

E Eco-318

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE AQUISIÇÕES NA UNIVERSIDADE

EDUARDO MONDLANE

Caso da UGEA Central

Baby Jaime A.D. Maguessere

Maputo, Outubro de 2008

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE ECONOMIA

Trabalho de Licenciatura em Contabilidade & Finanças

Declaração

Declaro que este trabalho é da minha autoria e resulta da minha investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para obter um grau académico numa instituição educacional.

Maputo, 31 de Outubro de 2008

Baby Jaime A. D. Maguassere
Baby Jaime A. D. Maguassere

Aprovação do Júri

Este trabalho foi aprovado com 15 valores no dia 31 de Outubro de 2008 por nós, membros do Júri examinador da Universidade Eduardo Mondlane.

Estevão D. dos Reis

(Presidente)

[Assinatura]
(Arguente)

Angelo Macuane
(Supervisor)

Dedicatória

Ao Baby Jaime Júnior e a Feliciano pelo apoio e incentivo que sempre me deram ao longo do meu curso. Mas do que uma homenagem, este trabalho representa o resultado da sua presença e fascino.

ÍNDICE

Agradecimentos	v
Lista de abreviatura	vi
Resumo	vii
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	8
1.1. Contextualização	8
1.2. Problema da Pesquisa	9
1.3. Objectivos	10
1.4. Justificativa e Relevância da Pesquisa	11
1.5. Metodologia	12
1.6. Delimitação da Pesquisa	13
1.7. Estrutura do Trabalho	13
CAPÍTULO II: REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 O Sistema de Aquisições	15
2.1.1 Processo de Aquisições	15
2.1.2 Enquadramento Histórico dos Procedimentos e Processo de Aquisições	15
2.1.3 Despesa	16
2.1.4 Contrato	17
2.1.5 Aplicabilidade das aquisições	20
2.1.6 O ciclo de aquisições	21
2.1.7 Tipos de aquisições	22
2.1.7.1 Aquisição de bens	22
2.1.7.2 Aquisições de Serviços de Consultoria	22
2.1.8 Métodos de Aquisições	23
2.1.8.1 Aquisição Internacional	23
2.1.8.2 Aquisição nacional	23
2.2 Contabilidade Pública	24
2.3 Controle Interno	26
CAPÍTULO III: REFERENCIAL NORMATIVO	29
3.1 Os Procedimentos Propostos pelo Decreto nº. 42/1989.	29
3.1.1 Princípios e regras	30
3.1.2 Enquadramento Institucional	30
3.1.3 Planificação das Contratações	30
3.1.4 Comissões de compras e de recepção	30
3.1.5 Modalidade	31
3.1.6 Adjudicação e contrato	32
3.2 Procedimentos administrativos do actual Decreto nº54/2005.	32
3.2.1 Princípios gerais	33
3.2.2 Enquadramento Institucional	33
3.2.3 Planificação das Contratações	34
3.2.4 Procedimentos Administrativos	34
3.2.5 Fase de Preparação	34

3.2.6	Fase de Lançamento	36
3.2.7	Fase de Apresentação e Abertura das Propostas	37
3.2.8	Fase de Avaliação das Propostas e dos Documentos de Qualificação	39
3.2.9	Fase de saneamento	39
3.2.10	Fase de Classificação	40
3.2.11	Fase de Recomendação do júri	40
3.2.12	Fase de Decisão	41
3.2.13	Fase de Reclamação e Recurso	41
3.2.14	Fase de Adjudicação	42
3.2.15	Contratação	42
3.2.16	Supervisão e Fiscalização	43
3.2.17	Recepção do Objecto Contratual	43
3.2.18	Arquivo de documentos	44
3.2.19	Tipos de regime jurídicos dos contratos públicos	44
3.2.20	Formas de publicitação	44
3.2.21	Procedimentos de Recurso	45
3.3	Análise comparativa dos procedimentos administrativos dos dois decretos	45
CAPÍTULO IV: O SISTEMA DE AQUISIÇÕES NA UEM		47
4.1	Enquadramento histórico da UEM	47
4.2	Descrição do Sistema de Aquisições na UEM	48
4.3	Análise do Sistema de Aquisições na UGEA Central	53
CAPÍTULO V: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		57
5.1	Conclusões	57
5.2	Recomendações	58
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

LISTA DE FIGURA

Figura 1: O ciclo de aquisição de matérias.....	18
Figura 2: Estrutura funcional da unidade gestora, executora de aquisições central da UEM.	50
Figura 3: O processo de aquisição até ao provimento da necessidade.	52

LISTA DE TABELA

Tabela 1: Diferença entre os Bens e serviços.....	23
Tabela 2: Tabela dos principais actos legislativos no processo de aquisições.....	33
Tabela 3: Mapa Geral de Realizações de Concursos pela UGEA Central 2008 (em termos de quantidades).....	55
Tabela 4 Mapa Geral de Realizações de Concursos pela UGEA Central 2008 (em termos de valores monetários)	55

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, reconheço e agradeço todo o apoio, amor e respeito da minha família e familiares. Especialmente aos meus pais Armando Maguessere, Júlia do Céu Muchenga Maguessere, e dos meus irmãos: Joaquim, Osvaldo, Keibe, Neusa e Lulu; pela minha formação e carácter, por todo incentivo aos meus estudos e dedicação incansável.

Ao Dr.Bila, Eng. Ratxide Akiamungo e Dr.Chirime e a todo pessoal da UGEA Central que se dispuseram em dar informações necessárias e imprescindíveis para a realização deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos que nos momentos de alegria e tristeza estiveram ao meu lado. Em especial ao Inocêncio Baptista e Bernardo Cardoso.

Agradeço ainda com especial atenção ao Dr. Ângelo Macuácuca na qualidade de supervisor, que de forma clara e paciente orientou o trabalho.

E por fim deixo registado o meu muito obrigado a todos e agradeço a Deus, pela boa saúde, coragem e perseverança em todos os momentos.

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	Autoridade Competente
DAPM	Direcção de Administração do Património e Manutenção
DNPE	Direcção Nacional do Património do Estado
MT	Meticais
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UGEA	Unidade Gestora e Executora das Aquisições
UFSA	Unidade Funcional de supervisão das aquisições

Resumo

Este trabalho foi realizado com vista a avaliar o sistema de aquisições quanto ao princípio de eficiência e a transparência da gestão dos fundos públicos à adequação ao regulamento do Sistema da Administração Financeira do Estado. Para tal a pesquisa consistiu, inicialmente, de uma revisão bibliográfica em que foram consultadas diferentes obras, decretos, artigos relativos ao tema, com vista a descrever e analisar o Sistema de aquisições, bem como a relação com o Subsistema de Contabilidade Pública e do Controlo Interno, como é concebida pelo Decreto n.º 54/2005 de 13 de Dezembro e do manual de procedimentos.

Os resultados de estudo demonstram que a UEM segue um modelo de gestão misto, que se conforma com o preceituado no Decreto n.º 54/2005 de 13 de Dezembro, bem como o modelo de sistema de aquisições consubstanciado nas modernas formas de Parcerias Pública – Privado, mas não alcança a eficiência e a transparência pretendida.

Constatou-se que recentemente a UEM implementou o Sistema de Gestão Financeira integrado electronicamente em fase experimental para gastos correntes.

Palavras-Chaves: Sistema de aquisições, procedimentos, transparência e eficiência.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

A administração Pública em Moçambique vem introduzindo a modernização do sistema de administração do Estado, de modo a permitir uma administração que atenda os anseios da sociedade e que acompanhe a dinâmica económica do país. É neste sentido que o Estado vem melhorando instrumentos normativos nas várias áreas da sua actuação.

Na área de gestão do património do Estado, através do Decreto nº. 17/2002 de 22 de Junho, em que o Estado regulamenta o seu Sistema de Administração Financeira designado por SISTAFE. Este decreto estabelece cinco Subsistemas composto por todas as Unidades Orgânicas do Sector Público que materializa os processos de preparação, elaboração, programação, execução e controlo dos fundos públicos.

No que concerne a eficiência e transparência na contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, aperfeiçoam-se regulamentos que garantam a boa gestão e qualidade, por via de adopção dos mesmos.

O presente trabalho irá analisar os seguintes Subsistemas de administração financeira: a execução e o controlo das aquisições. Isto de forma a responder a problemática da eficiência e a transparência, através do regulamento de Contratação de Obras e Empreitadas, fornecimento de bens e de prestação serviços incluindo os de consultoria.

Para o efeito, será analisado o processo das aquisições da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), tendo como estudo de caso a UGEA Central, Unidade responsável pela coordenação e execução de aquisições nesta instituição.

1.2. Problema da Pesquisa

O Estado moçambicano vem apetreitando seus instrumentos legais de gestão de fundos públicos para garantir a boa gestão, transparência e eficácia na sua aplicação.

No que diz respeito ao processo de aquisições em Moçambique pós independente, este era regulado a princípio pelo Decreto – Lei nº. 48871/1969 de 19 de Fevereiro no qual tinha como objecto as Empreitadas de Obras públicas, ajustado num modelo de gestão centralizado. Seguiu-se o Decreto nº. 42/1989 de 28 de Dezembro, em que o seu objecto incidia na aquisição de bens e serviços gerais, também orientado no modelo de gestão centralizado, mas com uma nova modalidade, esta consistia na modalidade de aquisição por cotações (que eram três cotações e venciam o concorrente que apresentasse o menor preço global).

Recentemente, foi aprovado o Decreto nº54/2005 de 13 de Dezembro, que tem como objecto a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e serviços ao Estado, com um modelo misto de gestão, em que temos em parte o descentralizado e para determinados montantes o centralizado, na qual introduz novas modalidades de concurso e novo conceito do concorrente nacional. É neste contexto em que a transparência na administração pública tem sido muito debatida nos tempos actuais. Em volta da temática transparência, surgem os aspectos relativos ao procedimento de aquisição de bens e serviços, onde a sociedade deve ter todo o conhecimento possível sobre tal procedimento.

Tendo em vista uma maior necessidade de transparência dos gastos efectuados na administração pública e nos órgãos por ela controlados, justifica-se este trabalho por expor o procedimento necessário para que tais gastos sejam efectivados, a partir do processo de aquisição, até seu desembolso na liquidação do pagamento contraído pela administração pública, através do contrato administrativo originado pela aquisição realizada.

Cria-se, assim um problema na transparência e eficiência no processo de aquisições na Universidade Eduardo Mondlane, que visa responder a seguinte questão:

Até que ponto à modalidade de execução adoptada pela UEM garante eficiência e a transparência no sistema de aquisições?

A presente pesquisa sobre a UEM como objecto da pesquisa, o que requereu uma análise mais aprofundada do processo de aquisições em conformidade com Decreto nº54/2005 publicado em 13 de Dezembro de 2005 e respectivo manual de procedimentos.

1.3.Hipóteses:

De modo a dar alguns fundamentos credíveis ao problema, orientarei a minha pesquisa tomando em consideração as seguintes hipóteses de pesquisa:

- O modelo de aquisições da UEM obedece ao preceituado no regulamento, do que resulta eficiência e transparência no sistema de aquisições.
- O modelo de aquisições da UEM obedece ao preceituado no regulamento mas não alcança a eficiência e a transparência pretendidas.

1.3. Objectivos

Objectivo geral:

Descrever e analisar o processo de aquisições no que se refere à transparência e a eficiência, atributos pretendidos pela a introdução do Decreto n.º54/2005 publicado em 13 de Dezembro de 2005, na administração pública moçambicana.

Compreender e analisar o processo de aquisições no que se refere à eficiência e transparência aplicada no Sistema de Administração financeira do Estado, concebidos na administração pública, se são consistentes com os resultados esperados e no caso em que não se verifica esta consistência, qual será o efeito sobre a execução orçamental na Universidade Eduardo Mondlane.

Objectivos específicos:

O objectivo geral pode ser desdobrado em objectivos específicos seguintes:

- a) Identificar os princípios que norteiam o sistema de aquisições na Administração Pública;

- b) Analisar os diferentes procedimentos do processo de aquisições aplicável na administração pública dos decretos precedentes e do actual decreto;
- c) Descrever o processo de aquisições, sua aplicação, seus ciclos e os tipos; contabilidade pública e controlo interno;
- d) Analisar a modalidade de execução do processo de aquisições adoptado pela UEM, à luz das normas da Administração Financeira do Estado vigentes.

1.4. Justificativa e Relevância da Pesquisa

Esta pesquisa tem uma grande relevância para a sociedade moçambicana em geral na medida em que se pretende dar a conhecer o sistema de aquisições nas Instituições Públicas, como forma de garantir uma boa gestão dos seus fundos, com maior transparência, eficiência e economicidade. As necessidades públicas criam certa pressão, nas Instituições Públicas tanto na sua satisfação ou no seu atendimento, porque há um sistema heterogéneo de requisições e dotação, falta de integração dos processos de compras e complexidade do ciclo de despesa. Daí que o princípio de transparência é convocado para dar azo a esta realidade, mas numa forma conjugada com a gestão eficiente dos bens e serviços: aquisições de bens e serviços certo, ao fornecedor certo, no momento certo, ao menor custo possível.

Posto isto, teremos uma integração de informações referente a aquisições com outros serviços de gestão patrimonial, stocks, contratos e o património (bens moveis e imóveis).

Ressalte-se ainda, a existência de uma pequena quantidade de estudos sobre aquisições em Moçambique, sobretudo para o caso específico de instituições públicas que são mais vulneráveis no ciclo de despesas, porque não são potencialmente geradoras de receitas.

Portanto, torna-se imperioso conhecer de forma mais aprofundada o sistema de aquisições adaptado pelas instituições públicas de Moçambique, por meio da avaliação do princípio de transparência, em consonância com o de eficiência. Conforme o artigo 36, no seu número 2, da Circular nº1/GM/MF/2007 de 27 de Fevereiro, salienta que toda informação relativa à realização de concursos, publicação de anúncios, actos de adjudicação, de invalidação ou de cancelamento

de concursos deve ser comunicada a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) de forma que haja um controle interno sobre a qualidade das informações ali prestadas.

1.5. Metodologia

Para alcançar os objectivos estabelecidos foram utilizados os seguintes métodos e tipos de pesquisa:

Quanto ao **Método de Pesquisa**, foi usado o Hipotético-Dedutivo em que a partir do problema definido procurar-se-á responder o problema em que as soluções foram por meio das hipóteses formuladas e deduzindo-as através de testes.

A abordagem usada orientou-se para uma governação transparente, isto acresce-se pela confiança que o cidadão deposita no ente público na gestão dos seus fundos de forma a garantir a satisfação das suas necessidades.

E em termos de procedimentos técnicos de pesquisa foram as seguintes:

A pesquisa bibliográfica – ela foi conduzida através de consultas em bibliotecas existentes nas diversas faculdades da UEM, nas bibliotecas públicas e em outras bibliotecas de instituições privadas de ensino na Cidade de Maputo, consultando-se várias obras que abordam o tema, que contribuíram para o levantamento teórico.

Análise documental – foram consultados diversos documentos internos de natureza administrativa e financeira que foram disponibilizados pelo órgão em estudo, bem como outros documentos também da mesma natureza como por exemplo, os Mapas de realizações de Concursos da UEM, Leis, Decretos, Despachos, Estatutos entre outros que contribuíram para conhecimento do funcionamento da UGEA Central na UEM.

Pesquisa na Internet – essa foi útil para o estudo, pois, através dela foi possível recolher informações relevantes sobre as Instituições Públicas no geral e bem como a consulta de vários artigos que abordavam problemas semelhantes ao do trabalho.

Acresceu-se a recolha de dados no órgão objecto de estudo, na qual foram utilizados certos métodos, como a análise documental, aplicação de entrevistas dirigidas ao pessoal da UGEA

Central e ao seu director, o que permitiu obter subsídios necessários para a realização da pesquisa, procedendo-se em seguida à análise e interpretação dos resultados.

O universo que foi pesquisado é constituído por uma única instituição que é a UEM, no caso específico da *UGEA Central*; a pesquisa baseou-se na avaliação do sistema de aquisições deste órgão.

1.6. Delimitação da Pesquisa

A pesquisa está delimitada na gestão das aquisições das instituições públicas que actuam em Moçambique. Para o caso da UGEA Central da Universidade Eduardo Mondlane, no que se refere ao processo de aquisições para o concurso público nacional, e a aquisição internacional editadas para o concurso internacional.

Este trabalho se delimitou, ainda na avaliação do princípio de transparência no processo de aquisições e se consubstanciando no princípio de eficiência e economicidade, do ponto de vista da gestão dos recursos públicos para a satisfação das necessidades públicas.

1.7. Estrutura do Trabalho

Visando a atingir os objectivos definidos, este trabalho foi organizado em 6 partes dos quais:

Capítulo 1: Introdução. Faz a contextualização do tema e define os objectivos e o problema de pesquisa, fundamentando-o e demonstrando sua relevância.

Capítulo 2: Referencial Teórico. Discute os principais conceitos de aquisição, seus princípios, ciclos, os tipos bem como suas regras, Contabilidade Pública e o Controlo Interno bem como as suas responsabilidades.

Capítulo 3: Referencial Normativo. São apresentados os diferentes procedimentos das Directrizes precedentes e actual Decreto nº54/2005 de 13 de Dezembro publicado em Moçambique.

Capítulo 4: Análise comparativa dos procedimentos administrativos do decreto revogado e do actual decreto. Discutira as normas apresentadas no capítulo 3 às especificidades da actividade pública em Moçambique.

Capítulo 5: Avaliação do sistema de aquisições no que se refere a eficiência e transparência na UEM. Descreve o sistema de aquisições da instituição pública que compõem a amostra e analisa a sua adequação nos atributos de eficiência e transparência, bem como a sua consistência com o princípio de boa gestão financeira definida no regulamento.

Capítulo 6: Conclusões e recomendações. Onde se apresentam as principais conclusões do Estudo bem como as recomendações propostas para elevar o nível de eficiência e de transparência.

CAPÍTULO II

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Sistema de Aquisições na Administração Pública

2.1.1 *Processo de Aquisições*

Aquisição é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública selecciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Seu principal objectivo visa garantir o princípio de igualdade perante a lei, seleccionando a proposta mais vantajosa para administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados em participar do processo de aquisição (Meireles, 1990).

Sua finalidade vincula-se, ao estabelecimento de normas aplicáveis, que visam evitar que os contratos públicos sejam feitos por escolhas baseadas em interesses pessoais do agente público, mas sim que seja escolhido o que oferecer melhor preço e qualidade, no meio de uma transparência, contribuindo no dinamismo do mercado que responde as condições da demanda de bens e serviços.

A aquisição é o antecedente necessário do contrato administrativo. Este contrato é o consequente lógico da aquisição, ou seja, para que exista um contrato firmado entre um ente da administração pública e um privado, seja esse contrato para aquisição de quaisquer bens ou serviços ou ainda a contratação de obras e empreitadas, é necessário que ocorra uma aquisição. O contrato deverá ser firmado com o concorrente vencedor do processo de aquisição (MEIRELLES, 2005:268).

2.1.2 *Enquadramento Histórico dos Procedimentos e Processo de Aquisições*¹

Através de relatos históricos acredita-se que o processo de aquisições surgiu na Europa Medieval, em consequência da necessidade de compra de um determinado bem, ou execução de obra e/ ou serviço, no qual a administração pública não dispunha de condições para sua obtenção. Neste caso o Estado distribuía avisos informativos, marcando local, data e horário para que todos interessados (particulares) comparecessem a fim de atender as necessidades descritas.

¹ Baseado em DISTÉFANO CONSULTORIA, Cursos Práticos de Licitação.ed.do autor.Santa Catarina,2004, pág. 2

Em meados do século XIX, época do Estado Liberal, surge a Administração Pública Burocrática que visa proteger o Estado da corrupção. Caracterizava-se pela centralização das decisões, profissionalismo, formalismo (legalidade) e controle dos processos administrativos. Junto a este modelo administrativo, a aquisição aperfeiçoou regras para atender as novas exigências.

Com o tempo, verificou-se que administração Burocrática no sistema de aquisições públicas estava cheia de vícios, brechas legais e má qualificação dos entes públicos, que contribuíam na má gestão da administração pública. Perante a modificação dos critérios de aplicação do controlo na gestão dos gastos públicos surgiu a Administração gerencial, aquela vinculada nos resultados directamente voltados ao interesse publico.Com ela a aquisição pública caminha para uma melhoria efectiva.

Tomando como base à necessidade que o Estado tem na obtenção de bens, serviços e obras dentro de um processo legal, buscou-se descrever o processo de aquisição vinculada à legislação Moçambicana².

Neste contexto a administração pública, no desempenho normal da sua actividade adquire bens de todas espécies e os incorpora ao património publico para a realização dos seus fins. A sua gestão por essas instituições e, conseqüentemente, o registo dos seus actos e factos administrativo é o seu orçamento.

Assim, para as demais organizações, a despesa é o propulsor de suas operações, o que torna o conhecimento sobre a capacidade da execução do orçamento dessas instituições, uma informação crucial para os diversos usuários da administração pública.

2.1.3 Despesa

Em Moçambique o que se refere à despesa, conforme o preconizado no art.66 do Decreto nº 23/2004 de 20 de Agosto, inclui a despesa nas contas representativas dos recursos despendidos na gestão, a serem calculados no apuramento do resultado do exercício, estando desdobradas nas categorias económicas de Despesas Correntes e de Capital.

² Começando pelo Decreto-lei n 48871 de 19 de Fevereiro de 1969, seguindo-se o Decreto n42/89 de 28 Dezembro, revogado para dar azo ao Decreto n54/2005, de 13 Dezembro

Desta maneira, serão consideradas como *Despesas Correntes* aquelas que compreendem a globalidade dos gastos do Estado imprescindíveis à sua prestação dos serviços, tais como despesas com o pessoal, bens e serviços, outras despesas correntes e de exercícios findos.

Quanto às *despesas de capital*, são aquelas que compreendem a globalidade dos gastos do Estado que tem uma data de início e a outra de conclusão, na medida em que o Estado vai ampliando os serviços públicos prestados e tem como característica principal a não continuidade, por exemplo as transferências e aplicações directas, de despesas de bens de capital, operações financeiras e outras despesas de capital.

Deve-se ressaltar, ainda que a despesa na contabilidade pública é reconhecida pelo regime de compromisso.

2.1.4 Contrato

O Contrato³ é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e os particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

Os contratos administrativos regulam-se por cláusulas, normas ou decretos de contratações e preceitos de direito público estes que são celebrados se houver a efectiva disponibilidade de recursos orçamentários no exercício financeiro correspondente.

Actualmente a gestão de compras é tida como um factor estratégico nos negócios, focalizando o volume de recursos, sobretudo os financeiros. A função desta actividade, que compactua com todos os departamentos de uma empresa, tem como objectivos a eficiência na aquisição dos materiais certos, das quantidades correctas, das entregas atempadas e dos preços mais vantajosos (CARVALHO, 2002: 4).

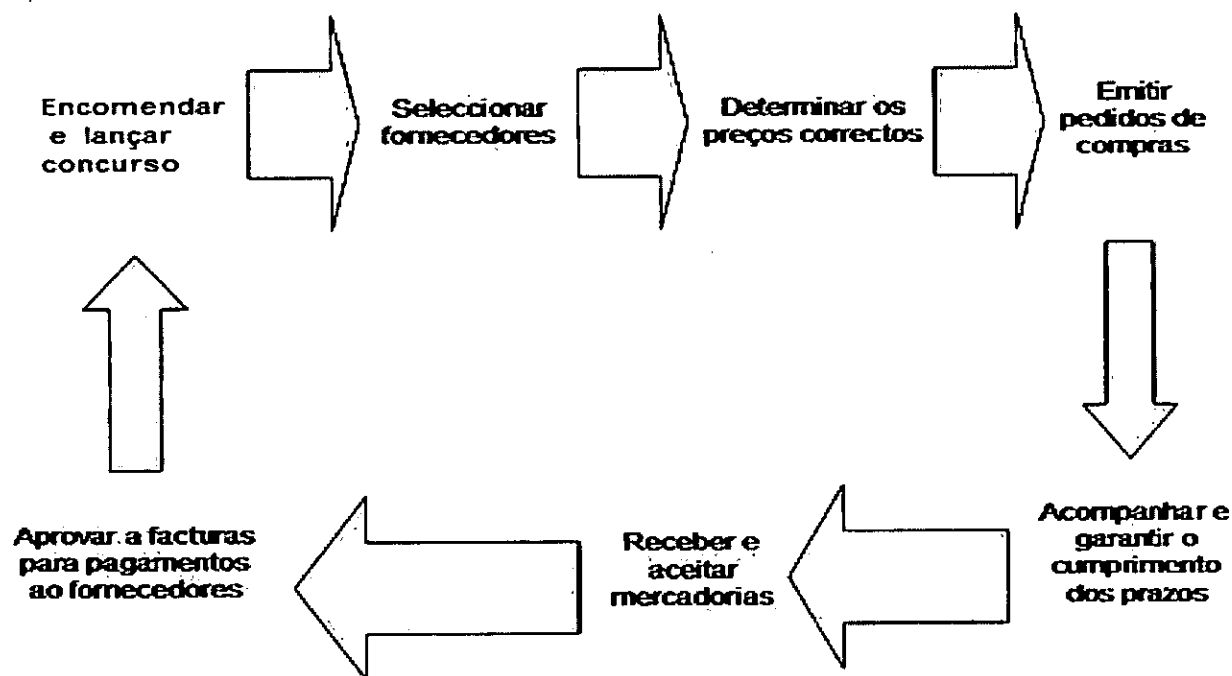
O sistema de aquisição em qualquer organização pode ser entendido como um conjunto de actividades associadas a obtenção de bens e serviços necessários que suportam os processos produtivos e de gestão da mesma (DE PAULA, 2006).

³Retirado do site:

http://pt.wikibooks.org/wiki/Licita%C3%A7%C3%B5es_e_contratos_p%C3%ABlicos_no_Brasil/Contratos/Conceito, 10/10/2008, 17:30

Tomando em consideração a essência desta definição leva a concluir que o mesmo processo se enquadra em níveis diferentes, de acordo com o sector que a organização opera, o seu objecto de actividade e com maior ou menor eficiência, reflectindo deste modo directamente nos resultados da organização.

O processo de aquisição de materiais é definido pelo ciclo representado na Figura seguinte:



Fonte: Adaptado de Rogélio de Oliveira Braz, (2006:10)

Figura 1: O ciclo de aquisição de matérias

O acto de comprar deriva de uma tomada de decisão baseada na observação de certos factores e que podem ser orientados em 3 categorias de exigências: a quantidade, o preço e exigência funcional.

O sistema de aquisição se relaciona com o termo que se designa por logística, em que a *Logística também pode ser definida como, satisfazer o cliente ao menor custo total* (Ferreira, 1986:1045). Pode-se dizer então que os termos Logísticos e o sistema de aquisição têm o mesmo significado, já que ambas têm a finalidade de satisfazer o cliente com o menor custo possível.

A aquisição é um processo global incluindo os aspectos logísticos de obtenção à terceiros de bens/serviços ou o processo de concepção inicial da necessidade a prover até o termo da vida útil do activo ou contrato do provimento de serviço, e este termo leva várias designações tais como Licitação, Procurement, e Purchasing. Existem dois modelos de aquisição pública, na qual menciona a aquisição tradicional e a aquisição consubstanciada nas modernas Parcerias Público – Privado. (Pombeiro)⁴.

Na adopção de um dos modelos de aquisição é influenciado pela origem de financiamento e doações de projecto, com objectivo de garantir uma melhor qualidade dos bens ou serviços pela adopção do princípio de transparência e boa governação na administração pública.

O modelo tradicional, *a administração envolve-se directamente na concepção, desenho, aprovisionamento, produção, distribuição, compra, posse, propriedade, manutenção e actualização de todos os seus activos destinados a satisfação das necessidades públicas*". Neste modelo a própria administração é quem traça as especificações do objecto contratual, respondendo, em última análise, pela eficiência e pela efectividade dos resultados finais. Tais especificações incidem, não apenas sobre o objecto em si, mas sobre como as utilidades deverão ser produzidas, construídas ou fornecidas, técnicas a utilizar e materiais a aplicar (caderno de encargo, programas de trabalho etc.).

Pela necessidade de prestar um serviço cada vez melhor ao cidadão surge novas formas de colaboração do sector privado, capazes de atender interesses mútuos e fins coincidentes com o benefício global do administrado – cidadão. Aqui temos a aquisição apoiada nas modernas formas de Parcerias Público – Privadas, que se assenta essencialmente, na desorçamentação, em que esta concepção *envolve a provisão de serviços ao sector público pelo sector privado, em nível de empreendimentos globais, com os parâmetros de eficiência, qualidade, disponibilidade e níveis de serviços e utilização previamente definidos e balizados com remunerações variáveis em função destes parâmetros. Em que é concedida, regra geral, máxima autonomia, total responsabilização do sector privado e a partilha de risco, constituindo assim um expediente de desorçamentação (realização da despesa).*

⁴ Citado por Prof. Motta (2007:8)

Neste modelo há uma nova categoria de contratos públicos, nos quais se exige obrigações mais acrescidas para o operador privado, maior controlo dos serviços, maior segurança jurídica e se introduz o conceito de concorrência no seio de sector privado. No mesmo modelo a gestão de aquisições cria uma certa mudança na estrutura das instituições, nas normas e procedimentos internos, o que leva a uma alteração no processo de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens, prestação de serviços.

Como resultado há uma possibilidade de crescimento económico que visa constituir o sector de contratação pública num verdadeiro mercado concorrencial, cuja eficiência beneficia não somente as instituições públicas, pela qualidade dos bens e serviços ou contratação de empreitadas de obras públicas, mas também nas empresas privadas no dinamismo da cadeia de abastecimento.

Sendo a aquisição uma parte da logística, que comporta o ciclo de compra na qual se materializa pela realização de despesa, em que para uma organização tem como contraprestação de uma receita, mas para outras organizações aquelas sem fins lucrativas, particularmente as instituições públicas não hajam necessariamente uma contraprestação de receita.

No contexto do ciclo de compra, a que tomar em conta o registo dos documentos nele englobado, obedecendo alguns actos e factos administrativos que decorrem durante a efectivação dessa despesa. Daí que torna-se imprescindível que haja o controlo administrativo sobre estes procedimentos, tendo em conta o seu acompanhamento, o cumprimento da regulamentação e a conferência da eficácia.

A contabilidade representando o património da entidade em seus aspectos qualitativos e quantitativos através dos registos, interliga-se ao controlo administrativo como um mecanismo que garante essa representação através da verificação do cumprimento, da formalidade e dos procedimentos na conferência do ciclo de despesa.

2.1.5 Aplicabilidade das aquisições

No processo de aquisições, aquilo que se refere a sua aplicabilidade a que realçar o descrito no art.3 do Decreto nº54/2005 de 13 de Dezembro, em que descreve os tipos e seus conceito, onde temos o de bens ou serviços e de contratação de empreitada de obras públicas, na qual passo a citar:

- **Contratação de empreitada de obras públicas:** compreende contrato de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, adaptação, conservação, restauro ou reabilitação de bens imóveis do Estado.
- **Fornecimento de bens:** que compreendem objectos de qualquer natureza, cujo valor inclui também serviços acessórios ao seu fornecimento desde que o valor destes não exceda o valor dos bens a serem fornecidos.
- **Prestação de serviços:** relacionados com aquisições, transporte, manutenção, seguro, segurança, formação, etc. Estes podem ser de carácter físico ou intelectual.
- **Consultoria:** referem-se a trabalhos eminentemente intelectuais, tais como, estudos, desenhos, produção de avaliações para certas actividades, etc.
- **Concessões:** que consiste na transmissão, por período determinado, para exploração de uma actividade, existente ou a desenvolver.

2.1.6 O ciclo de aquisições

O processo de aquisições, sendo uma parte da logística, que engloba a gestão e negociação do abastecimento das compras, aquisições e contratos referentes a logística, obedece um ciclo, isto é, gere o ciclo de vida dos fornecedores e dos produtos, porque passa em primeiro lugar pela identificação da necessidade e por fim o provimento da mesma, obedecendo a seguinte ordem: Identificação das necessidades; Plano da aquisição; Avaliação de Custos/Quantidades; Cadernos de Encargos; Lançamento /Publicação; Recepção e Abertura das Propostas; Avaliação das Propostas e Relatório; Adjudicação; Minuta do Contrato; Assinatura do contrato; Fornecimento (s) e Pagamento (s).

Por outro lado, temos o ciclo do processo de aquisições que leva em conta a aquisição como sendo um conjunto de actividades que esta associada a outras actividades do processo de obtenção de bens ou serviços para suportar a gestão e processos produtivos da organização, assim temos o seguinte ciclo (DE PAULA: 2006):

1. Identificação e caracterização das necessidades;
2. Selecção de fornecedores e de produtos;
3. Requisição e aprovação de materiais ou serviços negociação e encomenda;
4. Recepção;
5. Facturação e pagamento;
6. Inventario.

2.1.7 Tipos de aquisições

Segundo o regulamento, existem dois tipos de aquisições: de bens, onde se inclui o de contratação de empreitada, e de serviços.

2.1.7.1 Aquisição de bens

Em conformidade com o que esta descrito na alínea d) do art.3, bens são objectos de quaisquer natureza, cujo valor inclui também serviços acessórios ao seu fornecimento desde que o valor destes não exceda o dos bens a serem fornecidos.

A aquisição de bens à administração pública envolve a aquisição, a título ilustrativo, das seguintes tipos de bens:

- Aquisições de especialidades farmacêuticas (medicamentos);
- Aquisições de livros escolares;
- Aquisições de equipamento informático;
- Aquisições de Empreitadas do Obras Públicas.

2.1.7.2 Aquisições de Serviços de Consultoria

No que concerne a este tipo de aquisição, na alínea w) do art.3 faz menção a esta matéria, em que os serviços de consultoria compreendem as actividades, incluindo os de assessoria, em que é fornecido pela Entidade Contratante o resultado deste trabalho de natureza eminentemente intelectual.

Aplicabilidade deste tipo de aquisição, esta dependente da pessoa (singular ou colectivo). Nesta ordem de distinção foi desenvolvida as seguintes categorias: consultores Individuais, Empresas de Consultoria, Formação, workshops.

Consultoria Individual – Serviços que não requerem equipe, quando o parâmetro é as qualificações do indivíduo.

Empresas de Consultoria (Gestão Financeira, Gestão de Procurement, avaliações, monitoria, supervisão, etc.)

O quadro abaixo resume a diferença entre Bens e serviços:

Bens	Serviços (Consultoria)
Preço como o factor principal;	Factor técnico, como base (qualidade);
Exigências das especificações técnicas	Exigência dos termos de Referência;
Qualificação e quantidade baseiam-se em condições aceitáveis;	Critérios claros e objectivos de selecção;
Exigência de garantia;	Não é exigida a garantia no acto de concorrer;
Não negociabilidade do contrato.	Negociabilidade do Contrato.

Tabela 1: Diferença entre os Bens e serviços

2.1.8 Métodos de Aquisições

2.1.8.1 Aquisição Internacional

Este método de aquisição realiza-se quando a administração pública pretende determinados bens ou serviços ou ainda alguma especificidade de um certo tipo de equipamento em que o mercado interno, não consegue satisfazer. Nos concursos públicos internacionais que poderão concorrer empresas nacionais como estrangeiras.

Preliminarmente, é importante tecer algumas considerações sobre duas situações distintas.

1. A primeira refere-se à aquisição de bens estrangeiros no mercado interno. Nessa hipótese, os bens já foram tributados e, por conseguinte, estão nacionalizados. Vale também dizer, que neste caso, o importador é o comerciante. Dessa forma, não há obrigatoriedade da Administração realizar um Concurso Público Internacional.
2. A segunda situação é quando a Administração adquire os bens de uma empresa estrangeira, procedendo à sua importação. Perceba-se que esses bens, à época da adjudicação do contrato, não estarão ainda nacionalizados. Nesses casos, é imprescindível realizar-se uma licitação internacional, procedimento que possibilita a recepção de propostas de empresas nacionais e estrangeiras.

2.1.8.2 Aquisição nacional

Este método de aquisição, possui três regime jurídicos como consequência da salvaguarda do interesse público e de acordos internacionais que se fundamentam pelos recursos de financiamento ou doações a quando da adopção das suas normas. Neste contexto, a que salientar o

regime jurídico geral na qual se enquadra o Concurso Público que é a modalidade de contratação que intervêm todo e qualquer participante interessado, desde que reúna os requisitos estabelecidos nos documentos do concurso. Neste método a administração pública faz azo ao público em geral.

2.2 Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública é o ramo da contabilidade que regista, controla e demonstra a execução dos orçamentos, dos actos e factos da administração pública no património público e suas variações, que por fim mostra a forma como foi arrecadado o dinheiro e como foi aplicado (disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br> acessado em 2008/08/23).

Uma das características da administração pública é a preocupação generalizada no controlo dos défices orçamentais, endividamento público, obtenção de informação económica, financeira, patrimonial fiável e oportuna. Estes factores têm apoiado na tomada de decisões para uma gestão mais eficiente e económica na utilização dos escassos recursos financeiros. Há necessidade de um sistema de informação contabilística pública cada vez mais amplo e eficaz ao nível da administração local. O sistema contabilístico dos governos locais deve tornar-se mais informativo para obter informação contabilística permanente que constitui um importante instrumento de suporte na tomada de decisões (disponível em <http://2.blogspot.com>, 2008/09/11).

As aquisições garantem o funcionamento das actividades operacionais de qualquer organização, se enquadrando no ciclo de despesa, este que ocorre em todo o processo das transacções e que se incluem apenas as aquisições de bens e serviços e de pagamento.

A contabilidade é um instrumento que visa o registo e controle da variação patrimonial fornecendo informação imprescindível para a tomada de decisão na organização. No âmbito dos dois principais tipos de transacções (compras de bens e serviços e do respectivo pagamento) torna-se necessário registar todos os ciclos de despesas nos respectivos documentos e por seu turno o controlo dos tais documentos tem a finalidade de verificar os métodos e procedimentos administrativos do processo de aquisição.

Na administração pública, ao se tomar decisões sobre a aquisição de um bem ou serviço e contratar empreitadas de obras públicas, deve-se ter presente o sistema de aquisições que se

reflecte em duas abordagens, por um lado temos o processo de registo e por outro o de controle administrativo, que visam garantir a boa execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado.

Na administração pública Moçambicana, define-se *Contabilidade Pública* como sendo aquela que regista a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecidas no Orçamento Público aprovado para o exercício, escritura a execução orçamentária da receita e da despesa fazendo a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controlando as operações de crédito, a dívida activa, os valores, os créditos e obrigações, revelando as variações patrimoniais e mostrando o valor do património.

Em Moçambique, de acordo com a norma de funcionamento de administração pública, a *Contabilidade Pública* compreende todos os órgãos e instituições do Estado que intervêm nos processos de execução orçamental, recolha registo, acompanhamento e processamento das transacções susceptíveis de produzirem modificações no património do Estado que abrangem as respectivas normas e procedimentos (art.36 da Lei n 9/2002 de 12 de Fevereiro, de Moçambique).

No art.37 da mesma lei faz-se menção das competências dos órgãos ou instituições que integram o sistema da Contabilidade Pública, como sendo algumas abaixo mencionadas:

- a) Proceder à execução do orçamento do Estado;
- b) Acompanhar e avaliar o registo sistemático e atempado de todas as transacções;
- c) Elaborar relatórios de informação periódica a ser apresentado pelo Governo a Assembleia da República;

Torna-se relevante obedecer os seus princípios nos quais se destacam; o de consistência, materialidade, comparabilidade e de oportunidade.

De acordo com o art.40 da mesma lei, o critério utilizado para o registo dos actos e factos administrativos, no que se refere ao SISTAFE é o princípio de digráfico ou de partidas dobradas, em que o seu regime de registo como é definido no art.41, assenta-se no regime misto, isto é, aplicando-se o regime de caixa para as receitas e o de compromisso para as despesas.

2.3 Controle Interno⁵

O controlo interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adoptadas pela empresa, para proteger o seu património, verificar a exactidão e a fidedignidade dos dados contabilísticos promoverem a eficiência operacional e encorajar à adesão a política traçada pela administração. Comité de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA)⁶.

Pela definição do controlo interno, a que tomar em consideração os resultados ou objectivos que se pretendem alcançar, porque é a partir daí que a administração responde o porquê que o concebimento e a implementação na organização. Tomando em consideração alguns factores que melhor explicam o conceito do controlo interno, podem resumir-se em:

- **Plano de organização**, é o modo pelo qual se estrutura uma organização e se define as responsabilidades e autoridade dos diversos níveis na organização.
- **Métodos e medidas** são procedimentos que promovem o controlo sobre as operações e actividades que são formalizadas através de manuais.
- **Eficiência operacional** são transacções realizadas pela organização em observância dos métodos e procedimentos bem definidos no que diz respeito ao desenvolvimento da sua actividade, devendo ser supervisionada de forma a garantir esta eficiência.
- **Políticas administrativas**, compreendem o sistema de regras relativas à direcção do negócio e à prática dos princípios, normas e funções para a obtenção de um certo resultado.

Enquadrando os factores acima mencionados nas características do controlo interno que podem ser particulares tanto à contabilidade como à administração, destacam-se:

- *Controlos contabilísticos* – incluem o sistema de autorização e aprovação, separação de funções de escrituração e de custódia dos valores bem como a sua verificação física.
- *Controlo administrativo* – compreendem o plano de organização, todos os métodos e procedimentos que dizem respeito a eficiência operacional e a decisão política traçada pela administração.

⁵ Baseado em AICPA

⁶ Citado por (ATTIE, 1998:110)

Já que os meios para o controlo nos registos originais das operações e transacções são criados através do planeamento lógico de fluxo dos procedimentos relativos a escrituração e das normas de aprovação, que se materializa no sistema de autorização e procedimentos de escrituração adequados. Isto fez com que se proporcione um controlo eficiente sobre o activo, passivo, receitas, custos e despesas.

Daí que, o que diz respeito à administração pública moçambicana, o conceito *do sistema de controlo interno* segundo o art.62 da lei⁷, *define-se como sendo aquele que compreende os órgãos e entidades que intervêm na inspecção e auditoria dos processos de arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos que abrange ainda as respectivas normas e procedimentos.*

E de acordo com a mesma lei, mas no seu art.63 define as competências aos órgãos ou entidades que integram o Sistema de Controlo Interno, exercer as actividades de verificação da aplicação dos procedimentos estabelecidos e o cumprimento da legalidade, regularidade, economicidade, eficiência e eficácia tendo em vista a boa gestão na utilização dos recursos colocados à disposição dos órgãos e instituições do Estado. Em que este sistema de controlo interno no seu âmbito de actuação tem como o objecto de actividade:

- Fiscalizar a correcta utilização dos recursos públicos, a exactidão e a fidelidade dos dados contabilísticos.
- Garantir através da fiscalização, a uniformização da aplicação das regras e métodos contabilísticos.
- Verificar o cumprimento das normas legais e procedimentos aplicáveis.

De acordo com o decreto n°52/2005, de 13 de Dezembro, há separação de funções fundamentais no processo de contratação motivado pela autorização e aprovação que visa maior transparência, celeridade, controlo e responsabilização, de forma a garantirem que todos os procedimentos administrativos sejam cumpridos através das normas e directrizes.

Nesse contexto de separações de funções exige-se maior esforço do controlo interno e externo através da Unidade Funcional de Supervisão e Aquisição (UFSA), para que não se corra o risco

⁷ Sistema de administração financeira do Estado, Lei n 9/2002 de 12 Fevereiro

do descontrole da despesa e a não obtenção de economia de escala, em que o controlo interno incide sobre os procedimentos administrativos nas aquisições e no acompanhamento da execução orçamental, financeira e patrimonial dos órgãos e instituições do Estado. Por esta forma visando uma acção preventiva do controlo, para evitar, bem como ajustar, actos por ventura efectuados de forma indevida, incorrecta e/ou incompleta pelos gestores públicos.

Também compete aos órgãos ou entidades que integram o Sistema de Controlo Interno exercer as actividades de verificação da aplicação dos procedimentos estabelecidos e o cumprimento da legalidade, regularidade, economicidade, eficiência e eficácia tendo em vista a boa gestão na utilização dos recursos colocados à disposição dos órgãos e instituições do Estado, para garantir que o processo das aquisições seja exequível de forma transparente.

Em Moçambique de acordo com os art.228 e 230 da Constituição da República a estrutura do Controlo Interno caracteriza-se pela Centralização no controlo, na fiscalização, no garante do cumprimento das normas e actos administrativos que são da Competência do Tribunal Administrativo. Mas se descentralizando a nível das UGEA's de cada Órgão e Instituição, materializando-se a princípio pela autorização e aprovação da Autoridade Competente que garante o cumprimento das normas e dos actos administrativos em todo o processo de aquisições.

Tal procedimento faz com que o controlo relacionado com as requisições destinam-se a assegurar que somente os bens e serviços considerados necessários são encomendados e todas estas efectuadas e aprovadas fazem desencadear um sistema de aquisição devendo ser sujeitas a revisão e objecto de aprovação – assinada por um supervisor que possui a responsabilidade para a categoria de despesa, onde se ressalta a observância dos procedimentos administrativos durante o processo de aquisição, para que o sistema de controlo interno administrativo passe pela supervisão de uma Autoridade Competente.

Em síntese, realça-se que o sistema de controlo interno para a aquisição de bens e serviços em qualquer instituição pública, e particularmente em Moçambique é concebido e implementado para fiscalizar a correcta utilização dos recursos públicos, no garante da uniformização da aplicação de regras e métodos contabilísticos, verificação do cumprimento das normas legais e procedimentos aplicáveis em cada actividade.

CAPÍTULO III

REFERENCIAL NORMATIVO

Em Moçambique o processo de aquisições sofreu várias transformações. O primeiro foi o Decreto-Lei nº48871, de 19 de Fevereiro, que regulamentava a Empreitada de Obras Públicas, estruturado dentro do âmbito da organização do aparelho do Estado com vista à adequá-lo às exigências do desenvolvimento económico e social do País criou-se o Decreto nº42/89 de 28 de Dezembro, tendo a sua sistematização retida num modelo de gestão centralizada em que, apenas servia de directriz para o controlo de despesa pública porém não continha princípios e regras a serem observados, daí que não havia transparência no processo de aquisições.

Todo este processo de estruturação da aquisição na legislação, ainda possuía muitas lacunas, pois dava margem a várias interpretações, resquícios de uma administração centralizadora e burocrática, que até certo momento fora viável.

Como forma de responder a esta não transparência da gestão dos fundos públicos, estabeleceu a reforma administrativa particularmente na área da administração financeira. Deste modo criou-se o Decreto nº. 54/2005 de 13 de Dezembro, tendo sido estendido a um modelo de gestão misto, em que temos a descentralização e centralização se for necessário em cada um dos Órgãos.

Através do processo de descentralização, buscou-se uma nova maneira de executar o orçamento. Neste processo de aquisições, ganhou-se notoriedade a transparência através dos princípios definidos no Decreto n.º54/2005 de 13 de Dezembro. Pela primeira vez, começa a ser sonante o conceito de transparência a quando da revogação do Decreto-Lei nº42/89, pelo Decreto nº.54/2005 na qual se instituiu o novo Regulamento Administrativo, engessado na observância de princípios e regras (gerais e específicas) relacionada à matéria de aquisições.

3.1 Os Procedimentos Propostos pelo Decreto nº. 42/1989.

Este regulamento tinha como objecto à aquisição de bens e de requisição de serviços para o Estado. Aplicava-se a todos os órgãos do aparelho do Estado e instituições com dotações no orçamento geral do Estado.

3.1.1 Princípios e regras

Visa a defesa dos interesses do Estado, combate ao esbanjamento e a fuga ao fisco e protecção a indústria nacional, em que reside a imputação como directriz de controlo qualitativo da despesa pública. E tendo um modelo de gestão centralizado em que o Ministério das Finanças é quem autorizava a abertura dos concursos.

No que se referia aos concursos de adjudicação de obras eram objecto de regulamento específico, de acordo com o art.8 do mesmo decreto.

3.1.2 Enquadramento Institucional

No processo de contratação do Decreto estavam envolvidos diferentes intervenientes, com responsabilidades específicas nos procedimentos de aquisição. Essas estruturas eram responsáveis pela coordenação da contratação pública a nível nacional, na qual se destacavam:

- Comissão de compras e de recepção;
- Concorrente/fornecedor;
- Ministério das Finanças;
- Órgãos e instituições.

3.1.3 Planificação das Contratações

As planificações das contratações eram feitas até 31 de Outubro de cada ano. As instituições apresentavam as comissões de compras e de recepção a lista das suas necessidades durante o ano seguinte, com a indicação da qualidade e característica dos bens pretendidos.

3.1.4 Comissões de compras e de recepção

A *comissão permanente de compra* funcionava no Ministério das Finanças para atender as necessidades dos órgãos centrais. Era constituída por um despacho do Ministro das Finanças e composta por um responsável, um funcionário mais qualificado do departamento do Património do Estado e por um representante da instituição a que se destinavam os bens ou serviços objectos do concurso.

Competia a comissão de compra no respectivo escalão:

- a) Anunciar a abertura e a realização dos concursos de fornecimento ou prestação de serviços;

- b) Assistir a todos os actos relativos a realização de concurso, elaborando e assinando as respectivas actas;
- c) Assegurar o rigoroso cumprimento das disposições do presente decreto;
- d) Receber e julgar as propostas dos concorrentes;
- e) Receber e informar quaisquer reclamações dos concorrentes e submetê-las a decisão superior.

Em todas as instituições incorporadas pelo decreto eram constituídas *comissões de recepção* dos bens adquiridos, composta por três funcionários do organismo que tinham como tarefas:

- a) Zelar pelo cumprimento das cláusulas dos contratos de fornecimento celebrados;
- b) Verificar a qualidade dos bens fornecidos, submetendo-os a testes e ensaios que julgue necessários;
- c) Declarar nas respectivas facturas o fornecimento do bem ou serviço delas constante bem como a conformidade com o requisitado.

3.1.5 Modalidade

De acordo com o seu nº1 do art.3, do Decreto nº 42/89 de 28 de Dezembro, foram estabelecidos as seguintes modalidades:

- a) Concursos;
- b) Cotações;
- c) Compra directa.

No que diz respeito ao concurso este era considerado em dois tipos de concurso gerais e concursos especiais:

- a. Os concursos gerais aqueles que englobavam quantidades indeterminadas de artigos, máquinas e instrumentos;
- b. Os concursos especiais eram aqueles que se destinavam a prover os órgãos do Estado de artigos, máquinas e instrumentos que por não serem de frequente aquisição e não estarem a venda no mercado nacional obrigados a esclarecimentos, detalhes ou planos de construção especiais.

As aquisições por cotações eram aquelas que se realizavam quando os artigos a adquirir ou serviços a requisitar sejam de frequente aquisição e não constavam dos concursos gerais.

As cotações, isto é, os pedidos de cotações tinham uma enumeração e era feitos por circular dirigida a pelo menos há três firmas inscritas que transaccionavam os artigos pretendidos.

O valor dos bens a adquirir ou serviços a requisitar seja igual ou superior a 2000, 00 MT seria consultadas pelo menos seis firmas. E essas cotações eram feitas pela comissão de compras.

3.1.6 Adjudicação e contrato

Findo o prazo estabelecido para a apresentação das propostas de cotações procedia-se a sua abertura e elaborava-se um mapa comparativo dos preços oferecidos pelas firmas. E em caso de igualdade de proposta era escolhida uma, à sorte (por sorteio).

Após o parecer emitido sobre a cotação realizada e obtida a homologação de quem é de direito, procedia-se da seguinte maneira:

- a. Tratando-se de artigos para entrega imediata, elaborava-se a respectiva requisição;
- b. Tratando-se de artigos para entrega a prazo, notificava-se a firma vencedora para no prazo de cinco dias, comparecer a fim de assinar o respectivo contrato elaborado de acordo com o disposto no artigo 47 do mesmo regulamento.

Portanto, todo expediente referente a uma cotação era anexado à requisição então elaborada.

A aquisição por compra directa era a modalidade de aquisição que se realizava para a obtenção de bens ou serviços de carácter urgente e de pequena monta cuja efectivação não carecia de previa autorização, o seu valor não excediam o do fundo maneiio estabelecido para cada instituição.

As despesas efectuadas por compra directa eram pagas no acto da sua realização através do fundo maneiio, em que de algum modo poderiam ser efectuadas aquisições por compra directa de artigos que já tinham sido objecto de concurso ou pedido de cotação caso tenha sido adjudicada. Em que todas as instituições do Estado, deviam possuir um livro de registro de compras directas conforme o modelo e que era escriturado diariamente, não havendo um atraso de cinco dias.

3.2 Procedimentos administrativos do actual Decreto nº54/2005.

Para a execução do orçamento das instituições públicas, que actuam em Moçambique, no âmbito da realização das suas despesa para o funcionamento das actividades operacionais, onde ressalva-

se a aplicação deste regulamento e as normas estabelecidas pelo financiador ou doador quando se tratar do regime especial para um determinado projecto.

Na administração pública moçambicana foram aperfeiçoadas diferentes regulamentos/Decreto com vista a atingir a satisfação das necessidades públicas, que se encontram na tabela abaixo.

Decreto/Regulamento	Título
Dec-Lei nº48871, de 19.2.69	Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de Empreitadas de Obras Públicas.
Dec.nº 42, de 28.12.89	Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de Aquisição de Bens e Requisição de Serviços.
Dec.nº54, de 13.12.2005	Relativa à Coordenação dos processos de adjudicação de Empreitadas de Obras Públicas e Fornecimentos de Bens e Prestação de Serviços Estado.

Tabela 2: Tabela dos principais actos legislativos no processo de aquisições

O principal acto legislativo que regula, actualmente o sector da contratação pública em Moçambique é Decreto n.º 54/2005 de 13 de Dezembro, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços, revoga o Decreto n.º 42/89 de 28 de Dezembro.

3.2.1 Princípios gerais

Os princípios são definidos, como sendo as directrizes que norteiam a aplicação de uma norma ou exercício de uma actividade. No que diz respeito ao Decreto nº 54/ 2005, no seu número 1 do art.4 faz menção dos seguintes princípios: Legalidade, finalidade, Prossecução de interesse público, Igualdade, transparência, celeridade, publicidade, responsabilidade, publicidade etc.

3.2.2 Enquadramento Institucional

No âmbito do processo de aquisições estarão envolvidos diferentes intervenientes com responsabilidades específicas nos procedimentos de Contratação de acordo com as suas alíneas c),

i), n), q), y), x) do art.3, essas estruturas são responsáveis pela coordenação da contratação pública a nível nacional, divididas em:

- Autoridade Competente
- Entidade Contratada
- Entidade Contratante
- Comissão de Recepção de Bens e Serviço
- Fiscalização Independente
- Júri
- Unidade Gestora Executora das Aquisições
- Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições

3.2.3 Planificação das Contratações

Entidade Contratante:

De acordo com o art.10 do Decreto 54/2005 de 13 de Dezembro, só pode abrir o concurso desde que o valor para a contratação tenha cabimento orçamental. No processo de planificação das contratações deve se ter em conta obtenção de ganhos de economia de escala e adequação das contratações com os recursos orçamentais disponíveis.

3.2.4 Procedimentos Administrativos

Os procedimentos administrativos, referem-se a sucessão de actos e formalidades ordenadas com vista à formação, expressão e realização da vontade da administração, segundo o art.1 a sua alínea h).

3.2.5 Fase de Preparação

A preparação é executada pela entidade contratante (EC), em que a UGEA prepara e /ou providencia os documentos e aprovações internas para o lançamento do concurso.

A fase de Preparação compreende as seguintes tarefas:

1. A UGEA recebe uma solicitação do interessado a indicar a necessidade de contratação de obras, fornecimento de bens ou serviços, ou a própria UGEA identifica a necessidade de uma contratação.

2. Ao encaminhar uma solicitação para a UGEA, o interessado deve:

- a) Indicar a necessidade e a finalidade pretendida;
- b) Apresentar as especificações dos bens ou serviços desejados;
- c) Indicar o valor estimado da contratação detalhada e a respectiva previsão no orçamento;
- d) Indicar as exigências de qualificação que devem ser requeridas dos concorrentes.

No caso em que a identificação da necessidade de contratação seja por iniciativa da própria UGEA estas informações são da sua responsabilidade directa.

1.2 A UGEA analisa as informações recebidas, verifica o cabimento orçamental solícito a autorização da autoridade competente (AC) para o início do procedimento de contratação Art.11 (**Modelo 1**).

1.3 A AC recebe a solicitação e, se estiver de acordo, e emite autorização para instauração do procedimento de contratação (**Modelo 1**).

1.4 A UGEA recebe a autorização para abertura do processo emitido pela AC e providencia

- a) A abertura do processo administrativo e numeração do processo administrativo⁸
- b) A elaboração do Documento de Concurso
- c) A preparação do respectivo Anuncio, de acordo com as exigências pertinentes (**Modelo 2**).

O documento de Concurso deve ser elaborado de acordo com o modelo padronizado que seja aplicável, conforme indicado na sessão VIII do Manual de Procedimentos.⁹

Após a emissão do Documento do Concurso e da elaboração do respectivo Anuncio a UGEA submete estes Documentos a aprovação AC, solicitando autorização para o lançamento do concurso (**Modelo 3**). Na mensagem de encaminhamento para AC, a UGEA deve solicitar a autorização expressa para os seguintes itens:

⁸ A UGEA deve providenciar para que os processos administrativos sejam enumerados. A enumeração do processo administrativo é independente do número do concurso.

⁹ A lista dos modelos de Documentos de Concurso.

- a) Objecto;
- b) Finalidade da aquisição interesse público a ser atendido;
- c) Modalidade de contratação a ser adoptada Concurso Público ou Concurso Limitado;
- d) Critério de avaliação e de Decisão critério do Menor Preço ou Critério conjugado, no caso do Concurso Público;
- e) Critério de Menor Preço no caso de Concurso Limitado;
- f) Factores de avaliação, além do preço quando for o caso;
- g) Cotação em moeda estrangeira quando for o caso; e
- h) Solicitação da designação do júri (**Modelo 4**).

A AC recebe a solicitação e deve:

- a) Aprovar o Documento do Concurso;
- b) Autorizar o lançamento do concurso;
- c) Devolver o processo para a UGEA, para o lançamento e acompanhamento do processo.

3.2.6 Fase de Lançamento

A UGEA, após receber a aprovação da AC deverá realizar os seguintes procedimentos administrativos:

- a) Providenciar a numeração do Concurso;¹⁰
- b) Providenciar a publicação do Anuncio do Concurso no jornal de maior circulação e, ou na Rádio aplicável ao Concurso Publico e ao Concurso Limitado, por, pelo menos, duas vezes;¹¹
- c) Providenciar a colocação de cópia do Anuncio na sede da EC, um local de acesso público;
- d) Providenciar um exemplar do Documento de Concurso para a consulta pública, desde a data da publicação do Anuncio ate a abertura das propostas (Art.64);
- e) Em simultâneo com a publicação, deve colocar para a distribuição os Documentos de concurso, pelo valor correspondente ao custo de reprodução gráfica (Art.62);¹²

¹⁰ A numeração do concurso é independente da enumeração do processo

¹¹ Na publicação do Anuncio a UGEA deve assegurar que, para fins de fixação da data de recepção e de abertura das propostas, sejam cumpridos os prazos mínimos de divulgação indicados nos Art.67-1 e no Art.92-2-b.

¹² O manuseio de recursos deve ser feito somente pelo sector financeiro. Desta forma, a recepção de valores referentes a levantamento de Documentos de Concurso deve ser feito no sector financeiro, mediante recibo em 2 vias. O interessado entrega uma das vias a UGEA para a retirada do documento do concurso.

- f) Providenciar o envio de correspondência para todos os membros do júri e para o Presidente, informando sobre a sua designação e a data, hora e local em que ocorrerá a sessão pública para abertura das propostas (**Modelo 5**);
- g) Enviar uma cópia do Anuncio para a UFSA (Art.61);
- h) Informar a AC, nos casos em que venha a ocorrer factos ou situações posteriores que acarretem o impedimento da AC ou do Júri;
- i) Informar a AC sobre os eventos ocorridos que possam ocasionar o cancelamento ou invalidade do concurso (Art.79 e Art.80); e
- j) Providenciar que toda a documentação esteja perfeitamente junta e enumerada no respectivo processo (nº 02 do Art.11.);

Após o lançamento dá-se a fase externa do concurso. Nesta fase de lançamento, a UGEA deve tomar as seguintes providencias:

- a) Elaborar uma lista de concorrentes que retiraram os documentos de Concurso contendo a identificação do concurso bem como o nome e o endereço do fornecedor, para caso de envio de Adendas ou esclarecimentos sobre Documentos do concurso (**Modelo 6**);
- b) Providenciar a resposta aos pedidos de esclarecimentos submetidos pelos concorrentes, com o comprovativo de entrega dos esclarecimentos para todos os concorrentes que obtiveram o documento do Concurso directamente da EC Art.65 (**Modelo 7**);
- c) Providenciar a emissão de Adendas aos Documentos de Concurso, no caso de haver necessidade de alteração das condições contidas nos Documentos do Concurso (**Modelo 8**).

3.2.7 Fase de Apresentação e Abertura das Propostas

Apresentação das Propostas

A responsabilidade administrativa da recepção das propostas apresentadas pelos concorrentes será da UGEA, em nome do júri, que deve observar com rigor, a data e o horário máximo que foi definido nos Documentos de Concurso e no Anúncio para a respectiva entrega¹³.

¹³ No caso de Concurso Público o prazo mínimo de divulgação é de 30 dias.No caso de Concurso Limitado o prazo mínimo de divulgação é de 15 dias.

A UGEA deve elaborar uma lista dos concorrentes que entregaram propostas (**Modelo 9**) contendo: (i) a ordem de entrega das propostas; (ii) a identificação do concurso; (iii) o nome e o endereço do fornecedor; (iv) a data e a hora em que a proposta foi entregue. No acto da entrega da proposta deve ser entregue ao concorrente o comprovativo da sua recepção.

Depois de terminado o prazo de entrega das propostas, a UGEA, devera entregar para o júri as propostas recebidas acompanhadas da respectiva lista de entrega (**Modelo 9**). A partir deste momento a responsabilidade pelas propostas e assumida pelo Júri, com apoio administrativo da UGEA.

Abertura das Propostas

O júri, em posse das propostas, deverá abri-las publicamente no horário definido para o acto, na presença dos concorrentes e de outros interessados que desejarem assistir a sessão. O representante do concorrente não e obrigado a assistir a sessão. O júri deve preparar uma lista para registar a presença dos interessados (**Modelo 10**).

A sessão de abertura deve ser presidida pelo Júri. A presença do júri em número inferior a maioria dos membros designados acarreta nulidade dos actos praticados.

A sessão de abertura deve observar o seguinte procedimento (Art.73):

- a) A identificação do concurso;
- b) A leitura das listas dos concorrentes, pela ordem de recepção das propostas;
- c) A abertura dos invólucros contendo os documentos de qualificação e as propostas;
- d) A leitura dos dados principais, nomeadamente:
 - i. O nome dos concorrentes;
 - ii. Os preços cotados;
 - iii. A existência ou não de garantia provisória quando e exigida;
 - iv. A presença de proposta com variante (se tiverem sido permitidas nos Documentos de Concurso);
 - v. A declaração de descontos oferecidos;
- e) A rubrica pelos membros do júri em todas as paginas dos documentos e das propostas apresentadas; e

- f) A elaboração e assinatura de acta pelos membros do júri que estejam presentes na sessão e pelos concorrentes presentes. A acta deve ser elaborada e assinada na própria sessão (**Modelo 11**).

Na sessão de abertura das propostas não deve declarar-se a desclassificação de propostas, visto que o acto de desclassificação e acto de deliberação do Júri, que deve ser realizado em sessão reservada.

3.2.8 Fase de Avaliação das Propostas e dos Documentos de Qualificação

Após a sessão pública para a abertura das propostas, o júri procede a avaliação das propostas em sessão reservada.

Logo após a sessão de abertura das propostas, o júri deve providenciar a remessa ao sector financeiro, dos documentos originais das garantias provisórias para o registro e arquivo. Uma cópia das garantias e do comprovante de recepção pelo sector financeiro será junta no processo.

A avaliação das propostas deve seguir estritamente os critérios e factores indicados previamente nos Documentos de Concurso (nº 6 do Art.73). Se o júri considerar necessário, poderá solicitar esclarecimento aos concorrentes, por via do saneamento, de acordo com o ponto a seguir (Fase de Saneamento).

As deliberações do júri devem ser registadas em acta (**Modelo 11**). Se for necessário, o júri poderá solicitar o parecer de técnicos especializados na matéria. Para o efeito, o presidente do júri deve enviar a solicitação escrita para a AC. O técnico especializado emitira o parecer com recomendação para o júri. Contudo, a deliberação e acto do Júri. Durante a fase de avaliação das propostas, e obrigação da UGEA prestar apoio administrativo ao Júri. Para o efeito, a UGEA deve atender a todas as solicitações que forem feitos pelo mesmo.

3.2.9 Fase de saneamento

Se o júri verificar que existem falhas e/ou omissões de natureza formal, poderá autorizar o saneamento da falha e/ou omissão pelo concorrente. Para o efeito, o júri devera enviar uma

notificação escrita para o concorrente, a indicar o prazo em que deve fazer a correcção da falha ou do omitido. O prazo a indicar não pode ser inferior a dois dias úteis.

As solicitações para saneamento devem ser enviadas pelo Júri ao concorrente, obrigatoriamente por escrito. (**Modelo 12 e Modelo13**). Da mesma forma o concorrente deve manifestar-se por escrito. Se o concorrente não responder a solicitação no prazo especificado, a sua proposta deve ser desclassificada pelo Júri.

São consideradas falhas e omissões sanáveis:

- a) A falta de apresentação de documentos Art.74, pelo concorrente, cuja pré-existência possa ser confirmada pelo Júri, os quais, por engano ou esquecimento do concorrente, não foram juntos na resposta. São exemplos a falta de inclusão na proposta de cópia de certidões, diplomas e balanços previamente publicados na imprensa.
- b) Erros de calculo na proposta (nº 2 do Art.76). Neste caso, o Júri deve providenciar a correcção dos cálculos e deve obrigatoriamente manifestar-se sobre o novo calculo. Não e permitido ao concorrente rectificar os preços, excepto no caso de enganos do Júri na correcção dos cálculos. Se o concorrente não aceitar a correcção, a sua proposta deve ser desclassificada e a sua garantia provisória se houver deve ser retida pela EC.

3.2.10 Fase de Classificação

Se houver a fase de saneamento o júri deve promover a classificação e desclassificação das propostas, de acordo com o que esta estabelecido nos Documentos de Concurso. Em que todas as decisões de desclassificação devem estar devidamente fundamentadas e o júri prepara o Relatório de Avaliação das propostas, que deve conter no mínimo as seguintes informações:

- a) Os dados do concurso (número, modalidade e objecto);
- b) A fundamentação das decisões de classificação ou desclassificação;
- c) A recomendação de adjudicação; e
- d) A assinatura do júri.

3.2.11 Fase de Recomendação do júri

O júri devera submeter o Relatório de Avaliação para decisão da AC, com a recomendação sobre a adjudicação do contrato, de acordo com o Critério de Decisão e com os factores que tenham sido indicados nos Documentos de Concurso.

O Relatório de Avaliação, contendo a recomendação de adjudicação, deve ser enviada pela UGEA para a Decisão da AC (**Modelo 14**). É responsabilidade da UGEA fazer o acompanhamento da situação do processo e zelar pelo cumprimento dos prazos. As informações sobre o resultado de avaliação não podem ser divulgadas até que o resultado seja oficialmente comunicado por escrito a todos os concorrentes.

3.2.12 Fase de Decisão

Nesta fase a AC examina a documentação enviada pelo júri e emite a sua Decisão. E se houver alguma falha que impeça um parecer favorável da AC a recomendação de adjudicação, os documentos serão devolvidos para o Júri fazer as correcções necessárias.

Após a decisão proferida pela AC, a UGEA deve providenciar:

- a) A comunicação da decisão para todos os concorrentes que apresentaram proposta, por escrito, informando o nome do concorrente vencedor e o respectivo preço (**Modelo 16**); e
- b) A divulgação do resultado no quadro de avisos da EC (**Modelo 16**).

3.2.13 Fase de Reclamação e Recurso

Após a notificação do resultado do concurso, os concorrentes podem apresentar reclamações e recursos, nos prazos indicados no nº 2 do Art.131, e nº3 do Art.133.

É responsabilidade da UGEA

- a) Receber as reclamações e os recursos
- b) Confirmar se estão cumpridas as condições de aceitabilidade da reclamação ou do recurso; ou seja, (i) se foi apresentada a caução prevista (Art.132 ou Art.134, conforme o caso) e (ii) se foi recebido dentro do prazo (nº 2 do Art.131, ou nº 3 do Art.133, conforme o caso);
- c) Preparar as informações necessárias e enviar a AC para a decisão (**Modelo 17**); e
- d) Informar os concorrentes que apresentaram proposta sobre a apresentação de reclamação ou de recurso (**Modelo 18**).

É responsabilidade da UGEA fazer o acompanhamento da situação do processo e zelar pelo cumprimento dos prazos.

3.2.14 Fase de Adjudicação

Esta fase faz-se após findo o prazo de reclamação e de recursos ou após a decisão sobre os mesmos, a UGEA deve encaminhar o processo para a AC para fins de adjudicação (**Modelo 20**).

Após a decisão proferida pela AC, a UGEA providencia:

- a) A comunicação da adjudicação para todos os concorrentes, por escrito (**Modelo 20**);
- b) A divulgação na imprensa da adjudicação do objecto do concurso a participante vencedora (alínea c, nº 2 do Art.30) – (**Modelo 21**);
- c) A divulgação do resultado no quadro de avisos da EC (**Modelo 21**);
- d) Toma as providencia conducentes a celebração do contrato;
- e) Toma as providencia para a devolução da garantia provisória aos concorrentes não vencedores.

3.2.15 Contratação

Após a notificação da adjudicação, a EC deve praticar os seguintes actos:

Acto declarativo Prévio (Art.39), que consiste na notificação ao concorrente vencedor para que no prazo de cinco dias úteis apresente as certidões actualizadas que eventualmente tenham caducado durante o concurso Modelo 22 e na confirmação no cadastro de que o concorrente não esta impedido de contratar com o Estado.

Actos prévios da EC (Art. 40), que consiste na confirmação e declaração da existência de verba orçamental cativa para o efeito. O documento deve ser junto ao processo.

Convocação do concorrente vencedor (Art.41) para apresentar a garantia definitiva e assinar o contrato (**Modelo 23**). O concorrente vencedor tem o prazo máximo de trinta dias para apresentar a garantia e para assinar o respectivo contrato. Findo o prazo sem o cumprimento da obrigação, deve ser cancelada a adjudicação.

A apresentação da garantia definitiva deve ser feita pelo concorrente no sector financeiro para o registro contabilístico, devendo ser emitido recibo em duas vias. Uma das vias do recibo será apresentada pelo concorrente vencedor para fins de celebração do contrato.

Assinatura do contrato

O contrato deve ser assinado de acordo com o modelo que constou do Documento de Concurso. A assinatura do contrato em condições diferentes dá origem á invalidade.

A assinatura do contrato deve ser feita pelo representante da Entidade Contratante, que tenha poderes legais para assumir obrigações em nome de Entidade Contratante, de acordo com normas legais do órgão.

O Contrato deve ser devidamente numerado pela EC. A numeração do contrato e diferente da numeração do processo administrativo e da numeração do concurso.

Submissão do contrato ao Tribunal Administrativo, no prazo de cinco dias, contados da data da sua celebração, para efeitos de fiscalização previa (nº 2,Art.42).

3.2.16 Supervisão e Fiscalização

A supervisão e a fiscalização fazem-se com a assinatura do contrato em que a EC, deve:

- a) Nomeia uma fiscalização independente, no caso de empreitadas de obras; e
- b) Designa uma comissão, que é constituída por três membros, para a recepção do objecto contratual, no caso de fornecimento de bens e prestação de serviços (**Modelo 24**).

3.2.17 Recepção do Objecto Contratual

No que se refere a recepção do objecto contratual, a EC tem a obrigação de verificar o exacto cumprimento do contrato, com finalidade de confirmar que as obras, os bens ou os serviços não possuem vícios e que o interesse público foi atendido na forma contratada, nisto a EC deve providenciar a recepção do objecto do contrato, da seguinte forma:

Recepção de Empreitadas

Neste tipos de objecto contratual, a recepção e feita em dois momento, por ser muito complexo, em que temos:

- i. Provisoriamente, logo após a conclusão da obra, após a vistoria da EC sob o testemunho do fiscal (art.47); e
- ii. Definitiva, após nova vistoria de todos os trabalhos de empreitada, findo o prazo acordado no contrato Dados de base do contrato, que não deve ser inferior a um ano. (art.48).

Recepção de Bens e serviços

Logo após a recepção dos bens ou dos serviços e após a verificação de que os mesmos estão em conformidade com o contrato, no local de entrega ou da execução (Art.50).

A recepção de bens será feita após a realização dos testes previstos, em casos mais complexos a recepção poderá ser feita em duas etapas provisoriamente (após a recepção e vistoria) e definitivamente (após o cumprimento do prazo de verificação).

3.2.18 Arquivo de documentos

Para que haja uma boa conferência, todos os documentos e os actos administrativos devem ser juntos e devidamente enumerados no processo administrativo, sendo a responsabilidade da UGEA a organização do arquivo dos documentos, sob supervisão da Autoridade Competente.

Em que os documentos originais são mantidos nos respectivos processos, para fins de fiscalização dos Órgãos responsáveis pela fiscalização (interno e externo).

3.2.19 Tipos de regime jurídicos dos contratos públicos

Os procedimentos administrativos do actual decreto são compostos por três tipos de regime jurídico dos contratos públicos nomeadamente:

- a) Geral
- b) Especial, e
- c) Excepcional.

3.2.20 Formas de publicitação

De acordo com o Art.30 nº 1, faz a menção da publicitação em que deve ser feita mediante a imprensa e no jornal de maior circulação, pelo menos duas vezes, e na sede da Entidade contratante, devendo no caso do concurso internacional a divulgação ser feita através de *Boletim da Republica* e ou pagina da *Internet*, podendo ampliar por outros meios.

E no mesmo artigo mas no seu número três, diz que no concurso para contratação de empreitadas de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços de pequena dimensão, o Anúncio de Concurso mencionado no parágrafo anterior poderá ser substituído por divulgação feita através da Rádio e Anúncio fixado na sede da Entidade Contratante.

3.2.21 Procedimentos de Recurso

Em Moçambique, existe um procedimento específico para os casos de contratação pública, pelo que o recurso deverá ser interposto perante ao Ministro que tutela a Entidade Contratante, dependendo da natureza do fundamento a apresentar.

Só se verificar uma violação das normas legais em vigor, a parte interessada deverá recorrer imediatamente perante ao Ministro de tutela da Entidade contratante e que poderá solicitar parecer especializado a UFSA antes da decisão do recurso.

Havendo lugar a um pedido de ressarcimento, deverá igualmente ser dirigida através de um despacho do Ministro que superintende a área das finanças.

3.3 Análise comparativa dos procedimentos administrativos dos dois decretos

Tomando em conta os aspectos ligados aos princípios o Decreto 42/89 de 28 de Dezembro, tinha como princípio e regra a imputação como uma directriz de controlo qualitativo da despesa pública. Enquanto que no decreto em vigor faz menção da maior transparência por via de adopção de normas de éticas nas relações contratuais.

O decreto revogado tinha como objecto aquisição bens e serviços e a contratação de obras públicas tinha um regulamento próprio e por seu turno o decreto actual engloba as obras públicas e empreitadas, fornecimento de bens e serviços e inclui os de consultoria e concessões num único regulamento, para dar mais azo as normas de éticas contratuais.

No que se refere ao registo dos fornecedores/concorrentes usam a mesma abordagem de cadastramento. Mas, para além de estarem inscritas no Ministério das Finanças ou nas Direcções Provinciais de Finanças como se definia anteriormente, o novo decreto estabelece a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições como sendo aquela que faz o cadastramento.

Nas fases de apresentação, abertura das propostas e dos documentos de qualificação, os dois decretos convergem no mesmo procedimento, desde *apresentação das Propostas* até a *abertura das propostas*.

Observa-se também a mesma convergência nas seguintes fases: *fases de adjudicação, contrato, fiscalização e da execução*, sublinha-se ainda que no decreto revogado eram executadas pela comissão de compras que funcionava no Ministério das Finanças, enquanto que no actual decreto há um membro de Júri designado para o efeito.

Com o decreto actual há uma extensão naquilo que se refere as modalidades de concurso de Prévia Qualificação, Em Duas Etapas e Por Lances.

Tomando como ponto de referencia para a discussão deste dois decretos na matéria referente a transparência recai-se na modalidade de aquisição por cotações em que vigorava no Decreto ora revogado esta modalidade de aquisição por cotações aplicava-se três cotações para valor não acima de 2.000,00MT e seis cotações para valor acima.

Este sistema facilitava a prossecução dos objectivos pessoais em detrimentos dos do ente público, a titulo de exemplo, o responsável pelas compras poderia efectuar compras a um próximo seu ou familiar e naquele fornecedor que lhe conceder maior percentagem na comissão, porque na posse das três cotações consultadas nos fornecedores e fazia análise comparativa, como é obvio o critério estabelecido era o de menor preço, onde pode se concluir que neste sistema não havia transparência no processo de aquisição nas instituições públicas.

Em matéria referente a eficiência a que fazer menção ao modelo de gestão centralizado que para a abertura dos concursos carecia de uma autorização do Ministério das Finanças, cuja comissão de compras e de recepção funcionava neste Ministério atendendo as necessidades de todos os órgãos centrais. Mas pelo actual decreto há um modelo descentralizado a nível das UGEA's locais em todos os procedimentos para a realização dos concursos desde que o Órgão e Instituição que tenham um orçamento por executar.

Por fim o decreto revogado apresentava procedimentos administrativos que garanta um controlo qualitativo da despesa pública. Este decreto norteava-se na modalidade de aquisições por cotações, facilitando a eficiência no processo de aquisições, não garantindo deste modo a prestação de melhores serviços ao público.

CAPÍTULO IV

O SISTEMA DE AQUISIÇÕES NA UEM

4.1 Enquadramento histórico da UEM

A UEM foi, fundada no dia 21 de Agosto de 1962 pelo Decreto-lei nº44530, em que foi criada como sendo a Sociedade dos Estudos Gerais Universitários em Moçambique com objectivo de dar uma formação básica em vários cursos e disciplinas.

Entretanto, a então Sociedade dos Estudos Gerais e Universitários foi elevada a categoria de Universidade, passando a designar – se Universidade de Lourenço Marques, com base no Decreto – lei nº 48790, de 23 de Dezembro de 1968. Após a independência, em 1 de Maio de 1976, a Universidade de Lourenço Marques passou a designar – se Universidade Eduardo Mondlane.

A UEM é uma pessoa colectiva de direito pública, dotada de personalidade jurídica, e goza de autonomia científica, pedagógica e administrativa no que respeita a sua denominação e natureza (o art.1 de decreto nº12/95).

De modo a dar azo à eficiência, economicidade dos recursos financeiros e do tempo com vista a tornar os processos de aquisição mais eficiente e transparente nos seus procedimentos, pela implementação do Decreto nº. 54/2005 de 13 de Dezembro ao nível da UEM foi criada, através do Despacho 016/VRAR/2007, de 26 de Março, a Unidade Central Gestora Executora de Aquisição, responsável pela gestão e execução dos processos de aquisição em todas as fases do ciclo de contratação, desde a planificação até a recepção de obras, bens ou serviços e execução pontual do contrato.

Em conformidade com a (alínea y) do art.3, citada no decreto nº. 54/2005 de 13 de Dezembro, em que a sigla UGEA abreviada serve para designar a *Unidade Gestora Executora das Aquisições*, como sendo a unidade encarregue da gestão dos processos de aquisições, desde a sua planificação até a sua preparação bem como da execução do contrato, estando sob supervisão da autoridade competente.

4.2 Descrição do Sistema de Aquisições na UEM

O sistema de aquisições na UEM é regulamentado pelo Decreto n.º 54/2005 e pela aplicação do seu manual de procedimentos. O mesmo, visa tornar eficiente e transparente a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e serviços concorrendo para o alcance dos objectivos da instituição.

Neste contexto O sistema de aquisição adoptado pela UEM se enquadra nas modernas formas de Parcerias Público – Privado, que se assenta na provisão de serviços ao sector público pelo sector privado (Motta:2004). E o mesmo obedece um modelo de gestão misto em que há uma modalidade de execução descentralizada através das UGEA's Locais que realizaram aquisições através de concursos considerados de Pequena Dimensão, nos regimes especial e excepcional após a autorização da UGEA Central e por outro lado um modelo de gestão centralizado a nível da UGEA Central através da realização do Concurso público que assistem as UGEA Locais (Despacho 016/ VRAR/2007, 26 de Março).

A UGEA Central tem as seguintes competências:

- Autorizar a realização de concursos Públicos e a aplicação dos regimes especial e excepcional nas UGEA's locais;
- Autorizar para instauração de procedimentos para a contratação na modalidade de Ajuste Directo, após autorização da Entidade Contratante;
- Assessorar e monitorar as UGEA's locais para a realização das aquisições por concursos.

As UGEA Locais executam o orçamento da unidade orgânica ou de serviço, porque gozam de uma autonomia financeira dependendo da proveniência dos fundos, são alocados através do Orçamento do Estado, das receitas próprias e das doações, para a funcionalidade das suas actividades operacionais com o objectivo da realização da despesa na satisfação das necessidades pública.

E estas têm como competências as seguintes:

- Efectuar levantamento das necessidades de contratações ao nível do Órgão;
- Elaborar e executar os Documentos de Concursos de Pequena Dimensão;

- Zelar pelo cumprimento de todos os procedimentos de Concurso de Pequena Dimensão, incluindo os inerentes a recepção do objecto contratual;
- Prestar assistência aos júris dos concursos de Pequena Dimensão;
- Instaurar o procedimento de contratação através de abertura de um processo administrativo devidamente numerado e contendo a autorização escrita do Director do Órgão;
- Propor a UGEA Central a inclusão no cadastro dos fornecedores impedidos de participar no processo de contratação;

A UGEA Local faz a preparação de todo o processo de aquisição tomando em conta o cabimento orçamental da verba e a sua rubrica de acordo com a fonte de financiamento, critérios de adjudicação, as condições contratuais, critérios de avaliação e de decisão no entanto para se seleccionar um concorrente deve-se recorrer ao que está estabelecido no regulamento e seguir o seu manual de procedimentos.

Contabilização

A contabilidade pública compreende todos os órgãos e instituições do Estado que intervêm nos processos de execução orçamental, recolha, registo, acompanhamento e processamento das transacções susceptíveis de produzirem modificações no património de Estado.

Todas as requisições na UEM são contabilizadas em cada unidade orgânica ou de serviço, posteriormente são enviadas para à Direcção de Finanças da mesma, para produzir a informação global da instituição. A contabilidade passando pela manutenção de registos bem evidenciado nas transacções realizadas e o seu efeito sobre o património a nível da DAPM.

Controlo Interno

Os Controlos administrativos são aqueles que compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que dizem respeito à eficiência operacional e a decisão política traçada pela administração.

Nesse contexto de controlo administrativo, para a aquisição de um bem ou serviços ou ainda a contratação de obras e empreitadas, na UEM as suas requisições são aprovadas e autorizadas pela Autoridade Competente, isto para a correcta utilização dos recursos públicos, na qual através

dessa aprovação se materializa a autorização para adjudicação do fornecedor após o visto do Tribunal Administrativo, para garantir o controlo, a fiscalização e do cumprimento das normas legais e procedimentos vigentes.

A estrutura funcional da unidade gestora, executora de aquisições da UEM, representada na figura 2 obedece os seguintes procedimentos:

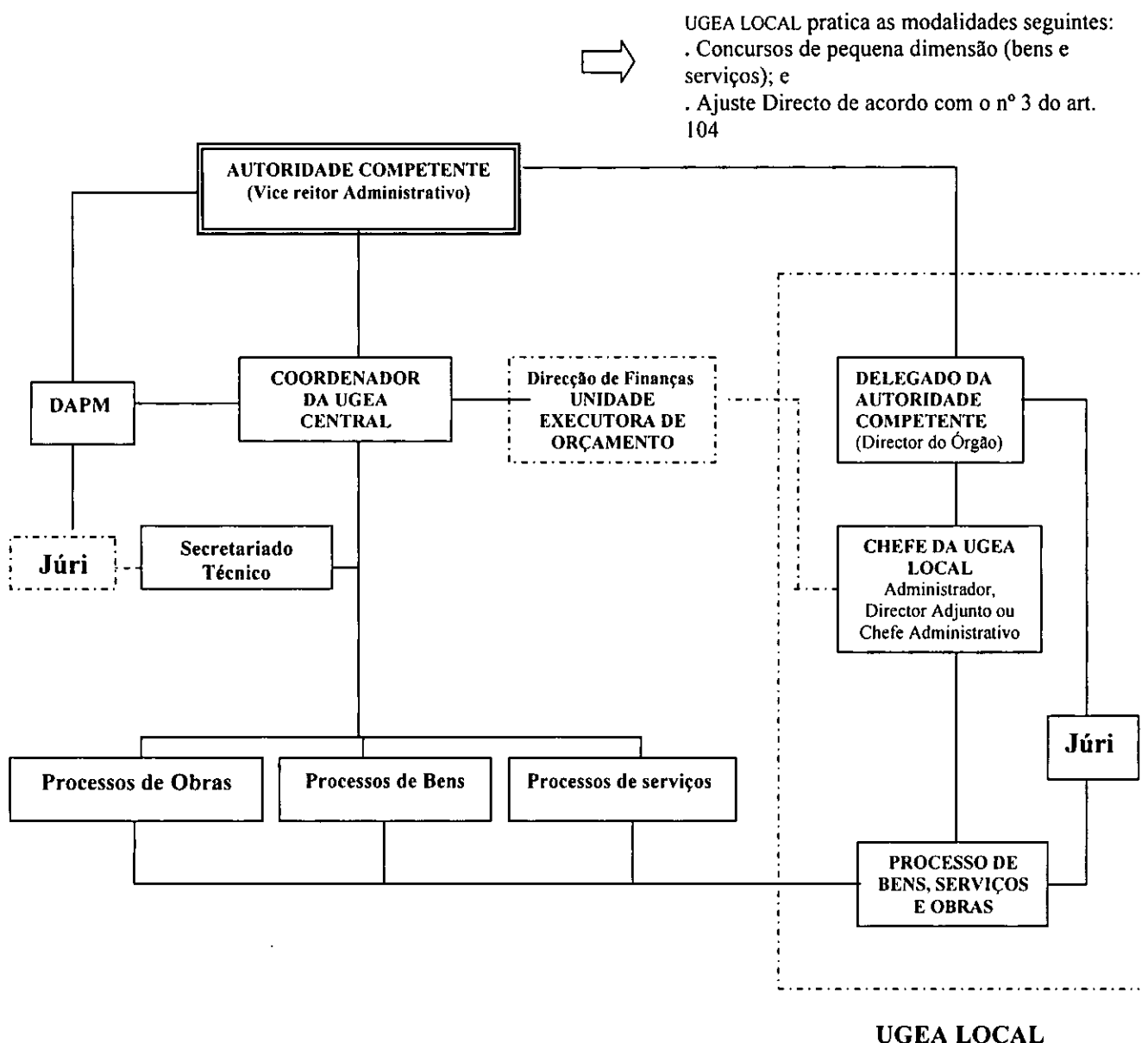


Figura 2: Estrutura funcional da unidade gestora, executora de aquisições central da UEM¹⁴.

¹⁴ Adaptado do manual de procedimento das UGEA's Locais

Em esta estrutura funcional da unidade gestora, executora de aquisições da UEM, obedece os seguintes procedimentos:

Requisições – As requisições são efectuadas a nível das unidades orgânicas ou de serviços passando pela identificação da necessidade a satisfazer, podendo ser um bem ou um serviço. Esta requisição interna faz a descrição das características do bem ou serviço, suas especificações técnicas, quantidade e qualidade, sua finalidade e bem como o orçamento estimado deste, terminado este processo solicita-se a cabimentação orçamental à Direcção das Finanças.

Para efeitos de instauração de procedimentos de contratação e de lançamento do concurso é feita após a certificação da cabimentação orçamental quanto a sua disponibilidade. Esta instauração e o lançamento são autorizados pela autoridade competente que a nível da UEM cabe ao Vice-reitor Administrativo. A mesma autoridade competente delega algumas competências ao director da unidade orgânica ou de serviço quando for o caso. Na realização de aquisições por concursos tanto a autoridade competente como também o director da unidade orgânica ou de serviço articulam com o director da UGEA Central para a verificação adequada dos procedimentos administrativos na adjudicação.

Contabilização – Todas as requisições são objecto de contabilização em cada unidade orgânica ou de serviço, posteriormente são enviadas para a Direcção de Finanças com o objectivo de certificação do cabimento orçamental para a execução do mesmo por parte da unidade orgânica ou de serviços. O processo de contabilização dos bens de investimento adquiridos passa pelo registo e cadastramento para a sua inventariação na DAPM em coordenação com as UGEA's.

Sistema de controlo interno administrativo e contabilístico – O controlo das requisições é feita através da aprovação e autorização da Autoridade Competente, isto para a correcta utilização dos recursos públicos, na qual através dessa aprovação se materializa a adjudicação do fornecedor mas passando pela autorização do Tribunal Administrativo através do visto nos documentos do concursos.

Recentemente a UEM implementou o Sistema de Gestão Financeira integrado mas em fase experimental para a aquisição de gastos correntes em bens e serviços, onde as requisições interna

e externa são preenchidas electronicamente pelos órgãos, e estes gastos correntes dependem do duodécimo de cada órgão.

Pela descrição realizada sobre o sistema de aquisições da UEM, resume-se conforme com o representado na figura 3, que passa pela identificação da necessidade no órgão até ao seu provimento na recepção dos bens e serviços com o fornecedor.

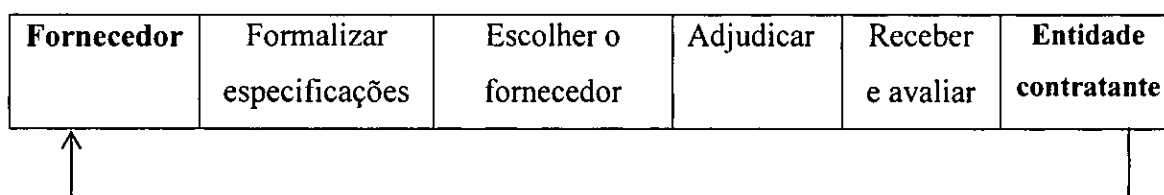


Figura 3: O processo de aquisição até ao provimento da necessidade.

Para uma melhor compreensão do esquema apresentado, na figura 3, toma-se em consideração de que todo o sistema de aquisição ocorre por parte da entidade contratante, pelo que a racionalização dos recursos financeiros se materializa de forma parcial porque o critério de selecção do fornecedor é o critério de menor preço. A entidade contratante estando apto para completá-la e fundamentar as suas especificações, apresentando-as, após consultas prévias (avaliação das propostas), e aos fornecedores que parecem mais indicados.

O fornecedor a ser seleccionado será aquele o que vai satisfazer num ambiente em que o mercado é concorrencial. Criando deste modo um certo poder de escolha positivamente os requisitos da entidade contratante. Daí, segue-se a fase de concretização do contrato, no qual será adjudicado o que oferecer melhor preço e qualidade na qual carece do visto do Tribunal Administrativo.

Essa estrutura do controlo interno centraliza-se a nível do Tribunal Administrativo visando o controlo, a fiscalização e o garante do cumprimento das normas e actos administrativos. Por outro lado descentraliza-se a nível da autoridade competente em que a aprovação e autorização é feita para o garante da uniformização na aplicação de regras, métodos contabilísticos e procedimentos em cada actividade.

4.3 Análise do Sistema de Aquisições na UGEA Central

Após a entrada em vigor do regulamento nas instituições públicas moçambicanas no período compreendido entre 2006 a 2007, concretamente nos 18 meses iniciais, o processo de aquisições ocorriam de forma irregular, segundo as informações obtidas no relatório da Reforma do Procurement, junto da Inspeção-geral de Finanças.

Existia ainda uma fraca aplicação das normas e do guião prático do novo regulamento ao nível das instituições públicas. Esta situação justificasse pela falta do pessoal qualificado e na fraca assimilação dos procedimentos para fazer face ao Decreto n.º54/2005 nas UGEA's.

Os concursos realizados no primeiro Semestre de 2006 seguiram as regras antigas do Regulamento aprovado pelo Decreto n.42/89 e revogados pelo regulamento aprovado pelo Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro. Todo o processo de gestão, execução do processo aquisições e as respectivas fases do ciclo de contratação eram observados estritamente os procedimentos estabelecidos no decreto revogado e conseqüentemente feitas de forma menos transparente.

Havia uma grande resistência à mudança pela adopção do regulamento e do seu manual de procedimento, que visa um sistema transparente e eficiente moderno de acordos com as práticas internacionais.

Aliado a informação descrita no parágrafo precedente, alguns fundos ao nível da UEM não foram executados, porque requeria-se a observância dos procedimentos, princípios e regras estabelecidas pelo novo regulamento (Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro). Temos como exemplo destes fundos: o fundo Sida/Sarec e o próprio Orçamento do Estado não fossem executados na sua totalidade, no que respeita a aquisição dos Equipamentos.

Actualmente, na UEM as UGEA Locais funcionam sob supervisão do Director da respectiva Unidade Orgânica ou de Serviço que exerce as atribuições delegadas pela Autoridade Competente e articulando com a UGEA Central no que respeita à assessoria, formação e monitorização do pessoal para a realização de concursos em qualquer modalidade.

O sistema de aquisição adoptado pela UEM se enquadra nas modernas formas de Parcerias Público – Privado, *que se assenta na provisão de serviços ao sector público pelo sector privado, em nível de empreendimentos globais, com os parâmetros de eficiência, qualidade, disponibilidade em níveis de serviços e utilização previamente definidos e abalizados com remunerações variáveis em função destes parâmetro* (Motta:2004).

É neste contexto que o Decreto n.º54/2005 não se aplica na celebração de contrato entre órgãos e instituições do Estado, (nº2 do Art.2), este Artigo sustenta o facto de que o Estado não pode concorrer em pé de igualdade com o privado, fazendo uma extensão na aplicabilidade de normas distintas para o regime especial no âmbito da origem do financiamento, (nos números 1,2 e 3 do art.8).

O modelo de gestão de aquisições na UEM é misto (Há uma modalidade de execução descentralizada através das UGEA's Locais que realizaram aquisições através de concursos considerados de Pequena Dimensão, nos regimes especial e excepcional após a autorização da UGEA Central e por outro lado um modelo de gestão centralizado a nível da UGEA Central através da realização do Concurso público que assistem as UGEA Locais), *o regulamento aplica-se a todos órgão e instituições do Estado, até ao escalão mais baixo que tiver uma tabela orçamental para executar* (Decreto n.º54/2005, nº1 do art.2).

Planificações. Não é efectuada a planificação das necessidades ao nível da unidade orgânica ou de serviços, sendo esta feita por levantamento das necessidades através de requisições internas no momento que a unidade orgânica identifica a necessidade.

Nas realizações efectuadas pela UGEA Central no âmbito das suas actividades, constatou-se apenas três modalidades: o Ajuste Directo, Concurso Público e Concurso de Pequena Dimensão, e para além de assessorar as UGEA's Locais.

Em 2008, o valor estimado para a realização de aquisições por concursos era de **101. 353.555,00 MT** até Junho de 2008 e o valor contratado foi de **78.576.224,38 MT**.

De acordo com o mapa geral de realizações de concursos pela UGEA Central no início de 2008, que apresentam nas tabelas abaixo.

Modalidades	Quantidade
Ajuste Directo	18
Concurso Público	39
Pequena Dimensão	5
Total	62

Fonte: UGEA Central

Tabela 3: Mapa Geral de Realizações de Concursos pela UGEA Central 2008 (em termos de quantidades)

Modalidades	Valor monetário (MT)
Ajuste Directo	20.521.104,30
Concurso Público	57.801.546,58
Pequena Dimensão	253.573,53
Total	78.576.224,38

Fonte: UGEA Central

Tabela 4 Mapa Geral de Realizações de Concursos pela UGEA Central 2008 (em termos de valores monetários)

Durante este período de análise a UGEA Central realizou a modalidade de concursos público, conforme o mapa de realizações o equivalente a 73.55% do valor global dos fundos orçamentados, seguindo-se a modalidade de Ajuste Directo com uma percentagem equivalente ao 26.1% do valor global e por último temos a modalidade do Concurso de Pequena Dimensão com uma participação de cerca de 0.35% do valor global dos fundos.

Para além de ter realizado aquisição por concursos nas modalidades acima mencionadas, não alcançou os objectivos pretendidos na sua globalidade, visto que se verificou uma limitação para a realização dos concursos públicos internacionais, pois a única pessoa com formação nesta área ao nível da UEM é o Dr.Dique, em que supervisiona todo o processo de contratação, e esta

capacidade limitada para a realização de concursos públicos internacionais faz que a UEM não usufrua dos benefícios económicos nos direitos aduaneiros de que goza como uma instituição pública.

Por fim, há falta de um sistema logístico para plano de contratos (agrupamentos dos bens, escolha de períodos mais adequados para lançamento de concursos e à adequação das contratações com recursos orçamentais disponíveis) comprometendo a obtenção de economia de escala, dado que não existe uma política para a agregação e desagregação entre as práticas previstas no regulamento e às possibilidades que o mercado oferece, o que contradiz o regulamento: *os contratos para fornecimentos de bens e prestação de serviços de consumo corrente, serão limitadas a uma duração máxima de um ano, prorrogável uma única vez, desde que seja mantida as condições contratuais iniciais* (Decreto n.º54/2005, nº5 do art.43).

CAPÍTULO V

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Conclusões

Pela pesquisa realizada identificou que o sistema de aquisições na UGEA Central da UEM obedece o preceituado no regulamento, adoptando um modelo misto de gestão na modalidade de execução das aquisições.

Observou-se que todas as requisições na UEM são contabilizadas em cada órgão, posteriormente enviadas à Direcção de Finanças da mesma para o controlo da execução orçamental do órgão. Também se constatou que há um controlo administrativo nas requisições que carecem de uma aprovação e autorização da Autoridade Competente, para a efectivação das mesmas.

Entre as várias modalidades de concurso aprovadas pelo regulamento de Aquisições de bens e serviços, a UEM através da UGEA Central realizou as suas aquisições por concursos públicas, a modalidade de ajuste directo e concursos de pequena Dimensão. Constatou-se também que o mapa não evidencia a realização do Concurso Público Internacional, porque há capacidade limitada para a realização deste, devido a insuficiência de quadros formados nessa área, o que constitui uma limitação no sistema de aquisições que poderia obter-se vantagens de economicidade, porque os fornecedores internacionais apresentam preços mais baixos, e a falta de um sistema logístico para plano de contrato que compromete a obtenção de economia de escala.

Por fraquezas administrativas descritas no parágrafo precedente fica evidenciado que os atributos de eficiência e de transparência pela criação da UGEA Central apontam para a não rejeição da hipótese segundo a qual, *o modelo de aquisições na UEM obedece o preceituado no regulamento mas não alcança a eficiência e transparência pretendida*. Com isso, fica afirmado com alguma razoabilidade a boa gestão dos fundos públicos.

5.2 Recomendações

As recomendações que se afiguram mais pertinentes para melhorar a eficiência e a transparência no sistema de aquisições:

- Realização do plano institucional das necessidades, através das previsões das necessidades durante as despesas realizadas no final de cada ano. Para aqueles bens e serviços correntes ou ligados a actividade operacionais, como por exemplo, material de escritório e seus consumíveis, e como também os produtos alimentares e de limpeza que sejam firmados contratos de fornecimentos, para que não sejam retidos na satisfação das suas necessidades devido ao prazo estabelecido para a adjudicação dos concursos.
- Formação contínua do pessoal afecto nas UGEA's, para que aperfeiçoem competências técnicas para interpretação e aplicação do decreto bem como do seu manual de procedimento.
- Mecanismos de ajustamentos para a observância dos critérios de descentralização e da natureza orçamental em cada órgão e instituição, porque os custos de transacção envolvidos para o lançamento do concurso têm uma relação de continuidade devido à deficiência do próprio decreto em que não faz menção à matéria referente a ajustamentos dos bens ou serviços quando o valor estimado é superior em relação ao valor adjudicado.
- Que a implementação do Sistema de Gestão Financeira em curso na UEM, seja Monitorado constantemente pelos técnicos de forma a garantir a sua plena funcionalidade com o sistema de aquisições, tornando-o mais eficiente e transparente.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida. *Como preparar trabalhos para curso de pós-graduação*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CARVALHO, José Meixa Crespo de – *Logística*. 3ª Ed. Lisboa: Edições Silano, 2002

CHAMBERS, Andrew e RAND Graham: *The operational Auding Hand-Book*, England, 1997

Decreto n.º 42/1989 de 28 de Dezembro, *Regulamento de Aquisição de Bens e Requisição de Serviço gerais ao Estado*.

Decreto n.º 12/1995 de 25 de Abril, *Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane*.

Decreto n.º 30/2001 de 15 de Outubro, *Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública*.

Decreto n.º 23/2004 de 20 de Agosto, *Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado*.

Decreto n.º 54/2005 de 13 de Dezembro, *Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, fornecimento de Bens e Prestação de Serviço ao Estado*.

DE PAULA, Rogerio, Paulo: *E-Procurement na optimização do processo compra*, Luanda.2006
Gil, A.C. 1988. *Como Elaborar Projecto de Pesquisa*. São Paulo: Atlas

KOHAMA, Helio. (2000), *Contabilidade Pública: Teoria e Prática*, 7ª edição. São Paulo. Atlas
Lei n.º 9/2002 de 12 de Fevereiro, *Sistema de administração financeira do Estado*

MEIRELES, Hely Lopes. *Licitação e contrato Administrativo*. 9.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

Motta, Carlos Pinto. 2004. *As Leis de Licitação e de Responsabilidade Fiscal em seus Aspectos de Transparência, Controle e Fiscalização*. Revista Electrónica sobre a Reforma do Estado, Brasil.

Ministério das Finanças, (DNPE - UFSA), 2005: *Manual de Procedimentos de Procurement, Moçambique*.