



TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO

TRENDS AND CHALLENGES IN PUBLIC PROCUREMENT IN MOZAMBIQUE: AN ANALYSIS OF DIRECT ADJUSTMENT AS A MODALITY OF CONTRACTING

TENDENCIAS Y DESAFÍOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MOZAMBIQUE: UN ANÁLISIS DEL AJUSTE DIRECTO COMO MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Samya Suraya Meragi Tajú¹, Teodoro Andrade Waty¹, Manuel Macia¹

e595686

<https://doi.org/10.47820/recima21.v5i9.5686>

PUBLICADO: 09/2024

RESUMO

O objeto do presente artigo é refletir sobre o processo de contratação pública em Moçambique, suas tendências e desafios, tendo como base a modalidade de contratação denominada por ajuste direto que é considerada uma modalidade enquadrada no regime excepcional e aplicável sempre que se mostre inviável a contratação em qualquer das modalidades definidas no regulamento de contratação pública. Por regra, todo o processo de contratação deve ser concretizado com base no concurso público no qual podem participar todos interessados desde que reúnam os requisitos de qualificação, e é entendido como a modalidade que garante a observância dos princípios da transparência, imparcialidade, isenção, concorrência e eficiência na prossecução do interesse público. No entanto, em determinadas circunstâncias permitidas por lei, o legislador definiu as hipóteses capazes de excluir o concurso público, ou seja, instituiu os fundamentos para a contratação direta no setor público. Moçambique tem testemunhado um aumento na adoção do ajuste direto como método de contratação pública, isso pode ser atribuído a fatores como a aparente flexibilidade e a celeridade do processo. No entanto, essa tendência levanta preocupações sobre transparência, equidade e eficiência na utilização dos recursos públicos bem como no critério tido em conta para a escolha da entidade contratada. O estudo tem relevância prática e jurídica na medida em que buscará compreender o ajuste direto, os requisitos legais e os desafios associados a este método de contratação pública. Para a elaboração do presente estudo optamos pela pesquisa qualitativa, tendo como técnicas a análise bibliográfica e documental.

PALAVRAS-CHAVE: Contratação Pública. Ajuste directo. Princípios.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse the public procurement process in Mozambique, its trends and challenges based on the so-called direct award contracting modality, which is considered a modality framed in the exceptional regime and applicable whenever it is unfeasible to contract in any of the modalities defined in the public procurement regulation. As a rule, the entire public procurement process must be carried out based on a public tender in which all interested parties can participate as long as they meet the qualification requirements and is understood as the modality that ensures compliance with the principles of transparency, impartiality, impartiality, competition and efficiency in the pursuit of the public interest. In certain circumstances permitted by law, the legislator has defined the hypotheses capable of excluding public tendering, i.e., it establishes the grounds for direct procurement in the public sector. Mozambique has witnessed an increase in the adoption of direct award as a method of public procurement; this can be attributed to factors such as the apparent flexibility and speed of the process. This trend raises concerns about transparency, fairness, and efficiency in the use of public resources, as well as in the criteria taken into account when choosing the contractor. The study has practical and legal relevance in that it will seek to understand the direct award, legal requirements, and challenges associated with this method of public procurement. For the elaboration of the present study, we opted for qualitative research, using bibliographic and documentary analysis as techniques.

KEYWORDS: Public procurement. Direct adjustment. Principles.

¹ Universidade Eduardo Mondlane - UEM.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre el proceso de contratación pública en Mozambique, analizando sus tendencias y desafíos, con un enfoque en la modalidad de adjudicación directa. Esta modalidad es considerada un régimen excepcional, aplicable cuando resulta inviable utilizar otras modalidades definidas en la regulación de la contratación pública. En general, el proceso de contratación debe realizarse mediante licitación pública, que permite la participación de todos los interesados que cumplan con los requisitos de calificación. La licitación pública es vista como el mecanismo que garantiza los principios de transparencia, imparcialidad, competencia y eficiencia, alineados con el interés público. No obstante, el marco legal establece circunstancias en las que es posible excluir la licitación pública, permitiendo la contratación directa en el sector público. En Mozambique, se ha observado un incremento en el uso de la adjudicación directa como método de contratación pública, lo cual se puede atribuir a la flexibilidad y rapidez aparentes del proceso. Sin embargo, esta tendencia genera inquietudes sobre la transparencia, la equidad y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, así como sobre los criterios de selección de contratistas. Este estudio es relevante tanto en el ámbito práctico como jurídico, ya que busca comprender mejor la adjudicación directa, sus requisitos legales y los desafíos relacionados con este método. La investigación se basa en un enfoque cualitativo, utilizando técnicas de análisis bibliográfico para explorar el tema en profundidad.

PALABRAS CLAVE: Contratación Pública. Ajuste Directo. Principios.

INTRODUÇÃO

A contratação pública é um processo formal e competitivo através do qual entidades da Administração Pública, sejam da administração direta ou indireta do Estado são chamadas a desempenhar funções ligadas aos interesses públicos, adquirem bens, serviços ou obras de fornecedores privados. O objetivo primordial deste processo é garantir a transparência na aquisição e disponibilização desses bens e serviços aos cidadãos. O cumprimento rigoroso das regras predefinidas na contratação pública fortalece a integridade do Estado, mas também propicia uma utilização racional e transparente dos fundos públicos, permitindo assim, a otimização e expansão na entrega de serviços essenciais à população.

De acordo com Mendes (2023) *apud* Catozzo (2021), a falta de licitação ou a realização de processos licitatórios irregulares pode resultar em prejuízos aos cofres públicos, favorecimento de empresas ou pessoas físicas e comprometimento da qualidade dos serviços prestados à população.

Em Moçambique o regime jurídico da contratação pública está previsto no Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado (RCP), aprovado pelo decreto nº 79/2022, de 30 de Dezembro, no qual estão consagrados três regimes de contratação, o geral, especial e excecional, nos termos do disposto no artigo 6 do RCP.

O RCP aplica-se a todos os órgãos e instituições da Administração Pública, nomeadamente da administração direta e indireta do Estado, incluindo as suas representações no estrangeiro, órgãos de governação descentralizada, autarquias locais, e das demais pessoas coletivas públicas.

Uma vez que a contratação pública versa sobre o Estado e seus órgãos, ao iniciarmos este debate é necessário recuar no tempo e destacar três fases do Estado Moçambicano, segundo a Comissão Interministerial da Reforma do Setor Público (CIRESP, 2001):



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

A primeira (1975), decorrente da luta de libertação, onde ocorreu a constituição do novo Estado, optando-se, por um modelo centralizado apoiado num partido forte, único e hegemónico.

A segunda fase (1986) foi marcada com início das reformas económicas, revisão profunda do modelo então vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde na implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) que gerou uma mudança profunda do próprio papel definido para o Estado. Num curto período, o país passou de um modelo de economia centralizada com base na iniciativa do Estado, para uma economia de mercado com base na iniciativa privada. Transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o Executivo e o Parlamento (CIRESP, 2001).

A terceira fase, iniciada em 1990, com a aprovação da nova Constituição da República de Moçambique (CRM) evidenciou-se pela consolidação do modelo político e económico assumido. Esta fase, prolonga-se até hoje e pode ser caracterizada por um período de ajustamento do setor público ao modelo político, com enfoque na eficiência, transparência, prestação de serviços de qualidade aos cidadãos e a participação da sociedade civil na gestão pública (CIRESP, 2001).

Neste segmento, o governo de Moçambique lançou, em 2001, a Estratégia Global da Reforma do Setor Público (EGRSP) que dentre vários aspetos, advogava a operacionalização dos serviços e o enfoque para o cidadão. Isto pressupunha a desburocratização dos órgãos públicos e o cidadão como epicentro de todas as ações da administração pública, significando a prestação de serviços simplificados, de qualidade, modernizados e efetivos aos cidadãos. A referida estratégia, indicava que o programa da Reforma do Setor Público fosse dividido em dois momentos: I fase, de 2001 a 2005 e a II fase de 2006 a 2011 (CIRESP, 2001).

A I fase teve como objetivo a criação das condições básicas para a implementação da Reforma do Setor Público, em particular, as condições organizacionais, técnico-metodológicas e legais para a gestão da reforma e a mobilização de recursos financeiros e humanos. A II fase teve como finalidade aprofundar as ações iniciadas na primeira fase e sua consolidação, visando a construção de uma administração pública centrada no cidadão, orientada para os resultados, assente na cultura de meritocracia, profissionalismo, integridade, conduta ética, sempre virada a ações que respondam às prioridades atuais do Governo (CIRESP, 2001).

De acordo com a fonte que temos vindo a citar, a reforma do Setor Público definiu quatro prioridades designadamente: a melhoria na prestação de serviços; o fortalecimento dos órgãos locais com enfoque nos distritos; a profissionalização da função pública e a boa governação; o combate aos obstáculos do nosso desenvolvimento com destaque para o burocratismo, o espírito de “deixa andar” e a corrupção.

Desde então, vários instrumentos legais foram sendo aprovados com vista a criar mecanismos de controlo na administração pública e garantir a ética na atuação dos gestores públicos através da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro, que criou o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), revogada pela Lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro, que estabelece e harmoniza



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

as regras de programação, gestão, execução, controlo e avaliação dos recursos financeiros do Estado, Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho – introduziu os mecanismos complementares de combate à corrupção, Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho que alterou a Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que aprova a Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Seção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, Lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro, concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos atos administrativos, bem como a fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas, o Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado¹, Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto, relativa à Lei da Probidade Pública, da Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio que introduz o Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, dentre outras disposições legais.

Nestes termos, o presente estudo buscou responder à pergunta: Como é realizado o processo de contratação pública em Moçambique, e em que circunstâncias o ajuste direto é permitido? Uma vez que o concurso público é entendido como um instrumento valioso para promover a transparência, o bem-estar social, o desenvolvimento económico e boa gestão dos recursos públicos através da concorrência, mas em determinadas circunstâncias é necessário recorrer-se ao ajuste direto de modo a solucionar necessidades de caráter urgente, sigilosas, entre outras.

Para a materialização dos nossos objetivos optamos pelo método qualitativo, através da pesquisa bibliográfica e documental por meio do levantamento de informações consultadas na literatura existente sobre o tema, dados colhidos em manuais, jornais, artigos, monografias, portal da unidade responsável pelas contratações públicas em Moçambique (UFSA), acórdãos do Tribunal Administrativo, *Websites* do Governo.

O tema da contratação pública é abordado em diversos cantos do planeta dado que interfere na gestão da coisa pública, garante o desenvolvimento económico e social e promove o bem-estar dos cidadãos. A título de exemplo, no Brasil a obrigatoriedade da realização de licitações é regra fundamental para garantir a transparência e a lisura das contratações realizadas pela administração pública, tanto que esta obrigação está prevista na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 37, inciso XXI.

A falta de licitação ou a realização de processos licitatórios irregulares pode resultar em prejuízos aos cofres públicos, favorecimento de empresas ou pessoas físicas e comprometimento da qualidade dos serviços prestados à população (Catozzo, 2021). Ante ao exposto, a obrigatoriedade da realização de licitações é uma regra fundamental para se obter transparência e responsabilidade no uso de verbas públicas, (Mendes; Silva, 2023).

¹ Os instrumentos de Regulamentação do Contrato de Empreitada de Obras Públicas tiveram o seu início a luz do Decreto-Lei n.º 48817, de 19 de Fevereiro de 1969, posto em vigor em Moçambique pela Portaria 555/71, de 12 de Outubro; Pelo Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, actualizado pelo Decreto n.º 29/97, de 23 de Setembro, foi aprovado o Regulamento de Aquisições e Requisição de Serviços para os órgãos do aparelho do Estado e instituições subordinadas. Só em 2005, é que Moçambique passou a ter um regulamento integrado contendo as diversas modalidades de contratação, através do Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro, que foi sofrendo alterações substanciais através dos Decreto n.ºs Decreto n.º 15/2015, de 24 de Maio, Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

O que se tem verificado ao nível da contratação pública em Moçambique é que existe uma tendência para a adoção do ajuste direto como modalidade principal de contratação com o fundamento na contratação obtida por um único fornecedor de bens ou prestador de serviços e na existência de contrato anterior com a entidade e se justifique a manutenção da uniformidade de padrão de acordo com o disposto na alínea b) do artigo 97 do RCP (2022).

Relativamente ao fundamento adoptado para o ajuste direto coloca-se a questão de saber: “Como comprovar que estamos perante um único fornecedor, como determinar de forma objetiva a manutenção da uniformidade de padrão”, que constitui dois dos principais argumentos para a escolha do ajuste direto. Estes elementos, em algum momento tornam esta modalidade excepcional de contratação pública imbuída de muita subjetividade, uma vez que deixa-se ao critério da Entidade Contratante o poder de decidir com quem deve contratar, resvalando-se assim alguns sinais de corrupção ou favorecimento de alguns fornecedores em detrimento dos demais.

Assim, o estudo mostra-se relevante devido à importância das contratações/aquisições no contexto da administração pública como garantia da prestação de serviços essenciais à população, na promoção da concorrência justa entre os fornecedores, na eficiência na alocação de recursos públicos, no cumprimento dos princípios da transparência, legalidade, responsabilidade, boa gestão, dentre outros e na prevenção e combate da corrupção.

1. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No nosso ordenamento o regime geral de contratação é o concurso público sendo uma forma transparente de selecionar dentre os fornecedores aqueles que respondem aos requisitos que possam participar, segundo Silva (2012, p. 78):

Tradicionalmente a expressão concurso público encerra um sentido de grande abertura à mais ampla participação da generalidade de potenciais interessados.

O concurso público é composto por várias fases, mormente a preparação e lançamento, receção das propostas e dos documentos de qualificação, abertura das propostas e dos documentos de qualificação, avaliação, classificação e recomendação do júri, adjudicação, cancelamento ou invalidação, notificação aos concorrentes, reclamação e recurso e celebração do contrato, de acordo com RCP (2022).

No que toca ao regime especial, este é adoptado para as contratações decorrentes de tratados ou de outra forma de acordo internacional entre Moçambique e outro Estado ou organização internacional, que exija a adoção de regime específico e as contratações realizadas no âmbito de projetos financiados, total ou substancialmente, com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agencia oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral, quando a adoção de normas distintas conste, expressamente como condição do respetivo acordo ou contrato.

Por fim temos o regime excepcional, aplicável sempre que se mostre conveniente ao interesse público e estejam reunidos os requisitos fixados no regulamento de contratação pública, cujas



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

modalidades são as seguintes: Concurso com prévia qualificação; Concurso em duas etapas; Concurso Limitado; Concurso por lances; Concurso de pequena dimensão; Concurso por cotações; e Ajuste Direto.

É neste contexto de regime excecional que surge a figura de ajuste direto, no qual deve ser aplicável quando se mostre inviável a contratação em qualquer das outras modalidades definidas no regulamento.

É importante frisar que o processo de contratação desde a planificação, preparação, bem como a execução do contrato, é da responsabilidade da Unidade Gestora e Executora das Aquisições (UGEA). Esta unidade está sob a supervisão da Autoridade Competente², criando deste modo uma certa dependência uma vez que o agente que representa a Autoridade Competente é nomeado por confiança e por via disso vulnerável a influência política, segundo o Centro de Integridade Pública (CIP, 2023).

Por certo, é a Autoridade Competente que indica o interesse público específico a ser perseguido, define o objeto de contratação, determina e divulga a estimativa do preço da obra, bens ou serviços a contratar e dentre outras atribuições nos termos do disposto no artigo 14 do RCP. Ora, se tomarmos em conta que o exercício do poder em Moçambique é influenciado directamente pelo poder executivo e conseqüentemente estão na esfera político-económica do país e que muitas vezes contratam directamente com o Estado, fica evidente que a subordinação da UGEA a Autoridade Contratante pode comprometer a justiça, transparência e imparcialidade nos processos de contratação. E o fato de ser a UGEA uma unidade que promove a planificação, gestão e execução dos processos de contratação, onde o responsável é nomeado também por confiança, podemos entender que podem existir relações de dependência nas funções. Este tipo de lógica reforça o argumento apresentado por Couto (2015), quando frisa que em Moçambique, para alguns, a política é uma panela, é preciso comer muito e rápido porque a colher é muito disputada e a refeição pode durar pouco.

Em Moçambique a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) é o órgão com competência de coordenação e supervisão de toda a atividade relacionada com a contratação pública. A UFSA tem o papel de promover a ética e práticas transparentes, bem como de estabelecer mecanismos de cooperação com os órgãos de controlo interno e externo, como seja o Tribunal Administrativo (TA), e a Inspeção Geral de Finanças (IGF), considerando na nossa opinião uma das atribuições mais importantes na medida em que a fiscalização prévia permite identificar e corrigir irregularidades previamente, e pode determinar possíveis responsabilidades e sanções, e a monitoria/inspeção contínua possibilita o acompanhamento e avaliação do cumprimento dos termos contratuais. Esses processos são fundamentais para prevenir fraudes, garantir a qualidade dos serviços e otimizar o uso de recursos públicos. Os órgãos de controlo interno e externo devem garantir a legalidade dos atos de gestão dos recursos públicos, nesta medida, entre nós o controlo

² Agente que representa a Entidade Contratante, formalmente designado, com poderes para praticar os atos relativos aos procedimentos de contratação definidos no Regulamento.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

externo é exercido pelos Tribunais Administrativos, que na sua atuação, procedem à fiscalização sucessiva das despesas e receitas públicas, esta que acontece “*a posteriori*” e na qual podem se constatar as irregularidades e ilegalidades financeiras após a execução orçamental e por outro lado, a fiscalização prévia das despesas públicas, que ocorre “*a priori*” isto é, antes da execução do ato ou contrato administrativo, permitindo uma sanção imediata: a não autorização de realização da despesa ou execução do contrato (através da recusa do visto), quando se constata uma irregularidade jurídica ou contabilística, segundo a Lei nº 13/2024 de 19 de Junho.

De acordo com lei que aprova a orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, a atuação externa dos Tribunais Administrativos no âmbito da fiscalização prévia da despesa pública é corroborada pelo Ministério Público uma vez que compete a este órgão, na qualidade de garante da legalidade, o dever de fiscalizar todo o processo de contratação que seja de valor superior a 600 salários mínimos nacionais, nos termos do disposto na alínea x) do artigo 4 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro. No entanto, nota-se que o processo de contratação seja de que modalidade for, tem tendência a obviar ou esquivar-se deste controlo da legalidade, isto porque as entidades contratantes evitam o envio dos processos ao Ministério Público, submetendo-os diretamente ao Tribunal Administrativo, não permitindo a verificação administrativa exercida pela PGR. É necessário intensificar colaboração dentre estes dois tipos de controlo, uma vez que o n.º 1 do artigo 4 a lei que aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da Terceira Seção do Tribunal Administrativo, estabelece que todas as entidades públicas ou privadas são obrigadas a fornecer, com toda a urgência e de preferência a qualquer outro serviço, as informações e processos que o Tribunal lhes solicitar. E, no n.º 2 do mesmo preceito, dispõe-se que o Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos podem determinar a requisição de serviços de inspeção e auditoria aos órgãos de controlo financeiro interno e, bem assim, a contratação de empresas especializadas, com esse mesmo propósito.

A atuação do Tribunal Administrativo (TA), manifesta-se no controlo prévio, sucessiva ou concomitante, enquanto os Tribunais Administrativos Provinciais (TAP's) e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo (TACM), cinge-se, em matéria de controlo prévio ou preventivo.

Para controlo externo, adotamos a definição constante do Manual de Controlo Interno da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (p.86) que define o controlo externo como sendo aquele que é realizado por um organismo externo, independente da entidade controlada e exerce-se através:

Tipo de Controlo	Descrição	Objetivo	Exemplo
Controlo Prévio (“ <i>a priori</i> ”)	– Ação que consiste em verificar, posteriormente à sua realização, se a atividade das entidades sujeitas à	Prevenir compromissos financeiros sem respaldo legal ou orçamental.	Análise de contratos públicos antes da sua execução para assegurar conformidade com a legislação e



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
 Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

	fiscalização se desenvolveu de acordo com as leis em vigor e os objetivos fixados e se os respetivos engargos tem cabimento orçamental em verba própria.		disponibilidade orçamental.
Controlo Sucessivo (“a posteriori”)	Ação que consiste em verificar, posteriormente à sua realização, se a atividade das entidades sujeitas à fiscalização se desenvolveu de acordo com as leis em vigor e os objetivos fixados, podendo-se traduzir-se em julgamento de contas, auditorias etc., e do controlo concomitante.	Identificar irregularidades e propor correções.	Auditorias e julgamento de contas após a conclusão de um contrato.
Controlo Concomitante	Ação de controlo que decorre simultaneamente com a execução operacional de uma atividade, função, sistema ou programa, tendo em vista a prevenção de irregularidades e de desadequação do respetivo sistema de controlo interno.	Assegurar a correta execução e prevenir problemas em tempo real.	Monitoramento em tempo real da execução de um contrato de empreitada para garantir que as obras estão conforme o caderno de encargos e orçamento adequado.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

O TA como o órgão supremo e independente de controlo da legalidade tem a sua jurisdição em todo o território nacional e em todas as suas representações no estrangeiro, incidindo a sua atividade na participação na gestão da coisa pública, através da realização de auditorias, inspeções, verificação e certificação de contas de gerência, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva e da indagação da legalidade e do cabimento orçamental dos atos e contratos administrativos, em sede de fiscalização prévia (Faela, 2017). É o Tribunal Administrativo que através da Seção de Contas Públicas, (Terceira Seção), os TAP's e o TACM, que exercem a competência de fiscalizar os dinheiros e outros recursos públicos, através da concessão ou recusa do visto, os atos e contratos administrativos, que consubstanciam despesas para o Estado, e os celebrados por pelo menos um ente público. Em caso de emergirem infração financeira, aqueles Tribunais, dentro das respetivas competências, procedem à responsabilização dos gestores públicos.

No que diz respeito ao controlo interno, Intosai (1982)³ define controlo interno como:

Conjunto dos sistemas de controlo financeiro e de outros tipos que abarcam a estrutura organizada, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna-estabelecida pela direção em suas metas corporativas, para ajudar a realizar as operações da entidade fiscalizadora de forma regular, económica, eficiente e eficaz, garantindo o cumprimento das políticas de gestão, defendendo os bens e recursos, assegurando que os registos contabilísticos sejam exatos e completos, e produzindo informação financeira e gerencial tempestiva e confiável.

Joaicir Martins da Silva, citando Castro (2008) esclarece que, com a incorporação da palavra “controle” em vários idiomas, esta obteve sentido amplo, podendo significar, dentre outros: - vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame) e registro (identificação). Entretanto, o autor afirma que o vocábulo “controle” sempre esteve ligado às finanças, por isso que o próprio conceito de controle interno traz, juridicamente, em seu bojo, confiabilidade dos relatórios financeiros.

A atuação dos órgãos do controlo interno é relevante porque dá ao administrador suporte e confiança na gestão do património do Estado. Esta é uma importante ferramenta no domínio do controlo preventivo, detetivo e corretivo, que deve ser operado com todo o rigor e independência, a fim de cumprir as finalidades a que se propõe. O controlo interno é parte integrante de cada segmento da organização e cada procedimento corresponde a uma parte do conjunto do controlo interno (Attie, 2009, p. 185).

Os controlos internos, tomados como sistema, englobam toda a organização e podem caracterizar-se como controlos contábeis e controlos administrativos (Crepaldi, 2000). Controlos contábeis dizem respeito à salvaguarda do património e à fidedignidade das informações contábeis, incluindo, por exemplo, controlos físicos sobre bens, estabelecimento de níveis de autoridade e responsabilidade, segregação de funções, rotação de funcionários e elaboração de relatórios periódicos. Os controlos administrativos englobam os métodos e procedimentos que visam à adesão às políticas estratégicas e à eficiência operacional da organização.

³ Publicado pela Comissão de Normas de Auditoria, no XIV Congresso da Intosai de 1992, realizado em Washington, nos Estados Unidos da América.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

A Constituição da República de Moçambique (1990), no seu artigo 236 estabelece que: “Ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade e dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a ação penal e assegurar a defesa jurídica de menores, ausentes e incapazes”. De acordo com o artigo 237 da CRM, a Procuradoria Geral da República (PGR) é o órgão superior do Ministério Público, com orgânica, composição e competências próprias dentre elas “fiscalizar o cumprimento das leis e de outros diplomas legais pelos órgãos centrais e locais do Estado, pelas pessoas coletivas de direito público e privado, pelos funcionários e agentes do Estado e pelos cidadãos”, “emitir pareceres sobre a legalidade dos contratos em que o Estado seja parte”. Este parecer pese embora não seja vinculativo na decisão final que o magistrado pode tomar em sede de fiscalização prévia dos contratos administrativos, representa o cumprimento do princípio da legalidade e da persecução do interesse público.

No que diz respeito à Inspeção Geral das Finanças, este é um órgão de controlo financeiro do Estado Moçambicano e de apoio ao Ministério das Finanças no âmbito da gestão dos fundos públicos e controlo patrimonial do tipo centralizado, de acordo com o decreto nº 40/99, de 29 de junho. A IGF desempenha um papel crucial na supervisão e controlo das finanças públicas e tem como competências:

Controle Interno	Fiscalização e Avaliação	Parecer da conta
Analisar e consolidar as propostas da programação.	Exercer fiscalização sobre operações de créditos, avais, garantias e haveres do Estado.	Emitir parecer sobre as Contas de Gerência das Autarquias.
Planificar e controlar as atividades relacionadas com o controle interno.	Avaliar programas financiados pelo Orçamento do Estado ou outras fontes	Emitir parecer sobre a conformidade da Conta Geral do Estado.
Submeter a programação do controlo interno ao Ministro responsável das Finanças.	Fiscalizar o cumprimento das metas nos planos centrais, setoriais e províncias.	-
Coordenar os órgãos e unidades integrantes do Sistema de Controlo Interno.	Avaliar a execução material e financeira de projetos e atividades no Orçamento do Estado.	-
Emitir normas e procedimentos para melhorar a qualidade e eficácia do controlo.	-	-
Avaliar a execução do		



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

orçamento.	-	-
------------	---	---

Como visto, este órgão exerce o controlo nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, de acordo com princípios da legalidade, regularidade e boa gestão financeira, contribuindo para a economia a eficácia, bem como a eficiência na obtenção das receitas e na realização das despesas publicas nacionais, em todo o território nacional e nas missões ou delegações do país no exterior. A sua atuação é baseada na independência e isenção, e guia-se pela observância dos princípios e regras ditadas pelo Comité de Normas de Auditoria da Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria (Intosai, 1982).

Deste modo, fica claro que por um lado as instituições públicas, como o Tribunal Administrativo, Procuradoria Geral da República, os órgãos de Inspeção do Estado, a UFSA e outras que têm a missão de garante da legalidade, supervisão e controle devem estar preparadas e vigilantes para alertar ou agir sobre práticas de atos de corrupção ou desvio de aplicação de fundos públicos. Por outro lado, entendemos que a sociedade civil deve exigir a prestação de contas, advogar por melhores práticas de contratação pública, denunciar as irregularidades nas contratações públicas, contribuindo para a investigação e punição de práticas corruptas ou antiéticas, bem como propor reformas legislativas etc.

Outra instituição não menos importante é a Autoridade Reguladora da Concorrência (ARC) é uma entidade administrativa independente, cuja principal missão estatutária é assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado e público em Moçambique. Recentemente criada, julgamos que poderá desempenhar o papel na promoção de mercados competitivos e na promoção dos interesses dos cidadãos e das empresas, contribuindo para o desenvolvimento económico e estabilidade.

2. O AJUSTE DIRETO EM MOÇAMBIQUE

Para o presente estudo adotamos a definição dada por Silva (2012, p. 319), na qual o ajuste direto é um procedimento de formação de contratos administrativos no qual a contratada é escolhida independentemente de qualquer concorrência. De acordo com o disposto no artigo 97 do RCP, o ajuste direto é a modalidade de contratação aplicável sempre que se mostre inviável a contratação em qualquer das outras modalidades, nas seguintes circunstâncias:

Situação de Contratação	Justificativa para Contratação Excepcional	Limitações
Apenas um único empreiteiro, fornecedor ou prestador disponível	Objeto da contratação só pode ser obtido de um único fornecedor disponível no mercado.	Necessidade comprovar a exclusividade do fornecedor ou prestador de serviço.
Manutenção da uniformidade de padrão	A entidade já contratou anteriormente e a aquisição ou prestação de serviço, e é necessário manter o padrão.	Garantir a uniformidade e qualidade já estabelecida em contratos anteriores.
Situação de emergência	Situação que pode causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Estado ou à sociedade.	Contratação limitada ao objeto da emergência e ao prazo da sua duração.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

Período de guerra ou grave perturbação da ordem pública	Contratação necessária devido a conflitos ou instabilidade social grave.	Exclusiva ao período de guerra ou distúrbio, e restrita ao objeto necessário.
Concurso anterior deserto (sem concorrentes)	Concurso público anterior ficou deserto e não pode ser repetido sem prejuízo ao interesse público.	Tentativa comprovada de concurso prévio sem interessados.
Defesa Nacional e Segurança Pública	Objeto relacionado à defesa nacional, segurança pública, obras militares sigilosas, fardamentos, equipamentos.	Contratação para fins de defesa nacional ou segurança pública.
Abastecimento de unidades militares em estadia temporária	Fornecimento de bens para unidades militares ou meios de transporte em portos, aeroportos ou localidades.	Exclusivo ao abastecimento temporário e à duração da estadia.
Contratação pela Presidência da República ou Serviços de Segurança	Contratação diretamente vinculada à Presidência ou serviços de segurança do Estado.	Aplicável às necessidades da Presidência ou órgãos de segurança específicos.
Setor de Saúde e medicamentos em situação de calamidade pública	Necessidade de medicamentos, equipamentos hospitalares, material médico e produtos de saúde para emergências.	Aplicável durante calamidades públicas, com foco na urgência e necessidades críticas.
Situações que causam danos irreparáveis ao Estado ou sociedade	Situações onde a falta de resposta rápida pode resultar em prejuízos sérios ao Estado ou à população.	Contratação limitada ao objeto da urgência e seu período de duração.
Contratação entre órgãos e instituições do Estado	Contratos entre diferentes órgãos ou instituições governamentais.	Exceção aplicável apenas às transações entre entidades estatais.
Concurso anterior deserto (sem concorrentes)	Concurso público anterior ficou deserto e não pode ser repetido sem prejuízo ao interesse público.	Tentativa comprovada de concurso prévio sem interessados.
Defesa Nacional e Segurança Pública	Objeto relacionado à defesa nacional, segurança pública, obras militares sigilosas, fardamentos, equipamentos.	Contratação para fins de defesa nacional ou segurança pública.
Abastecimento de unidades militares em estadia temporária	Fornecimento de bens para unidades militares ou meios de transporte em portos, aeroportos ou localidades.	Exclusivo ao abastecimento temporário e à duração da estadia.
Contratação pela Presidência da República ou Serviços de Segurança	Contratação diretamente vinculada à Presidência ou serviços de segurança do Estado.	Aplicável às necessidades da Presidência ou órgãos de segurança específicos.
Setor de Saúde e medicamentos em situação de calamidade pública	Necessidade de medicamentos, equipamentos hospitalares, material médico e produtos de saúde para emergências.	Aplicável durante calamidades públicas, com foco na urgência e necessidades críticas.
Situações que causam danos irreparáveis ao Estado ou sociedade	Situações onde a falta de resposta rápida pode resultar em prejuízos sérios ao Estado ou à população.	Contratação limitada ao objeto da urgência e seu período de duração.
Contratação entre órgãos e instituições do Estado	Contratos entre diferentes órgãos ou instituições governamentais.	Exceção aplicável apenas às contratações entre entidades estatais.

Fonte : Artigo 97 do RCP (2022), elaboração da autora.

A contratação por ajuste direto observa as fases de solicitação, recepção e aceitação da proposta, verificação de suficiência de qualificação para o cumprimento do objeto da contratação, adjudicação, cancelamento ou invalidação e por fim a celebração do contrato.

Conforme destacado por Silva (2012), pode-se inferir que estamos perante um procedimento que tem a vantagem de ser célere e muito mais económico que outros procedimentos. No entanto, a sua aplicação pode revelar-se subjetiva e pouco transparente, podendo criar situações de má gestão



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

dos recursos públicos por meio da escolha frequente das mesmas empresas, elevados custos apresentados pelas empresas uma vez que não houve concorrência, abrindo espaço para práticas corruptas, nepotismo e outras formas de desvio normativo e ético.

Numa contratação por ajuste direto, os fornecedores tendem não só a aumentar os preços dos bens, obras e serviços, como também não cumprem com o padrão de qualidade exigido em razão da falta de concorrência. Através do ajuste direto é possível criar situações de concentração ou monopolização de fornecedores. Podem ser adjudicados a empresas detidas por servidores públicos contratos milionários, muitas vezes sem nenhuma experiência comprovada, sem condições materiais para executar o serviço ou fornecer o bem ou executar a obra.

De acordo com CIP (2020), dados da auditoria feita às compras do MISAU pela Info Suv East África em 2017 indicam que produtos adquiridos através do ajuste direto pelo setor público de saúde chegam a custar cerca de 90% mais caro em relação ao preço de referência no mercado internacional.⁴ Entre setembro de 2023 à agosto de 2024, foram adjudicados 28449 contratações por ajuste direto, contra 29821 contratações por meio de outras modalidades competitivas conforme consta do portal de contratações que é uma plataforma eletrônica que operacionaliza os procedimentos administrativos para a realização da contratação pública eletrônica em Moçambique, e compreende a divulgação e partilha de informação de interesse publico bem como a realização de processos para aquisição de bens e serviços comuns para o estado Moçambicano.

Na mesma senda, ao analisarmos o portal da Unidade Funcional e Supervisão das Aquisições, podemos verificar que são contratados com recurso ao ajuste direto, alguns serviços que não se enquadram em nenhuma das situações indicadas no artigo 97, do RCP, como é o caso de serviços de *catering*, serviços de transporte e outros com fundamento na uniformidade de padrão. Que padrão é esse para um serviço de *Catering*? O que pode a vir a ser padrão nos serviços de transporte de viaturas?

Consultado o dicionário universal da língua portuguesa encontramos como definição de uniformidade: s.f qualidade do que é uniforme, igual, coerência, monotonia.

Uma vez que o RCP não define o que é uniformidade de padrão, abre-se espaço para interpretações subjetivas por parte da Autoridade Competente, funcionários das UGEA's, este argumento é utilizado para justificar contratações sem recurso ao concurso público, violando o princípio de transparência, concorrência, e criando situações de monopólio, pois tendo um contrato ainda que inicialmente por concurso público, para os casos subsequentes, as instituições através do fundamento da uniformidade de padrão e continuidade dos serviços e bens com recurso a contratação por ajuste direto.

Um dos regimes excepcionais previsto no RCP é o concurso por cotações aplicado sempre que a contratação for inferior a 10.000.000,00 Meticais para obras públicas e 7000.000,00 Meticais para fornecimento de bens e serviços, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 93, nº 1,

⁴ Centro de Integridade Pública, Regime Excepcional de Contratação Pública no Contexto da Covid-19 Acarreta Altos Riscos de Corrupção, Agosto de 2020.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

alínea a) e 76, nº 1, alíneas a) e b). Uma vez que o RCP apenas prevê a uniformidade de padrão para as aquisições de bens e serviços, e partindo dessa base, visitámos o portal da UFSA e analisamos os concursos por ajuste direto cujos contratos com valor acima do concurso por cotações ou seja 700.000,00 Meticais (setecentos) e verificamos que até ao dia 10 de Abril de 2024, foram adjudicados 607 contratos por ajuste direto, contra 1056 por concurso público.

Objetos	Instituição	Valor	Fornecedor	Motivo
Fornecimento de géneros alimentícios	Gabinete do Secretario do Estado de Sofala	1.200,000,00 MT	Gelmar	Manutenção da uniformidade de padrão de bens adquiridos anteriormente.
Serviços de transporte e distribuição de viaturas do MISAU	Ministério da Saúde	15.000,000,00 MT	JPS Transportes, Lda.	Manutenção da uniformidade de padrão de bens adquiridos anteriormente.
Serviços de transporte de bens e equipamentos dos serviços nacionais de saúde	Ministério da Saúde	34.230,344,00 MT	Transportes Lalgy, Lda.	Manutenção da uniformidade de padrão de bens adquiridos anteriormente.
Serviços de transportes de bes e equipamento do serviço nacional de saúde	Ministério da Saúde	24.769.656,00 MT	Expresso Carga e Serviços, Lda	Manutenção da uniformidade de padrão de bens adquiridos anteriormente.
Serviços de transportes de bes e equipamento do serviço nacional de saúde	Ministério da Saúde	47.000,000,00MT	Line Cargo Logistic, Lda	Manutenção da uniformidade de padrão de bens adquiridos anteriormente.
Fornecimento de assistência a eventos e exploração do centro social do MTC	Ministério dos Transportes e Comunicações	9.600,000,00 MT	Liasse Serviços	Manutenção da uniformidade de padrão bens adquiridos anteriormente.
Serviços de agenciamento de viagens internacionais	Tribunal Supremo	9.000,000,00 MT	Cotur	Manutenção da uniformidade de padrão bens adquiridos anteriormente.
Serviços especializados na gestão de publicidade	Empresa Municipal de Transporte Rodoviário de Maputo, Lda	9.900,265, 00 MT	Multiplus Marketing e Investimentos, Lda	Manutenção da uniformidade de padrão bens adquiridos anteriormente.
Fornecimento de papel	Serviços de Assuntos Sociais da Cidade de Maputo	2.107,034, 20 MT	Imosystems Sattionery, Lda	Manutenção da uniformidade de padrão bens adquiridos anteriormente.
Fornecimento de serviços de catering	Serviços de Assuntos Sociais da Cidade de Maputo	4.282,469, 00 MT	Catering Cozinha Linda, Lda	Manutenção da uniformidade de padrão bens adquiridos anteriormente.

Fonte: Adaptado de Portal da UFSA (2024), elaboração da autora

Conforme quadro acima, podemos verificar que o Ministério da Saúde tem três contratos para serviços de transportes de bens e equipamento com empresas diferentes, logo não podemos falar em uniformidade de padrão na medida em que na efetivação da prestação de serviços de transporte



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

cada empresa tem os seus equipamentos, práticas, eficiência, entre outros aspetos. Ainda que tivessem adjudicado a uma única empresa julgamos que não poderíamos falar em uniformidade de padrão dado que anunciada as especificações técnicas para estes serviços e abrindo-se espaço através do concurso público muitas empresas estariam em condições de participar no processo em virtude de não se pretender adquirir um bem ou serviços que é exclusivamente fornecido por um único provedor.

No portal ainda encontramos situações mais graves que são as adjudicações diretas com o fundamento na uniformidade de padrão para empreitadas, tal é o caso do contrato com referência nº 27/EMTPM/UGEA/2023, celebrado entre a Empresa Municipal de Transporte Rodoviário de Maputo e a empresa MRC Construções Labour Hire, Lda, no valor de 189.727,20 Meticais, contrato com referência nº 12/GDM/UGEA, celebrado entre a Secretaria Distrital de Massingir e a empresa Cuna Auto Peças, no valor de 1.483.852,50 Meticais.

Importa lembrar que o RCP foi revisto e aprovado em dezembro de 2022 e abriu-se mais espaço para em circunstâncias excepcionais recorrer-se ao ajuste direto, uma vez que foram incluídas as aquisições da Presidência da República e no Setor da Saúde. Este fato é preocupante uma vez que os casos de corrupção podem aumentar, se não vejamos, as aquisições de material de escritório, bens alimentícios que são utilizados para o próprio funcionamento da Presidência passam a ser adquiridos por ajuste direto. Não seria o caso de a Presidência da República ter um plano anual de contratações e realizar as aquisições segundo as diversas modalidades de contratação, para as aquisições normais de funcionamento e o recurso do ajuste direto para as contratações específicas das actividades da Presidência?

Estas lacunas no regulamento podem abrir espaço para que funcionários públicos que trabalham nas áreas de contratação resolvam seus interesses particulares em detrimento do interesse público. Todo o esforço empreendido no sentido de transformar o setor público num instrumento efetivo de melhoria da qualidade de vida da população, será inútil se não for atacado o fenómeno da corrupção com rigor e com todas as armas disponíveis. A corrupção desestabiliza as instituições, esvazia a confiança da sociedade no Estado e atenta contra a própria unidade nacional CIRES (2001). A luta contra a corrupção não é importante é urgente. Não é importante porque a corrupção é apenas a manifestação de problemas estruturais que a tornam possível. É urgente porque transforma o aparelho do Estado numa organização marcada pela arbitrariedade dos seus funcionarios.

A pequena corrupção só é pequena quando considerada de forma isolada. A multiplicação destes atos por milhares, ou talvez milhões de vezes, atinge montantes incalculáveis. A mãe ou pai de família que tem que dar “um agrado” para matricular seu filho na escola, o doente que só consegue ser atendido se oferecer “uma ajuda” ao atendente, o condutor que tem que “pagar uma cerveja” ao polícia para ser libertado, o pequeno empresário que já se conformou em pagar “um extra” ao notariado para obter com maior rapidez uma certidão e outras inúmeras situações semelhantes a essas vem ocorrendo com uma frequência que cresce numa velocidade alarmante.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

Na visão de Elísio Macamo (2022) é a pequena corrupção que precisa de ser combatida com urgência, através duma estratégia que procure identificar a melhor maneira de reforçar os moçambicanos nos seus direitos. A persistir a tendência de propagação destas práticas corruptas corre-se o risco de que venha a ser, mais do que tolerada, consolidada como padrão cultural normal ou de conduta generalizada e aceite, CIRESP (2001).

Analísámos também acórdãos da Seção de Contas Públicas, I Subseção, do Tribunal Administrativo, âmbito da fiscalização do ano 2023 respeitantes a contratação pública. Dos 67 processos 10 foram por ajuste direto e recusados o visto por diferentes motivos segundo a quadro a seguir:

Referência	Instituição	Valor	Modalidade	Decisão
Acórdão Nº6/2023 Fornecimento e montagem de sistema de refrigeração no edifício central.	Procuradoria Geral da República	54.597.565, 85 MT	Ajuste direto	Recusado o visto no contrato por desconformidade do acto.
Acórdão Nº 19/2023 Serviços de gestão da 46ª sessão ordinária do conselho de administração da ARIPO.	Instituto da Propriedade Industrial, IP	9.860.788,47 MT	Ajuste direto	Recusado o visto o contrato por intempestividade na submissão do processo a fiscalização prévia.
Acórdão Nº 21/2023 Reabilitação do Mercado de Pescado da Vila Sede do Distrito de Quissanga.	Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas	10.895.964,65 MT	Ajuste direto	Recusado o visto o porque o contrato apresentava incongruências no valor do contrato e inclusão de contingências.
Acórdão Nº 26/2023 Prestação de serviços de demarcação de parcelas.	Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável	39.793.333,80 MT	Ajuste direto	Recusado o visto porque a entidade não apresentou a proposta técnica e financeira, os termos de referência e o acordo de financiamento.
Acórdão 35/2023 Aquisição de equipamento informático.	Ministério da Saúde	12.287.211,30 MT	Ajuste direto	Recusado o visto no contrato pela falta de indicação da modalidade de contratação, uma vez que a instituição pretendia renovar o contrato.
Acórdão 36/2023 Fornecimento de material de escritório.	Ministério da Defesa Nacional	7.000.000,00 MT	Ajuste direto	Recusado o visto por falta de continuidade do contrato por caducidade do anterior contrato.
Acórdão 41/2023 Construção de um muro.	Ministério da Defesa Nacional	39.950.953,66 MT	Ajuste direto	Recusado o visto no contrato por submissão intempestiva do processo a fiscalização prévia.
Acórdão 60/2023, Serviços de transporte de painéis de proficiência, formulários de resultados.	Instituto Nacional de Saúde	12.000.000,00 MT	Ajuste direto	Recusado o visto no contrato por submissão intempestiva do processo a fiscalização prévia.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

Acórdão 62/2023 Organização e gestão de eventos.	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	18.000.000,00MT	Ajuste direto	Recusado o visto no contrato por submissão intempestiva do processo a fiscalização prévia.
Acórdão 65/2023 Organização e gestão de eventos.	Instituto de Aviação Civil de Moçambique	12.928.315 MT	Ajuste direto	Recusado o visto no contrato por submissão intempestiva do processo a fiscalização prévia.

Fonte: Adaptado do Arquivo dos Acórdãos da Seção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo de (2023)

O quadro relativo aos acordãos da seção de contas públicas do TA mostra que as instituições tem remetido a fiscalização prévia e sucessiva os processos de contratação por ajuste direto tendo como argumento na uniformidade de padrão e continuidade de serviços com base numa interpretação subjetiva uma vez que estamos perante objetos contratuais correntes que poderiam ser adotados por modalidades mais competitivas.

Estes acordãos em concreto tiveram como base legal a alínea a) do artigo 94 do RCP então vigente, aprovado pelo decreto nº 5/2016, de 8 de março, que consagrava que o ajuste direto era aplicável se o objeto da contratação só pudesse ser obtido de único empreiteiro de obras, fornecedor de bens ou prestador de serviços ou se a Entidade Contratante já tivesse anteriormente contratado a aquisição de bens ou prestação de serviços de uma entidade e se justificasse a manutenção de uniformidade de padrão. O que distingue um regulamento do outro é que no primeiro os fundamentos constavam da mesma alínea e no atual regulamento os fundamentos constam em duas alíneas, sendo a primeira sobre a existência de um único fornecedor e a segunda a existência de contrato anterior e se justifique a uniformidade de padrão.

Digno de nota é que apenas no acórdão nº 6/2023, o TA questiona a uniformidade de padrão ao processo de contratação instruído pela Procuradoria Geral da República, pois esta alegava que contratou diretamente uma vez que tinha na sua posse um contrato visado pelo TA para prestar serviços de manutenção e reparação de sistema de refrigeração no edifício, quando na verdade o objeto era a manutenção e reparação dos aparelhos de ar-condicionado. Portanto, o TA entendeu que não existia similitude entre os objetos dos contratos que fundamentasse a manutenção do eventual padrão e recusou o visto no contrato determinando nestes termos a cessação de quaisquer abonos, a partir da data em que, da respetiva decisão for dado conhecimento aos serviços.

As instituições públicas entendem a uniformidade de padrão e continuidade de serviços em diferentes prismas, e nem a UFSA como unidade de supervisão e nem TA e PGR como garantes da legalidade têm chamado atenção a este aspeto. São celebrados contratos com valores elevados e alguns submetidos intempestivamente a fiscalização do tribunal, como podemos verificar no quadro anterior, sendo que nessas situações o visto é recusado pelo TA. Pelo que, há margem para questionar-se: Não estará este argumento de uniformidade de padrão e continuidade de serviços a ser utilizado de forma abusiva? E uma vez recusado o contrato a instituições não executam essa despesa? Qual é o mecanismo que garante o controle da não execução desses contratos tendo em



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

conta que o visto constitui um ato jurisdicional condicionante da eficácia global dos atos e mais instrumentos legalmente sujeitos à fiscalização prévia, de acordo com o disposto no artigo 61 da Lei nº 8/2015, de 8 de Outubro, revista pela Lei nº 13/2024, de junho.

O código de contratos públicos de Portugal também prevê a figura de ajuste direto, definindo-o como a modalidade em que a entidade convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta, nos termos do disposto no artigo 112. Em Portugal não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas, ou seja 30.000 euros para empreitadas e 20.000 euros para formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços. Entendemos que está limitação traz algum sentido da medida em que permite a competição entre fornecedores, garante que as instituições obtenham bens e serviços a preços justos e evita-se as situações de favoritismo, corrupção.

Outro aspeto que verificamos na análise dos acórdãos da Seção de Contas Públicas do TA é que a composição dos mesmos não permite uma análise sucinta do processo porque o TA começa por identificar as partes, as bases legais, em alguns casos apresenta o valor da contratação, e de forma resumida as irregularidades e por fim a decisão do TA. Nos casos dos contratos reenviados após a devolução para melhor instrução a dificuldade é maior porque não consta o histórico do processo.

Além disso, verificamos acórdãos em que a Entidade Contratante que assinou os contratos não era a pessoa autorizada a fazê-lo, tal é o caso dos acórdãos 11, 18, 25 e o tribunal em nenhum momento levantou esta questão em obediência ao estabelecido no artigo 11 do RCP, pois quem assinou os referidos contratos foram os Diretores Nacionais das respetivas instituições em violação ao disposto no artigo 14 que estabelece que quem deve assinar os contratos são as autoridades competentes.

Como visto na alínea c) do artigo 100 do RCP, a Entidade Contratante deve justificar a razoabilidade do preço e das condições de fornecimento, entende o legislador que o ajuste direto é uma modalidade aplicável sempre que se mostre inviável a contratação em qualquer das outras modalidades definidas no regulamento, no entanto, esta deve sempre buscar a melhor proposta para atender ao interesse público, ou seja, contratações mais vantajosas, em menor tempo possível, com maior eficiência e eficácia por parte da Administração Pública. Outrossim, dentro dos procedimentos administrativos é de suma importância a aplicação de princípios consagrados que regem os ditames públicos, como o princípio da legalidade, a razoabilidade, boa gestão, persecução do interesse público etc.

Neste sentido, observamos que o regulamento não tem por objetivo consentir que a Entidade Contratante contrate pelo ajuste direto por conta própria, mas pelo contrário, esta modalidade busca



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

solucionar uma situação excepcional, reunidos os requisitos constantes no artigo 97 do RCP. Daí que os servidores públicos no exercício das suas atividades devem pautar por valores de transparência, integridade, respeito, compromisso e justiça social. Este compromisso tem o seu início na família como célula base da sociedade, de acordo com a Agenda 2025, e passamos a citar: 6.3.4.4:

A família é a célula base da sociedade, ela é o berço dos valores da moçambicanidade, da aprendizagem dos valores morais, cívicos e éticos, do respeito e amor ao próximo e a dedicação à Pátria. É no seio da família unida que os cidadãos ganham as competências que lhes permitam participar na construção de um futuro harmonioso.

É na família que se transmitem valores culturais, religiosos e éticos aos seus membros e esses valores são fundamentais para a coesão social e o funcionamento harmonioso da sociedade.

3. MÉTODO

A pesquisa científica é uma investigação metódica acerca de um determinado assunto com o objetivo de esclarecer aspetos em estudo”, Keller (1995, p. 53). O presente estudo é de natureza qualitativa, apoiado na pesquisa bibliográfica, que segundo (Marconi; Lakatos, 2003), sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. Desta forma “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”, (Marconi; Lakatos, 2003, p.183), bem como na pesquisa documental que segundo Guba e Lincoln (1981), é um intenso e amplo exame de diversos materiais, que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando outras interpretações ou informações complementares, sendo essa busca feita por meio de documentos.

4. CONSIDERAÇÕES

Este estudo analisa a contratação pública em Moçambique como um instrumento para a prestação de serviços essenciais à população, a promoção da concorrência justa entre os fornecedores, a eficiência na alocação de recursos públicos e a prevenção da corrupção, mas com enfoque nas contratações diretas entendidas como sendo uma modalidade de regime excepcional e segundo fundamentos previstos no RCP.

É através da contratação pública que se garante a transparência e responsabilidade governamental, fortalecendo a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. A contratação pública tem como regime geral o concurso público, no entanto em determinadas situações legalmente previstas é necessário abrir mão desta modalidade adotando outras modalidades de contratação tal é o caso do ajuste direto. O ajuste direto é uma modalidade excepcional e segundo os fundamentos previstos no RCP, e não pode ser visto como regra nem como oportunidade para defender interesses privados. A Entidade Contratante ao fundamentar o ajuste direto deve fazê-lo com respeito aos



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

princípios da legalidade, razoabilidade, persecução do interesse público, boa gestão que permitem a utilização racional dos recursos públicos e como um mecanismo flexível mais exigente na atuação da Administração Pública.

Entender o ajuste direto como facilidade no processo de contratação, como tem acontecido é obviar os fins os quais o legislador previu aquela figura no RCP uma vez que as situações que podem fundamentar a adoção já se encontram taxativamente elencadas no artigo 97. Entende-se que algumas situações aquisição de bens e serviços com o fundamento no contrato anterior e necessidade de uniformidade de padrão podem ser adquiridos através das diversas modalidades de contratação criando oportunidades de negócio aos empresários moçambicanos.

No entanto, o ajuste direto tem as suas vantagens quando permite a contratação imediata de bens e serviços essenciais em situações de emergência, quando há necessidade de respostas rápidas onde não se pode recorrer a contratação com concorrência.

Não deve também ficar sem reparo que ao se reconhecer legitimidade a Presidência da República para recorrer a contratação por ajuste direto propicia o uso abusivo do erário público, pois, cremos que pela natureza do órgão, deveria ter primazia no dever zelar pela legalidade e transparência no seu funcionamento, a contratação de serviços para aquela entidade deveria ser com recurso ao concurso, exceto em situações específicas que pela sua natureza justifiquem a contratadas por ajuste direto.

É importante ressaltar que, apesar da aprovação do novo regulamento de contratação pública e de outras leis que promovem a boa gestão, ainda existem desafios a serem enfrentados no contexto das contratações em Moçambique. A corrupção, a burocracia, a falta de transparência continuam a ser obstáculos a serem superados. A implementação da contratação eletrónica, o fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo, a consciencialização de bens públicos, dentre outras, são algumas medidas necessárias para garantir o cumprimento dos procedimentos de contratação e boa gestão pública. A sociedade também é chamada a desempenhar o seu papel na medida em que deve estar vigilante, denunciar os atos ilegais que tome conhecimento, e propor aos órgãos competentes a aprovação de leis com disposições que acautelem plenamente os princípios basilares da probidade pública. Além disso, a sociedade deve educar os seus integrantes com elevados padrões éticos, de modo que ao se relacionarem com a Administração Pública façam-no cumprindo as leis e em benefícios de todos. Cabe aos funcionários e agentes públicos que lidam com matérias de contratação pública, atuar sob os auspícios dos princípios éticos em todas as modalidades e fases de contratação a fim de garantir a confiança dos cidadãos nas instituições e o uso eficaz dos recursos públicos, promovendo o desenvolvimento socioeconómico e a qualidade de vida da sociedade como um todo.

É necessário que o RCP defina a "uniformidade de padrão" que de forma abusiva é usada como argumento para a adoção do ajuste direto e que se estabeleçam os limites temporais de contratação com os mesmos fornecedores tal como acontece no ordenamento português evitando-se situações de falta de concorrência e monopólio das empresas.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

Este estudo poderá servir de base para investigações futuras, tanto no âmbito acadêmico quanto prático, aprofundando a análise sobre como essa modalidade de contratação pode ser melhorada e alinhada aos princípios de transparência, legalidade de modo a atender as demandas da sociedade moçambicana.

REFERÊNCIAS

ATTIE, W. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1992.

CIPMOZ. **Os custos da corrupção para a economia moçambicana**: porquê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal. Maputo: CIP, 2016. https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/CIP-Custos_da_Corruptcao.pdf

CIPMOZ. **Relatório anual sobre transparência, integridade e controlo da corrupção**. Maputo: CIP, 2019. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/07/Relato%CC%81rio-Anual-Sobre-Transpare%CC%82ncia-MIOLO-1.pdf>

COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO. **Estratégia global da reforma do sector público 2001-2011**. Maputo: Portal do Governo, 2001. <https://www.portaldogoverno.gov.mz>

COMITÉ DE CONSELHEIROS. **Agenda 2025 - Visão e estratégia da nação**. Maputo, Moçambique: Comité de Conselheiros, 2003. Disponível em: <https://mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/agenda-2025/83-agenda-2025/file>

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil**: Teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000.

DICIONÁRIO UNIVERSAL DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Texto Editor**. [S. l.: s. n.], 1995.

FAELA, P. G. J. **O Controlo dos dinheiros públicos em Moçambique**. Maputo: UEM, 2017. <https://www.repositorio.uem.mz>

KELLER, C. B. V. **Introdução a metodologia científica**. Petrópolis: Vozes, 1995.

LISBOA, I. I. C. **A Ética na gestão pública**: Estudo do caso dos Tribunais Administrativos. Maputo, UEM, 2012: <https://www.repositorio.uem.mz>

MACAMO, E. **Sociologia Prática**: Como os sociólogos pensam o desenvolvimento. [S. l.]: Imprensa Universitária, 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, M. R.; DA SILVA, C. J. J A Lei de Licitações Brasileira e a Responsabilização dos Agendes Fraudadores. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 4, n. 6, p. e463407, 2023 <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3407>

MOÇAMBIQUE. **Decreto nº 79/2022, de 30 de dezembro**. Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. <https://www.ufsa.gov.mz>

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 1/2022, de 12 de dezembro**. Aprova a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público. <https://www.inm.gov.mz>



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE
DO AJUSTE DIRETO COMO MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
Samya Suraya Meragi Tajú, Teodoro Andrade Waty, Manuel Macia

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 13/2024, de 19 de junho.** Aprova que Aprova a Organização, o Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo. <https://www.pgr.gov.mz/por/content>

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 26/2009, de 29 de setembro.** Aprova o Regime Relativo à Organização, Funcionamento e Processo da Terceira Secção do Tribunal Administrativo. <https://gov.mz/por/content/>

PORTUGAL. **Código de Contratos Públicos. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.** Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro), pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março e pela Lei n.º 30/2021 de 21 de maio. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>

SILVA, J. A. **Regime Jurídico da Contratação Pública em Moçambique, Anotado e Comentado.** Coimbra: Almedina, 2012.

SILVA, J. M. **O Papel do controle interno.** [S. l.]: Universidade do Sul de Santa Catarina, s. d. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br>