

## PROCESSO DE *PROCUREMENT* NA CONJUNTURA DE CRISE DA PANDEMIA DA COVID-19 E A TRANSPARÊNCIA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

Eduardo Agostinho Dzeco<sup>1</sup>, Albino Alves Simione<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho foi refletir sobre o processo de *procurement* e a transparência na atuação do setor público na conjuntura de crise da pandemia da Covid-19 em Moçambique. Durante a pandemia surgiram vários questionamentos em muitos círculos da sociedade, apontando a inadequação de algumas práticas de compras públicas executadas. A gestão menos transparente da contratação em algumas entidades públicas gerou dúvidas quanto ao uso dos recursos alocados face à situação de emergência provocada pela crise sanitária instalada. Realizou-se uma pesquisa classificada como de abordagem qualitativa com cunho descritivo, apoiada no estudo de caso da realidade que caracterizou as contratações no setor público nacional. A operacionalização do trabalho seguiu duas vertentes de investigação principais. Na primeira vertente que é marcadamente teórica realizou-se uma revisão de literatura sobre a temática, e na segunda vertente de caráter essencialmente analítico procedeu-se à análise de conteúdo de documentos regulamentares principais atinentes ao procedimento de contratação, complementados por relatórios relevantes sobre a matéria produzidos por entidades especializadas. Os resultados da pesquisa revelam que apesar de formalmente a administração pública adotar princípios e diretrizes de contratação indicados na literatura, não obstante, na situação de emergência pandêmica os entes públicos utilizaram frequentemente a modalidade de contratação direta que configura exceção à regra de concurso público. Essa prática não impediu a ocorrência de fraudes e desvios, sugerindo fragilidades na aplicação das diretrizes e lacunas nos procedimentos de gestão de contratos para otimizar e gerar a transparência no processo de *procurement* público realizado durante o período de 2020-2022.

**Palavras-chave:** *procurement*; transparência; gestão pública; emergência.

## PROCUREMENT PROCESS IN THE CIRCUMSTANCE OF THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS AND TRANSPARENCY IN PUBLIC CONTRACTING IN MOZAMBIQUE

**Abstract:** This work aimed to reflect on the procurement process and transparency in the performance of the public sector in the context of the Covid-19 pandemic crisis in Mozambique. During the pandemic, several

- 
- 1 Mestrado em Gestão para o Desenvolvimento pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais do Chile (FLACSO). Docente da Universidade Joaquim Chissano (UJC), Moçambique.
  - 2 Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Auxiliar da Universidade Save (UniSave), Moçambique.

---

-- ARTIGO RECEBIDO EM 02/04/2024. ACEITO EM 31/05/2024. --

questions arose in many circles of society, pointing out the inadequacy of some public procurement practices carried out. The less transparent management of hiring in some public entities generated doubts regarding the use of allocated resources in light of the emergency caused by the established health crisis. Research classified as a qualitative approach with a descriptive nature was carried out supported by a case study of the reality that characterized hiring in the national public sector. The operationalization of the work followed two main research strands. In the first aspect, which is markedly theoretical, a literature review was carried out on the subject, and in the second aspect, which is essentially analytical in nature, a content analysis of main regulatory documents relating to the contracting procedure was carried out, complemented by relevant reports on the subject produced by specialized entities. The research results reveal that although the public administration formally adopted contracting principles indicated in the literature, nevertheless, in the pandemic emergency, public entities frequently used the direct contracting modality, which constitutes an exception to the public tender rule. This practice did not prevent the occurrence of fraud, suggesting weaknesses in the application of guidelines and gaps in contract management procedures to ensure and optimize transparency in the public procurement process carried out during the 2020-2022 period.

**Keywords:** procurement; transparency; public management; emergency.

## 1 INTRODUÇÃO

É comum, em vários países, que a atividade de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços para as diferentes entidades do Estado siga formalidades e rituais procedimentais que são obedecidos visando assegurar o uso racional dos recursos públicos disponibilizados pelos governos. Geralmente, essas atividades são executadas por uma unidade da administração pública especializada no processo de *procurement* (o mesmo que licitação), ainda que sejam observadas algumas variações, dependendo das estratégias de ação adotadas em cada país. Com efeito, enquanto em alguns casos a atividade de *procurement* público é realizada de forma centralizada, noutros, opta-se pela descentralização da mesma.

Entretanto, em situações excepcionais, algumas dessas formalidades associadas ao processo de licitação são dispensadas, por várias razões. Autores como Naves (2020, p. 36), referem que na situação de crise como a imposta pela pandemia da Covid-19, tendencialmente os organismos públicos não seguem as regras habituais para efetivação da contratação de bens e serviços necessários para responder às demandas da sociedade resultantes do contexto de crise. Isso ocorre porque o reconhecimento da situação de emergência é condição para que a administração pública efetue compras e contratações de serviços com o máximo de agilidade, e por essa razão ser necessária a flexibilização de grande parte das normas que norteiam o processo de contratação.

Em meio a uma conjuntura de crise como foi o caso da provocada pela Covid-19, pode-se afirmar que a necessidade de os governos nacionais e subnacionais oferecerem respostas rápida à situação, criou novas oportunidades de se explorar as debilidades das administrações assim como a inadequada transparência. Nesse sentido, entende-se, pois, que as dinâmicas de funcionamento da máquina pública suscitadas por uma situação emergencial, propiciam a ocorrência de desvios de fundos ou mesmo a sua utilização indevida. Tal ocorre, porque se trata de um momento excepcional no qual se exige que a atuação da administração ocorra de forma ágil e tempestiva, visando atender as demandas da sociedade, que se multiplicam.

Nessa perspectiva, os governos e suas administrações correm vários riscos ao agirem de forma apressada sem verificar devidamente os fornecedores ou averiguar a determinação dos preços e se eles são ou não justos. Diante da pandemia, a tendência dos processos de contratação foi de se desenrolarem em um ambiente muitas vezes marcado pela ausência de maior abertura dos entes públicos, não fornecimento e acesso a informação sobre as práticas de gestão em uso.

Como salientado por Kopkei (2020, p. 5), em períodos de emergência, no processo de *procurement* público há necessidade de estabelecer equilíbrio entre a urgência e a habilidade do governo em responder com celeridade a demanda de bens e serviços. Esta abordagem é corroborada por Bermúdez *et al.*, (2021) ao afirmarem que em momentos de crise, requer-se que o Estado tenha capacidade de imprimir ações rapidamente, acelerando deste modo os processos de contratação.

Em Moçambique, nos primeiros meses do ano de 2020, período no qual se verificou a intensificação dos casos de contaminação pelo coronavírus, registou-se no país, a execução de mais de 68 mil milhões de meticais (CIP, 2020), nas diferentes esferas governamentais (central, provincial, distrital e municipal).

Esse montante é equivalente a mais de 822 milhões de euros, correspondentes ao equivalente a 14 mil contratos que teriam sido celebrados com diversas empresas sem prévia realização de concurso público (CIP, 2020). A contratação ocorreu durante os sucessivos períodos de decretação pelo presidente da república do Estado de emergência e de calamidade pública. Isso significa, em outras palavras, dizer que houve recurso ao ajuste direto (contratação direta) com vista a responder as necessidades resultantes da Covid 19, tendo sido utilizado como fundamento, o artigo 94º do Decreto nº 5/2016, de 08 de março, que regulamentou a contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado (norma em vigor na época da pandemia, contudo, revogada pelo Decreto nº 79/2022, de 30 de dezembro).

Em face do anteriormente descrito e da aprovação pelo governo do Decreto nº 12/2020, de 02 de abril, que estabeleceu medidas de prevenção e contenção da propagação da pandemia e criação de condições de biossegurança contra a doença, este estudo teve como objetivo refletir sobre o processo de *procurement* e a transparência na atuação do setor público na conjuntura de crise da pandemia da Covid-19 em Moçambique. A intensão foi, especificamente, expor com base nas normas respetivas, as condições que habilitam o processo de licitação apontando os riscos potenciais e desafios para os organismos públicos em contextos de exceção no país, assim como, descortinar se as regras de contratação pública estabelecidas concorreram para otimizar e gerar maior transparência no setor público moçambicano.

O trabalho mostra-se relevante na medida em que no período da pandemia foi frequente observar em várias plataformas sociais, o levantamento de debates em torno da atuação do poder público na resposta à pandemia. Nas discussões, inúmeras vezes, foram ressaltadas suspeições de promiscuidade, falta de zelo, corrupção, e falta de flexibilidade e transparência manifestados na atuação dos servidores públicos (CIP, 2020, p. 1; Pereira *et al.*, 2021, p. 45).

Nisso, busca-se contribuir para a literatura nacional, com a reflexão sobre a temática e sistematização do conhecimento existente, reduzindo-se assim eventuais lacunas ainda existentes relativamente a trabalhos que se ocuparam do seu aprofundamento com relação ao processo de contratação pública em contexto de crise e exceção, colaborando igualmente para o aprimoramento dos princípios normativos e dos instrumentos de gestão de compras públicas já existentes.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em quatro partes. A segunda é dedicada à exploração da visão teórica que norteia a ideia de *procurement* público. Na sequência, a terceira parte se ocupa da descrição dos métodos de investigação aplicados para o desenvolvimento do estudo. Na quarta parte, realiza-se a apresentação dos resultados da pesquisa, e por fim, são expostas algumas considerações possibilitadas pela análise empreendida no estudo.

## **2 PROCUREMENT E O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A realização de atividades de *procurement* público representa, nos dias atuais, um dos principais desafios para a efetivação de uma boa-gestão da coisa pública, isenta e comprometida com a satisfação das demandas e realização dos interesses da coletividade com eficácia e eficiência que são desejadas. Em termos gerais, pode-se afirmar que a atividade de compras consiste na aquisição de bens materiais, ao menor custo, para as organizações do setor público ou privado. O menor custo não se refere necessariamente à compra ao preço mais baixo, na medida em que envolve aspetos como a quantidade certa, a qualidade especificada, dentro do prazo desejado, ao preço mais conveniente e nas melhores condições de segurança (Paulino; Reis, 1998, p. 145).

Relativamente a isso, tem-se na administração pública, que as abordagens teóricas que informam as discussões sobre o *procurement* associam a problemática das compras públicas a duas correntes de entendimento, designadamente, uma de caráter normativo e outra de caráter prescritivo.

Na corrente normativa sobre o processo de compras públicas é sustentado que os principais objetivos da atividade de aquisições podem ser subdivididos em quatro vertentes importantes de serem decifradas. A primeira vertente implica obter mercadorias e serviços na quantidade e com qualidade necessárias. A segunda vertente envolve adquirir mercadorias e serviços ao menor custo. A terceira implica garantir um melhor serviço possível e pronta entrega por parte do fornecedor. Por fim, a última vertente se cinge em desenvolver e manter boas relações com os fornecedores e desenvolver fornecedores potenciais (Arnold, 2014, p. 193).

Por sua vez, na corrente mais prescritiva argumenta-se que no processo de compras realizadas pelo governo e seus entes, a efetivação do *procurement* público deve obedecer sempre a alguns princípios imprescindíveis, nomeadamente: o custo benefício; a justiça e integridade; a competitividade efetiva; a transparência e a prestação de contas (Kopkei, 2020, p. 7).

Para os fins deste trabalho, a discussão realizada concentra-se nos ideais da segunda corrente, focalizando-se especialmente no princípio da transparência. A transparência administrativa, segundo discorre Naves (2020, p. 35) é um dos fundamentos básicos do Estado democrático de direito, assim como da administração pública moderna. Nessa perspectiva, ela possibilita o acesso à informação e a participação na gestão da coisa pública, pois, diminui os espaços reservados ao carácter sigiloso da atividade administrativa, que constitui ponto de partida para nichos de ineficiência, do arbítrio, da impunidade do poder e da corrupção.

A transparência de acordo com Pinho *et al.*, (2020, p. 263) pode ser ativa ou passiva, dependendo do agente que toma a iniciativa. A ativa consiste no dever que os órgãos e entidades públicas têm de promoverem a divulgação de informações de interesse geral de forma objetiva, clara, periódica e sistematizada, e em local de fácil acesso, incluindo os portais oficiais de internet. Esta ação é tomada independentemente da solicitação de qualquer ente. Por seu turno, a passiva prende-se com o fornecimento de informações somente sob solicitação do interessado. Esta transmissão deve ser feita em tempo útil, se a matéria não estiver coberta pela figura do sigilo.

No entender de Simione (2017) ela expressa a importância da constituição de um setor público “orientado pelas práticas de transparência, tanto no que diz respeito à utilização dos bens e recursos públicos, quanto ao que se refere aos procedimentos e avaliação de resultados. Além disso, ela é encarada conforme o nº 1 do artigo 7º, do Decreto nº 30/2001, de 15 de outubro, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, igualmente como fator importante para a melhoria dos serviços e da atuação da máquina pública. Apresenta-se a seguir no Quadro 1, uma síntese que ilustra como a transparência é teoricamente concebida no processo de funcionamento dos órgãos da administração pública nacional.

Quadro 1 - Conceção teórica do princípio da transparência

| Princípio            | Conceção Adotada  |
|----------------------|---|
| <b>Transparência</b> | Provisão de informações necessárias e suficientes sobre ações, procedimentos e decisões do governo para sua avaliação e fiscalização por parte de agências públicas, organizações não-governamentais e cidadãos.  |
|                      | Apresentação de orçamento de forma detalhada relativamente a cada programa de receita e despesa sendo discriminada para cada programa implementado no processo de gestão.   |
|                      | Acompanhamento do público sobre o decurso do processo de arrecadação fiscal e a integridade das informações contidas nos relatórios orçamentários.  |
|                      | Divulgação dos resultados das ações governamentais para apresentar os <i>outcomes</i> (impactos) subjacentes à execução do orçamento, bem como o reforçar as responsabilidades e a continuidade do exercício da atividade de gestão e o cumprimento do seu papel e a suas funções na administração pública. |

Fonte: Adaptado de Simione (2017)

Corroborando essa linha de entendimento presente no quadro anterior, Bellver e Kaufmann (2005) e Pinho *et al.*, (2020) asseveram que a informação e a justificação se evidenciam como basilares para o processo de transparência na contratação pública. De acordo com essa visão, tem-se que qualquer exercício de atividade do poder público requer, indubitavelmente, o cumprimento do requisito básico de transparência.

Conforme destacado por Heald (2003, p. 723) a transparência no processo de contratação estaria, então inserida no processo democrático que a vincula ao acesso à informação sobre a gestão pública como forma de fornecer ao público dados sobre as decisões governamentais, de modo que a sociedade seja capaz de responsabilizar, tanto os atores políticos quanto os burocratas sobre a utilização dos recursos. Ela joga também, um papel importante como preceito que se impõe na gestão para evitar que atos de corrupção e outras formas de conduta ilegal sejam praticados, tornando assim as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas. Assim sendo, pode-se assinalar alguns desafios decorrentes dos riscos à materialização do *procurement* períodos de emergência, a conciliar com o princípio de transparência, conforme indicado no Quadro 2, apresentado a seguir.

Quadro 2 - Desafios da observância da transparência na contratação emergencial

| Ord. | Desafios   | Descrição  |
|------|--|--|
| 1    | <b>A pressão relativa ao tempo de execução do objeto de contratação</b>      | O fato de o objeto de contratação exigir celeridade na sua materialização não deixa muito espaço de manobra para que todo o aparato procedimental que seria aplicável numa situação ordinária seja observado, daí, há que tomar em consideração a necessidade de pré-disposição de todos os atores para a abertura e disseminação de toda a informação necessária para que o público esteja confiante em relação a legalidade e mérito das contratações. |
| 2    | <b>A omissão decorrente da falta de clareza nos procedimentos propostos</b>  | As omissões e lacunas concernentes a alguns procedimentos ligados a transparência, decorrentes da própria legislação que versa sobre a matéria, são um entrave para a atuação dos entes públicos dentro de padrões desejáveis, no que tange a razoabilidade das suas decisões no quesito equilíbrio e igualdade de oportunidade.   |
| 3    | <b>A integridade dos funcionários e agentes do Estado</b>                    | O aspeto atinente a atitude e comportamento dos funcionários e agentes do Estado continua a ser uma das principais barreiras na atuação da administração pública. Com efeito, uma conduta ética é fundamental para a transmissão de confiança a todos os atores processuais.   |
| 4    | <b>Os mecanismos de publicitação dos atos administrativos de contratação</b> | As limitações atinentes as tecnologias de informação e comunicação para a divulgação de todas as ações desencadeadas no âmbito do <i>procurement</i> público, para que todos os interessados tenham acesso a base legal e meritocrática relativa as contratações, constitui um obstáculo para a transparência do processo.   |

| Ord. | Desafios  | Descrição  |
|------|---|--|
| 5    | <b>Os mecanismos de fiscalização prévia em períodos de emergência</b> | Ainda que seja naturalmente difícil, tendo em conta o contexto, é importante que sejam criados mecanismos de fiscalização prévia dos atos de contratação pública praticados no período emergencial. No entanto, dado a complexidade do processo, esse propósito torna-se de difícil operacionalização, considerando que o aparato administrativo não estaria em condições de responder em tempo útil a demanda de todos os entes no concernente a fiscalização prévia dos seus atos. |
| 6    | <b>A publicidade dos atos</b>   | Ainda que a legislação não obrigue as entidades públicas a divulgar de forma detalhada todos os aspetos inerentes ao processo de contratação pública, para a defesa de um bem maior, alicerçado na confiança da coletividade em relação aos gastos públicos, seria desejável que por iniciativa própria, ou de forma voluntária, todos os atores assumissem essa postura como sua forma de atuação.  |

Fonte: Elaborado pelos Autores

Do exposto anteriormente, o princípio da transparência, de acordo com o Kopkel (2020) requer que todo o processo de *procurement* realizado pela administração pública esteja aberto a todos os entes ou organizações qualificadas ou pessoas singulares habilitadas interessados em participar. Disso, depreende-se que tanto as conceções da vertente prescritiva que sustentam a contratação pública quanto o sentido teórico-normativo do princípio da transparência dado ao processo de compras públicas, mostram-se coerentes para refletir acerca das ações de *procurement* que têm sido desencadeadas pela administração pública moçambicana. Assim, percebe-se, pois, que do ponto de vista material ou funcional, a literatura especializada a incorporação da transparência na ação governamental é encarada como uma postura incontornável.

## 2.1 Cenário e Riscos da Contratação Pública em Situações de Emergência

A resposta ao cenário de emergência gerado pela pandemia da Covid-19 exigiu dos governos do mundo inteiro a adoção de medidas consentâneas com a magnitude do problema e as especificidades de cada país, no que diz respeito aos aspetos de natureza política, económica e social (Naves, 2020; Beutter, 2020; Berenguer, 2020; Cuamba *et al.*, 2021; Muianga; Ibraimo, 2021; Bermúdez; Arias; Terán, 2021; Sotola, Pillay; Gebrihet, 2022; Precinotto *et al.*, 2023). No entanto, independente disso, as medidas implementadas não ficaram alheias aos diversos riscos que circundam as compras públicas.

Como discorre Naves (2020, p. 39-40), em vários países da América Latina, foram aprovados dispositivos normativos que autorizaram que qualquer ente do poder público dispensasse a observância do procedimento de contratação quando exclusivamente, em função da emergência de saúde pública, buscasse adquirir bens/insumos ou contratar serviços. Tais dispositivos conferiram à administração pública, a possibilidade de realizar pesquisa simplificada de preços e, em situações excepcionais, que celebrasse contratações sem prévia pesquisa de preços e contratasse por preços superiores aos estimados, mediante justificativa. No entanto, na ótica de Estorninho (2020), a simplificação de procedimentos deu espaço, algumas vezes, à denominada “desprocedimentalização”, entendida como

prática de licitação, por parte dos órgãos da administração pública, sem observância de dispositivos legalmente estatuídos.

No caso dos países da Europa, como afirma Beutter (2020, p. 1-2), as normas de contratação visando lidar com o momento emergencial, estabeleceram basicamente a prerrogativa dos governos de efetuarem contatos diretos com provedores de serviços ou por meio de seus representantes, junto dos grandes produtores de insumos necessários para a mitigação da Covid-19. Além disso, foi estabelecida a redução do intervalo de tempo entre a manifestação de interesse de contratação pública e a data de submissão de propostas pelos interessados, assim como a adoção de procedimentos de negociação direta sem necessidade de publicação prévia do interesse em contratar.

Já em vários países do continente Africano, é possível notar, de acordo com Kopkei (2020), que com vista ao enfrentamento da elevada demanda por equipamentos e materiais diversos para fazer face à crise sanitária global e seus efeitos adversos, foram introduzidas também algumas medidas administrativas de emergência no intuito de garantir celeridade nas ações de resposta à necessidade de assistência pelas entidades públicas. As principais medidas representaram a simplificação dos procedimentos de contratação, bem como o suprimento das necessidades em tempo útil.

Nessa esteira, é de se compreender que o conjunto de medidas e procedimentos que foram estabelecidas pelos governos, conforme mencionado, com destaque para a que possibilitou a negociação direta com potenciais provedores de serviços, sem a publicação prévia do interesse em contratação, em um contexto de normalidade de funcionamento da administração pública, não seria recomendável. Porque, em períodos normais, a necessidade de garantia da competitividade do mercado, economicidade na adjudicação e transparência no processo de contratação, se afiguram princípios essenciais para a sustentabilidade e equilíbrio do mercado.

Contudo, face ao cenário emergência e em defesa do interesse supremo da salvaguarda de vidas humanas, pode-se afirmar que esses pressupostos foram preteridos, pelo menos por um determinado período de tempo. Resumidamente, podem ser destacadas como medidas principais as constantes no Quadro 3, apresentado a seguir.

Quadro 3 - Processo de procurement de emergência no contexto da Covid-19 em África

| Ord. | Medidas Adotadas  | Países Aplicadores   |
|------|---|--|
| 1    | Simplificação de procedimentos de contratação relativos a bens e serviços solicitados no contexto da Covid-19 | Argélia, Angola, Camarões, Chade, Comores, Eswathine, Gâmbia, Malawi, Marrocos, Senegal, África do Sul |
| 2    | Centralização do <i>procurement</i> para assegurar a rápida provisão de bens e prestação de serviços          | Etiópia, Gâmbia, Níger, Senegal, África do Sul   |
| 3    | Delegação de compras para governos sub-nacionais e Ministérios de linha                                       | Etiópia, Quênia  |
| 4    | Contratação direta  | Gana, Moçambique, Senegal  |

Fonte: Adaptado pelos Autores de Kopkei (2020).

Percebe-se, do descrito no quadro que os vários países africanos mencionados, em princípio e de forma contextualizada, optaram pelo seguimento de regras distintas, mas com a preocupação única de reduzir os efeitos nefastos da pandemia. Embora isso, e apesar de a adoção de regras emergenciais resultantes da pandemia possibilitar que o poder público atue em resposta às demandas específicas do momento, entende-se ser importante que todas as entidades que optem pela medida de contratação direta adotem igualmente posturas que possibilitem o cumprimento do dever de tornar públicos os fundamentos que justificam tal opção, assegurando a transparência.

Isso deve ocorrer, porque as contratações públicas baseadas na conjuntura de crise favorecem a aplicação de regras mais brandas e são, por isso, suscetíveis de maior exposição a riscos relativos à integridade de todos os processos conduzidos dentro dessa conjuntura emergencial. Vale, então, pontuar, de acordo com a OCDE (2016) que os riscos associados ao processo de *procurement* podem influenciar a qualidade dos bens fornecidos e dos serviços prestados, minando a confiança e descredibilizando todo o processo. O Quadro 4, a seguir, apresenta o resumo sobre os riscos potenciais capazes de influenciar as diferentes etapas do processo de compras públicas.

Quadro 4 - Riscos relativos à integridade no processo de *procurement* público

| <b>Etapas</b>                  | <b>Descrição</b>  | <b>Riscos</b>   |
|--------------------------------|---|---|
| <b>Fase Prévia ao Concurso</b> | <b>Avaliação das necessidades e perscrutação do mercado</b>                         | Inadequada avaliação das necessidades.<br>Influência de atores externos nas decisões.<br>Acordos informais.   |
|                                | <b>Planificação e orçamentação</b>  | Fraca planificação do <i>procurement</i> .<br><i>Procurement</i> não alinhado com a visão geral relativa ao investimento.<br>Orçamentação não realística. |
|                                | <b>Produção das especificações</b>  | Especificações técnicas ajustadas a uma empresa específica.<br>Falta de clareza nos critérios de avaliação.<br>Solicitação de amostras desnecessárias.    |
|                                | <b>Escolha dos procedimentos de <i>procurement</i> (modalidades de contratação)</b> | Falta de fundamentação para a escolha da modalidade de contratação.<br>Uso abusivo da extrema urgência.   |
| <b>Fase do Concurso</b>        | <b>Solicitação de propostas</b>   | Ausência de anúncios públicos de abertura do concurso.<br>Não divulgação dos critérios de seleção.  |
|                                | <b>Submissão de propostas</b>   | Falta de competição.  |
|                                | <b>Avaliação de propostas</b>   | Conflitos de interesse e corrupção.   |
|                                | <b>Adjudicação do contrato</b>  | Falta de clareza nas propostas financeiras.<br>Falta de acesso aos relatórios de avaliação.   |

Fonte: Adaptado de OCDE (2016)

Face ao descrito no quadro anterior, entende-se, que para a mitigação do risco de desvios na contratação pública como a ocultação de contratos, a sobrefaturação e a colusão em períodos de emergência, é recomendável que os governos adotem medidas tais como: a publicação de todos os contratos públicos; a adoção de concursos públicos, auditoria e relatórios de escrutinação dos processos; a publicação das empresas adjudicadas e a respetiva estrutura acionista e o fortalecimento da cooperação entre as autoridades e com a sociedade civil em matérias de transparência das finanças públicas e provisão de bens e serviços (FMI, 2020).

Ainda sobre as medidas de mitigação dos riscos nas compras públicas em períodos emergenciais, Precinotto *et al.*, (2023) consideram que dado a prerrogativa legalmente estatuída de dispensa de licitação, as contratações deveriam ser acompanhadas por um maior aparato administrativo de controle das ações desencadeadas para a garantia de maior transparência e conseqüente incremento da confiança dos cidadãos em relação ao sistema de contratação pública. Para os autores, isso é recomendável visto ser em situação de emergência, que paradoxalmente, observa-se a redução da transparência e maior fragilização do controle social.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho classifica-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, visto que o problema que foi levantado orientou-se por uma investigação de cunho descritivo (Godoy, 2010). Os procedimentos seguidos na realização da investigação desencadeada foram baseados em três vertentes.

A primeira delas envolveu a efetivação de uma pesquisa com enfoque na revisão de literatura, especialmente de estudos nacionais anteriores sobre a temática e trabalhos de países como Brasil e Portugal. Para obter os artigos que fundamentaram a revisão, foi realizado um levantamento em repositórios do *Scielo e Google Scholar*. Para a busca dos textos, foram informados os seguintes descritores: “*procurement* público”, “contratação pública”, “transparência na administração pública”, “gestão de contratos públicos”, “concurso público” e “compras públicas”.

Foram considerados principalmente trabalhos redigidos na língua portuguesa, no período de 1998 a 2024. Somente foram selecionados aqueles que respondiam ao objetivo definido e que concorriam para a operacionalização do estudo, pelo fato de se constituírem como relevantes para o cumprimento dessa finalidade.

Foram igualmente pesquisados documentos especializados relacionados com a gestão e transparência no setor público publicados por organismos nacionais e internacionais, nomeadamente: Ministério da Economia e Finanças (MEF), Centro de Integridade Pública, (CIP), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e Fundo de Monitoria do Orçamento (FMO) publicados no período de 2020 a 2023. Nos referidos documentos buscou-se, essencialmente, colher informação relevante que retrata tanto experiências nacionais quanto internacionais sobre o tratamento que tem sido dado à temática do *procurement* público, relacionando-o com a problemática da transparência nos organismos públicos.

A segunda vertente da pesquisa fundamentou-se no conjunto de diretrizes-normativas (decretos governamentais) atinentes à institucionalização de princípios relativos ao processo de contratação pública, regras sobre a atividade administrativa pública em situação de emergência assim como ligadas a transparência em Moçambique, destacando-se o (Decreto n° 5/2016, de 8 de março, Decreto n° 12/2020, de 2 de abril e Decreto n° 30/2001, de 15 de outubro). Conforme explicitado por Creswell (2010) a pesquisa de documentos apresenta-se como uma técnica de recolha de informação poderosa para a exploração de um problema ou fenômeno, tendo-se mostrado por isso valiosa para o desenvolvimento da investigação realizada.

Dado as vantagens que a pesquisa documental oferece, ela permitiu desvelar aspetos normativos significativos inerentes à contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, e espelhar o percurso que caracterizou a institucionalização de medidas excepcionais importantes que vigoraram no país durante a pandemia. Outra vantagem de seu uso foi que os documentos avaliados funcionaram como complementares para evidenciar as experiências do caso estudado, por meio de acesso a informações que evidenciam as manifestações da problemática do *procurement* e transparência no período pandémico em Moçambique.

Importa salientar que a realização do trabalho foi sustentada no estudo de caso como estratégia de pesquisa, para descortinar como ocorreram as práticas associadas ao tema no contexto nacional. A intenção de sua realização visou o aprofundamento das possibilidades de melhoramento dos instrumentos de gestão de contratos públicos e consolidação dos procedimentos seguidos ao nível da administração pública, durante os períodos excepcionais de crise ou emergência.

Para a operacionalização da análise empreendida, utilizou-se o método de análise de conteúdo, tanto para os textos quanto para os documentos pesquisados. De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo é aplicável a esse tipo de fontes de dados, mediante procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das informações que são obtidas, possibilitando a interpretação e a inferência de conhecimentos relativos às condições e sentido das mesmas. Assim, ela se destinou a encontrar significados (teóricos) dentro do conjunto de informações que foram sendo selecionadas e que ajudaram os pesquisadores na descrição qualitativa (das práticas) do fenômeno.

Enfim, a opção pelos caminhos investigativos anteriormente mencionados, se justifica em razão de os mesmos se terem mostrado adequados para visar o objeto e alcançar o objetivo proposto, uma vez que possibilitaram não só a materialização da pesquisa, a recolha de informações relevantes, mas também ajudaram na resposta ao problema de estudo que foi levantado.

#### **4 ENQUADRAMENTO DO PROCESSO DE *PROCUREMENT* PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE**

O dispositivo regulamentar sobre o *procurement* na administração pública moçambicana, Decreto n° 5/2016, de 8 de março, dispôs sobre a política de aquisições em seu artigo 3º, dentre os vários princípios a transparência, a finalidade, a razoabilidade,

a prossecução do interesse público, a publicidade, bem como a boa gestão financeira. E estabeleceu no artigo 5º que na contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços, realizada pelos entes públicos, observam-se três regimes jurídicos de contratação, geral, excepcional e especial. Na reflexão empreendida neste trabalho, são consideradas somente os dois primeiros.

Os resultados da pesquisa apontam, que na operacionalização do processo de *procurement*, por um lado, a norma recomenda que o regime geral para a contratação pública deve ser encarado como a forma de procedimento comum à contratação no funcionamento da administração pública no país. A compreensão sobre o alcance desse preceituado é de que ele remete à obrigatoriedade de cumprimento desse regime, fundamentado no ideal de defesa do interesse público.

Nessa perspetiva, tem-se que no processo de contratação pública nos termos do artigo 6º, o regime geral está alinhado ao explicitado por autores como Alves (2020) ao sustentar que se revela importante não apenas para garantir a escolha das melhores propostas, mas também, garantir que a seleção seja realizada sem favorecimento ou interferência de fatores externos ao processo. Desse modo, a concorrência que é um de seus pressupostos é assegurada por meio da instauração de procedimento de concurso que aumenta a possibilidade de integridade, imparcialidade e transparência que são princípios que se vislumbram como barreiras para a corrupção e clientelismo nesse tipo de processos.

Por outro lado, é possível assinalar, que os entes públicos podem também recorrer à contratação sem concurso. Nessa vertente, a operacionalização do processo de *procurement* configura um regime excepcional de contratação pública, definido nos termos do artigo 8º como prática convenientemente aplicável em situação de emergência, que possa causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Estado ou à sociedade e apenas para satisfazer o objeto da emergência e pelo prazo da sua duração.

O regime excepcional de contratação pública é composto por um conjunto de modalidades contratuais designadamente: concurso limitado, concurso de pequena dimensão, concurso com prévia qualificação, concurso por lances, concurso em duas etapas, concurso por cotações e, por fim o ajuste direto. Esta última é a modalidade de contratação frequentemente adotada em situações de emergência. Recorrendo-se ao Quadro 5 apresentado a seguir, é possível observar com base numa síntese comparativa, as características e procedimentos distintivos prescritos para a adoção das modalidades de concurso público e de ajuste direto.

Quadro 5 - Comparação das modalidades de concurso público e de ajuste direto

| Modalidade              | Características  | Fases do Procedimento de <i>Procurement</i>   | Duração                 |
|-------------------------|--|---|-------------------------|
| <b>Concurso Público</b> | O concurso público representa a modalidade inserida no regime de contratação geral, que deve guiar o setor responsável pelas aquisições no setor público enaltecendo a necessidade de defesa do interesse público, devendo prevalecer sempre que houver necessidade de contratação. É um concurso aberto a pessoas singulares e coletivas que reúnam os requisitos exigidos. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preparação e lançamento;</li> <li>2. Receção das propostas e dos documentos de qualificação;</li> <li>3. Abertura das propostas e dos documentos de qualificação;</li> <li>4. Avaliação, classificação e recomendação do júri;</li> <li>5. Anúncio do posicionamento dos concorrentes;</li> <li>6. Adjudicação, cancelamento ou invalidação;</li> <li>7. Notificação aos concorrentes;</li> <li>8. Reclamação e recurso;</li> <li>9. Celebração do contrato.</li> </ol> | Entre 45 dias a 60 dias |
| <b>Ajuste Direto</b>    | O ajuste direto representa a exceção das exceções no regime excecional de contratação. Trata-se de uma modalidade de contratação aplicável somente em situações peculiares como são os casos de emergência, existência de um único fornecedor ou provedor de serviços no mercado, ou falta de comparência dos concorrentes num concurso anteriormente aberto.                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitação das propostas;</li> <li>2. Receção das propostas;</li> <li>3. Aceitação das propostas;</li> <li>4. Verificação de suficiência de qualificação para o cumprimento do objeto de contratação;</li> <li>5. Adjudicação, cancelamento ou invalidação;</li> <li>6. Celebração do contrato.</li> </ol>   | Entre 7 dias a 15 dias  |

Fonte: Elaborado pelos Autores com base no Decreto nº 5/2016, de 8 de março

Importa, assinalar, a norma prescreveu que em qualquer das modalidades de contratação a observância e cumprimento de todas as fases do procedimento de *procurement* por parte dos entes públicos, estando essa determinação associada à necessidade de se assegurar a transparência e salvaguarda do interesse público. No geral, atentando-se à situação de emergência, enfoque central deste trabalho, pode-se compreender que os principais elementos diferenciadores dessas duas modalidades residem fundamentalmente nos seguintes aspetos: anúncio do processo, tempo de execução e fiscalização prévia pelo Tribunal Administrativo (TA).

Ademais, em termos comparativos, a modalidade de concurso público possui vantagens, tanto do ponto de vista da competitividade quanto da qualidade de bens adquiridos ou de serviços prestados. Uma vez que ela, permite o aumento do leque de opções existentes no mercado, favorecendo o exercício do princípio da economicidade plasmado na administração pública, ao possibilitar que seja, dentre várias propostas, selecionada aquela que tiver apresentado a melhor proposta (menor preço avaliado, ou melhores propostas técnica e financeira conjugadas). De resto, a obrigatoriedade de observância de procedimentos como a publicação do anúncio, adjudicação e demais atos afins, inseridos no espírito do princípio da transparência, em parte proporciona o escrutínio dos cidadãos interessados, em relação a legalidade e ao mérito do processo.

É de destacar quanto à modalidade de contratação direta que ela tende a garantir maior celeridade para a realização da adjudicação do concorrente, ou, no caso vertente, na escolha do ente contratado que será encarregue pelo fornecimento do bem ou prestação do serviço desejado. Diante disso, entende-se que um dos principais argumentos em favor da

aplicação do ajuste direto como modalidade de contratação pública em períodos de exceção prende-se com a vantagem que oferece quanto ao tempo estimado transcorrido desde a instauração do procedimento de contratação até a data de execução do contrato, ou seja favorece a redução do número de dias para a verificação dos procedimentos.

Enfim, independentemente desses aspetos diferenciadores, a opção por qualquer das modalidades para o seguimento de procedimentos para a efetivação das compras públicas em momentos de emergência, é preciso garantir (Precinotto *et al.*, 2023), que haja equilíbrio entre a urgência e a defesa de princípios básicos da administração (eficiência, justiça, economicidade e razoabilidade), sob pena de se hipotecar a boa-contratação e qualidade no suprimento dos bens e serviços pretendidos.

#### **4.1 Contratação Pública no Período Emergencial e os Dilemas da Transparência**

Em termos formais, verifica-se que antes mesmo da eclosão da pandemia da Covid-19, havia já sido prescrita no ordenamento jurídico moçambicano, nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 94º, do Decreto nº 5/2016, de 08 de março, a prerrogativa de adoção da contratação direta. No caso vertente do período pandémico, a excecionalidade de aplicação da modalidade de contratação direta foi encarada como decorrente de um evento específico e dentro dos limites do tempo de sua duração, cujos efeitos estimularam os entes públicos a adotarem decisões consentâneas com a magnitude das circunstâncias provocadas pela calamidade pública.

Já as diretrizes relativas à excecionalidade em razão da emergência instituída pelo Decreto nº 12/2020, de 02 de abril, aprovadas pelo governo central vieram reforçar os fundamentos da atuação da administração pública, particularmente no que se refere às compras e prestação de serviços públicos emergências. Nesse contexto, a intencionalidade de imprimir celeridade na resposta aos efeitos da pandemia, concorreu para o estabelecimento de medidas de execução administrativa que tencionaram a prevenção e contenção de sua propagação.

O nº 1 e o nº 2 do artigo 34º desse regulamento instituíram que a aquisição de bens e serviços com carácter de urgência e necessários ao controle da disseminação da pandemia, goza de prerrogativa de aplicação de um regime excecional. Adicionalmente, que bens e serviços essenciais, nomeadamente, materiais essenciais e hospitalar, material de biossegurança, medicamentos, testes de diagnóstico e demais serviços, poderiam ser adquiridos em regime de contratação simplificada.

A flexibilização dos procedimentos de realização da despesa ocorreu igualmente pelo relaxamento das obrigações impostas pelo Tribunal Administrativo (TA) quanto à simplificação de algumas etapas do procedimento de fiscalização dos atos de contratação da administração pública. Isso ocorreu, no intuito de se garantir uma dinâmica que tornasse efetiva a disponibilidade atempada dos materiais de prevenção e combate à Covid-19, melhorar algumas infra-estruturas sanitárias e provimento de água para garantir a higienização. Para tanto foram emitidas as Instruções nº 1/GP/TA/2020, de 2 de abril, nº 2/GP/TA/2020, de 17 de julho e nº 3/GP/TA/2020, de 13 de outubro, pelas quais o

TA isentava a fiscalização prévia dos contratos executados naqueles exercícios devendo ser submetidos para efeitos de fiscalização sucessiva (MEF, 2023).

Apesar de se vislumbrar nessas iniciativas normativas a necessidade de se lidar com a situação de crise emergencial vivenciada, entende-se que de forma contrária, a aplicação da modalidade excecional de contratação pública não impediu como assinalado por Estorninho (2020), o surgimento de problemas relacionados com a utilização indevida de recursos disponibilizados para o setor público durante a Covid-19. No ato da execução de despesas na administração pública moçambicana, o uso da modalidade de contratação excecional gerou falhas na gestão desses recursos.

Tais problemas de gestão – deficiências na realização de despesas – foram caracterizados por cinco tipos de irregularidades principais (contratos não submetidos à fiscalização prévia; despesas não elegíveis ao financiamento; pagamentos indevidos; e pagamentos sem documentos justificativos), como mostra o Quadro 6, elevando as suspeições de existência de anomalias na administração que comprometem o uso correto e transparente dos recursos emergenciais.

Quadro 6 - Casos de contratação pública e incumprimento de procedimentos de transparência

| Nº | Problemas nas contratações públicas no período emergencial da Covid-19  | Montantes envolvidos   | Entidade  |
|----|---|--|---|
| 1  | Falhas e fomento de práticas e atos de corrupção na aplicação de recursos do FMI destinados para contratação de empreitadas de obras públicas para reabilitação de sistemas de saneamento nas escolas do país | Cerca de 3.5 mil milhões de meticais alocados para a reabilitação das escolas  | Fundo de Monitoria do Orçamento (FMO, 2023)   |
| 2  | Celebração de 14 mil contratos sem recurso ao concurso público – executados por meio de ajuste direto.  | Despesas públicas alcançaram 68 mil milhões de meticais  | Centro de Integridade Pública (CIP, 2020)   |
| 3  | Utilização indevida de recursos para despesas emergenciais financiadas por agências de apoio internacional do BM, FMI e EU.   | Cerca de 31,6 milhões USD de doações internacionais corresponde a 11% de 300 milhões USD recebidos                                 | Ministério da Economia e Finanças - Relatório de Monitoria da Execução Financeira e Física dos Fundos Alocados em resposta à Pandemia (MEF, 2022) |
| 4  | Execução de fundos alocados ao Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) sem observância criteriosa de procedimentos legais de contratação pública.  | 12 milhões de meticais destinados à aquisição de material diverso; e 342 milhões de meticais destinados ao apoio direto às escolas | <i>Ibid.</i> (MEF, 2022)  |
| 5  | Irregularidades associadas a processos de contratação, deficiências na prestação de contas, pagamento irregular de benefícios a funcionários e despesas não elegíveis nos programas financiados.              | 4,5% dos 700 milhões USD encaminhados pelo governo central   | <i>Ibid.</i> (MEF, 2022)  |
| 6  | Custo elevado das contratações por ajuste direto, com preços acima da média dos bens e serviços oferecidos pelo mercado.  | Alcance de 90% do preço praticado no mercado nacional  | Centro de Integridade Pública (CIP, 2021)   |

| Nº | Problemas nas contratações públicas no período emergencial da Covid-19   | Montantes envolvidos  | Entidade  |
|----|--|---|---|
| 7  | Pagamentos sem a observância dos procedimentos de contratação legalmente estabelecidos, no montante global do financiamento para despesas da Covid-19.                                       | Correspondente a 9,0% do valor executado no exercício de 2020 | Ministério da Economia e Finanças - Relatório de Monitoria da Execução Financeira e Física dos Fundos Alocados em resposta à Pandemia (MEF, 2023) |
| 8  | Irregularidades nos pagamentos de contratos com recursos alocados ao Instituto Nacional de Ação Social (INAS) para assistência aos grupos mais desfavorecidos (idosos, mulheres e crianças). | 1.7 mil milhões de meticais                                   | Relatório de Auditoria (TA, 2023), <i>in</i> (MEF, 2023)  |

Fonte: Elaborado pelos Autores com base em (MEF, 2022; 2023; CIP, 2020, 2021; FMO, 2023)

O quadro evidencia essencialmente, o cometimento de arbitrariedades no cumprimento dos preceitos normativos no âmbito das compras públicas no período de crise da pandemia. Isso sinaliza que aplicação da exceção à regra no processo de contratação no país conforme argumentado pela CIP (2021, p. 14) “criou oportunidade ao governo para adquirir, com recurso ao ajuste direto, bens e serviços a preços considerados acima da média e cuja relação com a prevenção e combate à pandemia é questionável”. Disso, percebe-se perdas incalculáveis de recursos do erário público, e, conseqüentemente, com implicações bem-estar da população.

Em termos gerais, constata-se na mesma linha do assinalado por Bermúdez *et al.*, (2021) que a declaração da situação de emergência e conseqüente adoção de medidas excepcionais na execução dos fundos para a aquisição de bens e contratação de serviços, por um lado, estimulou o surgimento de práticas de gestão prejudiciais para os objetivos dos entes públicos afetados. Por outro lado, proporcionou o surgimento de falhas violação das normas e casos de corrupção no processo de contratação pública realizado, com maior incidência para os setores da saúde, educação e assistência social.

O entendimento que se tem é de que a prerrogativa de simplificação de procedimentos nas contratações não garantiu a todo o momento o uso racional de recursos, uma vez que grande parte das compras foram efetuadas utilizando a modalidade de contratação por ajuste direto. Tal problema administrativo pode ter ocorrido por conta da existência também de lacunas nos regulamentos utilizados. Primeiro porque eles não determinam de forma inequívoca, a obrigatoriedade de divulgação dos fundamentos para a opção por esta modalidade. Segundo, porque as diretrizes não clarificaram aspetos importantes de serem observados no processo de compras públicas, isto é, não vincou por exemplo, a relevância da publicitação da escolha do adjudicatário.

Na prática, no ato de instauração do procedimento de contratação, o único aspeto obrigatório prescrito, é a comunicação à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) que é a entidade responsável pelo controle do processo de contratação nas instituições públicas nacionais. Mas, a simples comunicação aqui destacada, tende a reduzir em termos reais os níveis de eficácia dessa unidade de controle da garantia de realização de avaliações relativas à tempestividade, legalidade e mérito dos atos administrativos configurados nas compras públicas.

Em forma de síntese, para colmatar as falhas revelados anteriormente sobre o processo de *procurement* emergencial na realidade moçambicana, pode-se apontar na esteira dos desafios estruturais, sistêmicos e tecnológicos para a gestão de compras públicas elencados por Beutter (2020), nomeadamente: (i) a publicitação do processo de contratação direta; (ii) a integridade dos agentes públicos e privados envolvidos; (iii) os mecanismos de controle do processo em tempo útil para a redução do risco de extrapolação dos preços; e (iv) a capacidade de conciliação da urgência e a observância dos procedimentos estatuídos para a contratação.

Em decorrência desses desafios, corrobora-se o entendimento de Precinotto *et al.*, (2023) de que a redução de barreiras de divulgação dos atos de contratação deve ocorrer mediante o aprimoramento de mecanismos de fiscalização e controle do processo em tempo útil assim como na adoção de plataformas digitais para favorecer o envio de informações pelas instituições públicas, às entidades competentes. Isso reduziria a discricionariedade de eventual divulgação seletiva de informação das compras públicas que ainda caracteriza o processo de *procurement* no país.

Adicionalmente, a aposta na tecnologia e mudanças nas práticas de gestão de contratos impactaria na relação entre a transparência e a denominada opacidade da atuação das autoridades administrativas no processo de contratação emergencial com dispensa de concurso. Pois, melhorariam a eficácia na contratação pública, visto que estaria presente a obrigatoriedade de divulgação da fundamentação da sua necessidade, critérios de determinação de preços, modalidades de pagamento e mecanismos de garantia da razoabilidade e qualidade dos bens fornecidos e serviços prestados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo refletiu a partir de uma revisão de literatura e análise documental sobre o processo de *procurement* e a transparência na atuação do setor público na conjuntura de crise da pandemia da Covid-19 em Moçambique. No seu desenvolvimento foram expostas as normas que indicam as diretrizes e condições que habilitam a efetivação do processo de licitação no país. Foram apontados os riscos potenciais assim como desafios a serem enfrentados pelos vários organismos públicos quando se tratar de contextos de exceção ou emergência, devendo os procedimentos de compras públicas concorrer para otimizar e gerar maior transparência no setor público.

Especialmente, os resultados da pesquisa apontam que no ordenamento jurídico moçambicano, prevê-se que a atuação dos entes públicos na operacionalização do processo de *procurement* respeitem em regra o regime de contratação geral assim como o regime excepcional sempre que forçosamente justificável. Particularmente, em situações de crise e emergência, por meio da prerrogativa de exceção à regra, o processo de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, poderá ser concretizado recorrendo-se à adoção dos procedimentos previstos na modalidade de ajuste direto (contratação direta).

A pesquisa revelou que nas contratações públicas ocorridas no período da pandemia, os diferentes entes que receberam e utilizaram recursos do governo central para o combate

à Covid-19, sucederam erros, anomalias ou indícios de fraudes nas licitações realizadas. Diante desses achados, ressalta da reflexão efetuada que no processo de compras públicas é preciso aumentar a transparência e o controle dos gastos públicos. Observando os montantes avultados que as contratações desse período representam nos gastos do governo, vislumbram-se desafios tanto no regime geral quanto no regime excepcional de contratação em Moçambique.

Especialmente, no regime excepcional, a ausência de mecanismos de controle prévio efetivos para garantir que, ainda que se possa estar em face de uma situação de emergência que justifica a prática da modalidade de ajuste direto na contratação pública, haverá que ser sempre assegurada a observância de todos os requisitos básicos que norteiam o procedimento respetivo. De contrário, estarão colocados em xeque os princípios basilares da administração pública, abrindo-se espaço para o cometimento de irregularidades e fraudes no uso dos recursos, ocorrência de práticas corruptas e ausência de transparência nas escolhas de contratação adotadas, como foi em certos casos de despesas realizadas durante o período da pandemia.

Nessa perspetiva, pode-se concluir a partir da reflexão efetuada que é importante que a administração pública atue ao nível do comportamento e atitude dos funcionários e agentes do Estado no exercício das suas atividades. Noutra vertente, é crucial que o setor público adote mecanismos de gestão das contratações capazes de reverter o cenário marcado por fraudes e desvios presentes durante a pandemia. Tal postura poderá concorrer para a elevação da confiança em relação aos processos de contratação e a melhoria da perceção institucional do público quanto ao cumprimento das responsabilidades que cada ente público tem nesse tipo de processo.

Enfim, estudos futuros deverão se aprofundar em análises específicas de setores relevantes do Estado como saúde, educação, obras públicas e outros e examinar as implicações da adoção da modalidade de contratação por ajuste direto nas despesas efetuadas durante a situação emergencial. Entende-se que tais trabalhos poderão evidenciar a relação entre as práticas de contratação realizadas e os resultados da execução orçamentária obtidos nos anos de 2020 a 2022.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN - Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020.

ARNOLD, J. **Administração de materiais**: uma introdução, Editora Atlas S.A., São Paulo, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. **Transparenting transparency**: initial empirics and policy applications. Washington DC: The World Bank, 2005.

BERENGUER, L. Pandemia Covid-19 e o estado de emergência em Portugal: breves considerações sobre políticas públicas. **Revista Portuguesa de Ciência Política**, n. 14, p. 33-45, 2020.

BERMÚDEZ, J.; ARIAS, I.; TERÁN, C. Análisis de la contratación pública en situación de emergencia – impacto del Covid-19. **Revista Dilemas Contemporâneos: Educación, Política y Valores**, v. 1, n. 27, 2021.

BEUTTER, R. **EU public procurement policy in the context of COVID-19**, Maastricht: EIPA, ago. 2020/6, 2020.

CIP. Centro de Integridade Pública. O que monitorar em ano de pandemia e guerra em Moçambique: análise da conjuntura económica e social e perspectivas de governação para 2021. Maputo: CIP, 2001.

CIP. Centro de Integridade Pública. Regime excecional de contratação pública no contexto da Covid-19 acarreta altos riscos de corrupção. Maputo: CIP, 2020.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Artmed/Bookman: Porto Alegre, 2010.

CUAMBA, C.; NHAPALELA, G.; MABOTA, G.; NHACHENGO, N.; NHANOMBE, M.; GUAMBE, T.; LAMAS, E.; VERÍSSIMO, M.; LAMAS, E. Covid-19 - situação de contingência – desafios para a educação. situações vivenciadas em escolas moçambicanas. **E-Revista de Estudos Interculturais**, v. 1, n. 9, 2021.

ESTORNINHO, M. J. Covid 19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública. **Revista da Faculdade de Direito de Lisboa**, v. 61, n. 1, 2024.

FMO. Fundo de Monitoria ao Orçamento. FMO's position regarding the Results of the Audit of COVID-19 Funds. Maputo, December 29, 2023.

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo, In: GODOI, C., *et al.* **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-145, 2010.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

IMF. International Monetary Fund. Keeping the receipts: transparency, accountability, and legitimacy in emergency responses. Washington DC: IMF, 2020.

KOPKEI, K. **Public finance response monitor-streamlining public procurement processes during Covid-19: balancing efficiency and accountability**. Centurion: CABRI, 2020, p. 2-25.

MEF, Ministério da Economia e Finanças. Relatório de gestão dos fundos da Covid-19 exercício económico 2021. MEF: Maputo, abril, 2023.

MEF, Ministério da Economia e Finanças. Relatório de gestão dos fundos da Covid-19 exercício económico 2022. MEF: Maputo, dezembro, 2023.

MUIANGA C.; IBRAIMO. Y. Política económica em contexto de pandemia: uma reflexão em torno das medidas de mitigação dos efeitos da Covid-19 sobre a economia de Moçambique. In: MACUANE, J.; SIÚTA, M. (Org.). **Desafios para Moçambique 2021**, IESE: Maputo, 2021.

NAVES, F. M. O Controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia, **Revista Controle Externo**, Belo Horizonte, ano v. 2, n 3, p. 35-48, jan.-jun., 2020.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. **Preventing corruption in public procurement**. Paris: OCDE. 2016.

PAULINO, A.; REIS, L. **Gestão dos stocks e compras**, Lisboa: E.I – Editora Internacional, 1998.

PINHO, J. A.; SACRAMENTO, A. R.; RAUPP, F. M.; AMARAL, M. S. transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19, **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, jul-dez., 2020.

PRECINOTTO, A.; DIAS, L.; AQUINO, A. Transparência nas despesas de licitação em governos locais em situações de emergência. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 34, n. 93, 2023.

SIMIONE, A. A. Participação, *accountability* e transparência na gestão pública municipal em moçambique uma análise às experiências de Xai-Xai. **Revista dos Mestrados Profissionais**, v. 6, n. 1, p. 1-25, 2017.

SOTOLA, D.; PILLAY, P.; GEBRIHET, H. Covid-19 na África: uma análise comparativa das primeiras políticas de resposta. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 229–242. 2021.