisições directas de empresas de direito moçambicanas, fornecedores cativos do sector da Saúde.

Com recurso a fundos do Orçamento do Estado, o MISAU executou mais de 600 milhões de Meticais em ajustes directos. Todas as aquisições foram feitas a empresas que são fornecedores cativos do MISAU, incluindo empresas com ligações a figuras políticas.

As instituições subordinadas e tuteladas pelo MISAU fizeram aquisições de mais de 176 milhões de meticais, todas com recurso a ajuste directo. São aquisições de pequena dimensão tais como fornecimento de serviços de alimentação, alojamento aos técnicos de saúde.

A decisão de canalizar o apoio em espécie pelo Banco Mundial e PROSAÚDE é resultado da crescente desconfiança dos doadores relativamente ao bom uso dos fundos disponibilizados ao sector, após uma auditoria dos parceiros de PROSAÚDE ter concluído que havia sinais de sobre facturação nas aquisições do sector. Este mecanismo contribuiu para um rápido fornecimento dos produtos, dando uma resposta célere à pandemia.

Quanto aos fundos do Orçamento do Estado, manteve-se o padrão de compras com as mesmas empresas, privilegiando o ajuste directo embora desta vez, seja justificado devido à situação de emergência.

Face ao exposto, recomenda-se, por um lado, que os doadores continuem a optar pela contratação directa para prevenir casos de corrupção e garantir a celeridade no fornecimento da ajuda. Por outro lado, quanto à sociedade civil, recomenda-se que mantenha o trabalho de auditoria social às aquisições e logística de medicamentos e outros equipamentos hospitalares.

Ao MISAU recomenda-se que recorra cada vez mais ao concurso público pois, apesar da situação de calamidade pública, é possível planificar as necessidades a curto e médio prazos.

No **sector de obras públicas**, foram realizadas mais de 32 contratações de empresas de construção civil e fiscalização de obras no âmbito do processo de construção, reabilitação e requalificação das infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento em instituições de ensino, de formação de professores e centros internatos. Destas, destacam-se empresas chinesas, portuguesas e moçambicanas, algumas com ligações à classe política nacional. O Governo adjudicou a maioria das obras a grandes empresas com alvará de sétima classe (a maior classe), excluindo pequenas e médias empresas de nível local. Paradoxalmente, as referidas grandes empresas contratadas, estão a subcontratar empresas de dimensão menor ou locais para a execução efectiva das obras, o que sugere que o preço da adjudicação pode estar subfacturado.

I. ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES NO SECTOR DE SAÚDE

Durante os quatro meses do Estado de emergência, o Ministério da Saúde e as entidades a si subordinadas e tuteladas realizaram contratações de aproximadamente 2,3 mil milhões de meticais em produtos diversos, incluindo equipamentos hospitalares, Equipamentos de Protecção Individual (EPI) para pessoal de saúde, entre outros.

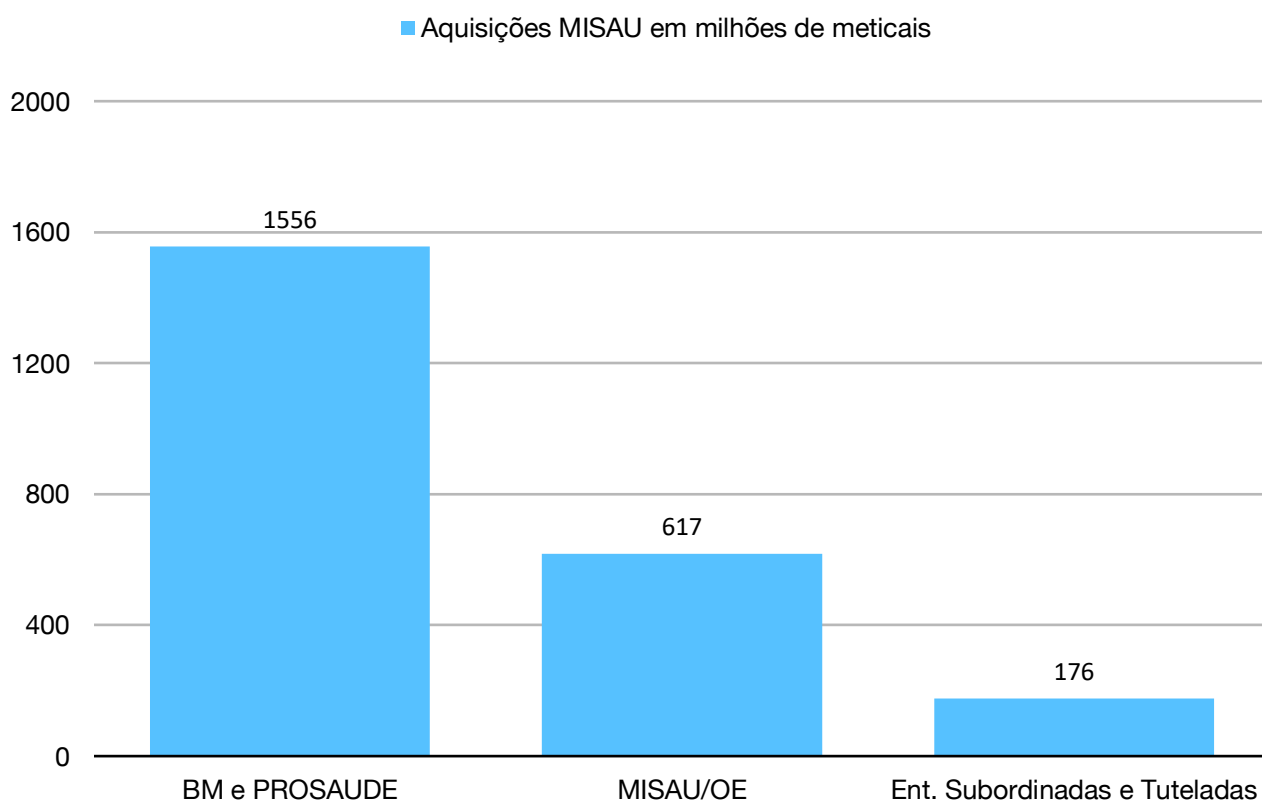
As contratações são agrupadas em três categorias, tendo como critério a entidade que realizou o processo de contratação aliado à proveniência dos fundos, conforme mostra o gráfico 1 abaixo.

As contratações financiadas pelos parceiros de cooperação, nomeadamente o Banco Mundial e o PROSAUDE totalizaram 22 milhões de dólares, equivalentes a aproximadamente 1,5¹ mil milhões de meticais. A modalidade usada para as aquisições foi a contratação directa, ou seja, foram os próprios doadores que lideraram o *procurement*. O MISAU recebeu a ajuda em espécie.

Cerca de 300 mil dólares provenientes do Banco Mundial foram usados directamente pelo MISAU para aquisições, tendo sido usada a modalidade *Shopping*, que significa compra directa dos fornecedores, realizada pelo MISAU.

A segunda categoria é de contratações realizadas pelo MISAU a nível central, com fundos do Orçamento do Estado, totalizando cerca 617,6² milhões de meticais. A modalidade de contratação usada foi o ajuste directo.

Gráfico 1. Contratações realizadas no sector da Saúde segundo entidade contratante



Fonte: Autores com dados do MISAU

¹ 1.556.157.330,00 Meticais

² 617.598.617,00 meticais

A última categoria é de contratações realizadas pelas entidades subordinadas ao MISAU e tuteladas pelo Ministro de Saúde que totalizaram cerca de 176,1³ milhões de meticais. Nesta categoria usou-se, igualmente, o ajuste directo. Entretanto, na sua maioria, trata-se de pequenas aquisições realizadas a nível local pelas direcções provinciais de saúde e/ou pelo Instituto Nacional de Saúde. Destacam-se despesas de alojamento e alimentação de pessoal de saúde.

Os maiores beneficiários dos ajustes directos realizados pelo MISAU, a nível central, são as mesmas empresas que há quase uma década são fornecedores cativos do Sector da Saúde, tal como demonstrado no [relatório do CIP de 2020](#) sobre quem se beneficia dos erros /falhas do *procurement* público do Ministério da Saúde⁴.

II. ANÁLISE DOS AJUSTES DIRECTOS NO SECTOR DE OBRAS PÚBLICAS

Para este sector foram gastos mais de 3.6 mil milhões de Meticais. O valor subdivide-se em 19.379.750,85 meticais gastos em ajustes directos para a aquisição de bens e serviços, com destaque para aquisição de material de desinfeção. A Administração Nacional de Estradas (ANE) gastou 17.002.040,00 MT na desinfeção de espaços públicos, terminais de autocarros, paragens; viaturas, autocarros nos Municípios de Matola e Maputo (incluindo a área metropolitana de Maputo) e a edifícios da ANE e do Fundo de Estradas.

No concernente a obras de construção, reabilitação e requalificação das instituições de ensino, de formação de professores e centros internatos, o Governo confiou também a missão ao Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, preterindo desta feita o Ministério da Educação (Direcção de obras escolares). O valor global para as intervenções neste sector foi de cerca de 3,5 mil milhões de Meticais, cuja proveniência não foi explicada pelo Governo. Dada a escassez de informação sobre a origem dos fundos para o sector, é possível que os mesmos tenham sido mobilizados junto dos doadores que financiam os programas de investimento e abastecimento de água, tais como o Banco Mundial e outros.

Por outro lado, os ajustes directos foram feitos através de instituições subordinadas e a si tuteladas sendo: (i) Administração de Infra-Estruturas de Água e Saneamento (AIAS), com a responsabilidade em 185 escolas nas Províncias de Maputo-Província, Tete e Zambézia; (ii) Direcção Nacional de Águas e Saneamento (DNAAS), com 230 escolas nas Províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia e, por último, (iii) o Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água (FIPAG), com 242 escolas nas Províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nampula e Maputo (área metropolitana). Os referidos ajustes directos foram subdivididos em lotes de seis, nove e dez.

³ 176.050.862,00 meticais

⁴ <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/Procurement-Pu%CC%81blico-do-Ministe%CC%81rio-da-Sau%CC%81de.pdf>

Para a execução das obras foram contratadas cerca de 30 empresas de construção civil e de fiscalização. Destas, destacam-se empresas chinesas, portuguesas e moçambicanas com ligações à classe política nacional. O Governo adjudicou a maioria das obras a grandes empresas com alvará de sétima classe (a maior classe), excluindo pequenas e médias empresas de nível local. Desta lista de empresas, destaque vai para a China Henan International Cooperation Group Ltd, empresa cativa em obras do FIPAG. Aliás, foi através do FIPAG que esta empresa chinesa ganhou o ajuste directo. Outras empresa que nos últimos tempos se destacam são a MHL Construções e Logística Lda, o Grupo Mondego, Lda, Palmont, Lda e Gama Construções. Paradoxalmente, as referidas grandes empresas contratadas estão a subcontratar empresas locais para a execução efectiva das obras, o que denota que os preços pelos quais as referidas empresas ganharam os concursos, estão inflacionados ou sobrefacturados.

Outro dado que adensa as suspeitas de falta de transparência tem que ver com o modelo seguido para os ajustes directos. O Governo diz que para garantir transparência e competitividade **“solicitou-se três propostas de empreiteiros/ fiscais por cada um dos lotes. Da avaliação feita às propostas apresentadas pelas empresas convidadas nos 25 lotes, foram feitas as adjudicações aos concorrentes com os menores preços”**.

Ora, salvo melhor entendimento, o modelo das três cotações é muito problemático e não elimina os riscos de corrupção ou cartelização. Ao determinar que apenas empresas com o Alvará de sétima classe podiam concorrer aos ajustes directos, o Governo reduziu a quantidade de empresas elegíveis para o concurso. Deste pequeno grupo, o Governo pediu, para cada lote, apenas três cotações. **Ora, é aqui onde entra o risco de as empresas agirem num modelo de cartel, concertando preços em prejuízo do Estado e da própria transparência no concurso. Apesar de legal a opção do Ministério, os riscos de corrupção, cartelização e falta de transparência são evidentes.**

Para próxima fase de reabilitação das escolas, recomenda-se que o Governo opte pelo concurso público desenhado para permitir que empresas locais possam ter possibilidades efectivas de ganhar. Até ao início do próximo ano lectivo, há tempo suficiente para o Governo organizar um processo de contratação transparente, cuja modalidade principal seja o concurso público.

III. AJUSTES PARA OS MESMOS DE SEMPRE!

Analisando o rol das empresas beneficiadas pelos ajustes directos no Ministério da Saúde e no Ministério das Obras Públicas, denota-se uma tendência de adjudicar os concursos aos mesmos grupos económicos. A título de exemplo, o antigo Director Clínico do Hospital Central de Maputo, Domingos Diogo, por sinal um dos médicos cardiologistas mais cotados do país, é sócio da empresa Mais Saúde Lda que facturou 81.900.000,00 (oitenta e um milhões e novecentos mil Meticais) em ajuste directo

no MISAU. Domingos Diogo é irmão da antiga Primeira-Ministra, Luísa Diogo, e da actual Secretária de Estado na Província de Maputo, Vitória Diogo.

Outro caso flagrante é o da Construtora Mondego, ligada a Manuel Pereira. Ganhou em ajuste directo 254.774.718,38 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, setecentos e setenta e quatro mil, setecentos e dezoito meticais e trinta e oito centavos). Aquando da sua constituição em 1999, os sócios da sociedade compreendiam entre outros, José Maria Cepela Gamito, irmão do antigo Presidente do Conselho Constitucional, Hermenegildo Gamito, e de Alfredo Gamito, antigo Governador e Deputado da Assembleia da República. A sociedade sofreu muitas transformações, tendo ganho dimensão com a sua cada vez maior associação aos membros do partido Frelimo com especial enfoque para os que lideram os destinos da CTA. Curiosamente, Manuel Pereira é o actual presidente da Federação dos Empreiteiros de Moçambique, tendo substituído no cargo o empreiteiro e Presidente da CTA, Agostinho Vuma, deputado do Partido Frelimo e figura influente dentro desta formação política.

Por outro lado, temos o consórcio que integra a construtora Gama Construções com ligações com a cidadã Chiluva Mixuene Gruveta, filha do histórico combatente da Frelimo, Bonifácio Gruveta Massamba que ganhou 234.260.497,9.MT (duzentos e trinta e quatro milhões, duzentos e sessenta mil, quatrocentos e noventa e sete meticais e nove centavos). São situações que devem ser desencorajadas, a menos que seja através de um mecanismo de concurso público e obedecendo a critérios rigorosos de transparência. Esta é uma pequena montra das teias de cumplicidades entre grupos económicos e decisores políticos.

IV. POR QUE O CIP DEFENDE O CONCURSO PÚBLICO?

Os processos de contratação pública representam um dos principais indicadores da boa gestão de finanças públicas visto que transmitem a forma como são adquiridos os bens e serviços do Estado. Um modelo de contratação pública por via de concurso público e implementado de forma transparente permite que o Estado poupe e, portanto, tenha mais recursos para promover o crescimento económico e acima de tudo permite que as empresas se tornem mais competitivas porque o processo em si estimula distribuição minimamente razoável de recursos entre os diferentes fornecedores.

O contexto actual da pandemia da COVID-19 impõe que os Estados procurem formas de garantir algum espaço fiscal para fazer face às várias necessidades da população. O espaço fiscal criado, sobretudo para países com défices estruturais como o de Moçambique, geralmente é por via de apoios de parceiros nacionais e internacionais (donativos e créditos), perdão de dívida ou realocação da despesa pública que seria direccionada a outras despesas a nível do Orçamento de Estado.

Nestes termos, se a despesa cabimentada é direccionada para a aquisição de bens e serviços num modelo de contratação publica via ajuste directo, cujas adjudicações são feitas a fornecedores com

ligações políticas e com poucas garantias de que os bens e serviços terão a qualidade desejada, é **como reduzir a zero o esforço feito para criar espaço fiscal. Em outras palavras, representa um custo muito alto de corrupção** porque descredibiliza o Estado e paulatinamente fecha a capacidade de atracção de recursos (líquidos) para dar resposta às necessidades do Estado. Dai que alguns doadores, actualmente, optem por canalizar recursos em espécie.

CONCLUSÃO

Um dos objectivos da presente análise era conhecer os proprietários das empresas beneficiárias dos ajustes directos e as suas ligações com pessoas politicamente relevantes a nível do Governo e/ou partido no poder, feitas em torno dos ajustes directos nos sectores de saúde, água e saneamento. Da pesquisa concluiu-se que se trata do mesmo grupo de empresas que controla o *procurement* público há muitos anos, ancorado em ligações directas com políticos ou pessoas relacionadas com estes.

Por outro lado, não se compreende como é que o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, exigiu o alvará de sétima classe nos termos de referência dos concursos para adjudicação de obras no âmbito da COVID. É que o trabalho a ser executado não exige grande engenharia, consistindo na reabilitação de sanitários, montagem de torneiras ou abertura de furos de abastecimento de água nas escolas e centros de formação. De acordo com alguns empreiteiros entrevistados no âmbito da realização do presente trabalho, a exigência do Alvará de sétima classe foi uma estratégia deliberada para excluir muitas pequenas e médias empresas moçambicanas, beneficiando empresas de grande porte, normalmente ligadas às elites políticas.

Uma melhor gestão dos recursos disponíveis para fazer face à Covid-19 é fundamental para garantir resultados positivos na prevenção e combate à pandemia, pelo que o mau uso de recursos em adjudicações que não garantem eficiência nas empreitadas contratadas pode significar fracasso de todo o esforço do Governo na contenção da propagação da doença.

RECOMENDAÇÕES:

Parceiros de Cooperação:

Face às debilidades detectadas no *procurement* do Ministério da Saúde, recomenda-se que os parceiros de cooperação continuem a apoiar os esforços do combate à pandemia através de aquisições directas junto dos fornecedores, impedindo desta feita, a multiplicação de redes de clientelismo e corrupção nas contratações no Sector da Saúde. Os parceiros devem ainda fazer auditoria da aplicação correcta dos medicamentos e equipamentos doados visto existir histórico de roubo de medicamento no sector da Saúde.

Governo

Recomenda-se que não transforme a COVID-19 numa oportunidade para alimentar redes clientelistas e outros esquemas de corrupção e desvio de fundos públicos através do recurso à modalidade de ajuste directo na contratação pública, adjudicando os contractos aos mesmos beneficiários de sempre. Dado que a situação de calamidade irá prevalecer por muito tempo, recomenda-se ao Governo a melhorar a planificação das aquisições para que possa recorrer cada vez mais ao concurso público e reduzir os ajustes directo às situações estritamente de emergência.

Tribunal Administrativo

Recomenda-se que realize de auditorias às instituições públicas que, no âmbito do estado de emergência, recorreram aos ajustes directos para a aquisição de bens e serviços de modo a identificar possíveis casos de má aplicação de fundos e, conseqüente, garantir a responsabilização administrativa e encaminhamento dos casos com dimensão criminal através da Procuradoria Geral da República.

Sociedade Civil:

Face a esta situação de manifesta manipulação do *procurement* do sector da Saúde, revela-se imperiosa a auditoria social pela sociedade civil às aquisições do MISAU, bem como a realização de auditoria independente ao processo de aquisição do MISAU.

Nos sectores de obras públicas, água e saneamento, recomenda-se a realização de auditoria social à efectividade e qualidade das obras realizadas nas escolas.

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Membros do FMO

