



25 a 28
setembro
2024
Campus Central UEPG
Ponta Grossa | PR

Explorando as Interseções das Inteligências
Artificiais na Sociedade Atual

Realização:



Apoio:



COMTURPG



MÉTODOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EMERGENCIAL EM MOÇAMBIQUE: QUE REFORMAS PARA MELHORIA DA EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS?

EMERGENCY PUBLIC CONTRACTING METHODS IN MOZAMBIQUE: WHAT REFORMS TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF PUBLIC EXPENDITURE?

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ângelo António Macuácuca, Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique, angelomacuacua@gmail.com

Resumo

A presente pesquisa discute sobre os métodos de contratação pública que asseguram a entrega de obras, bens e serviços com a celeridade que se exige numa situação de emergência pública mas garantindo a eficiência no dispêndio dos fundos públicos. A discussão foi conduzida no âmbito das temáticas de contratação pública emergencial onde há que assegurar a celeridade das aquisições sem desprimor dos princípios de eficiência e de economicidade que balizam a gestão das finanças públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória e explicativa conduzida através de procedimentos técnicos da pesquisa bibliográfica e documental, com foco na análise crítica de conteúdo. Os resultados da pesquisa indicam que os métodos de contratação consagrados no quadro regulamentar aplicável as aquisições de emergências em Moçambique não estão substancialmente alinhados com os usados nas Maurícias e com os recomendados por instituições financeiras internacionais. A reforma dos quadro normativo das aquisições públicas pode ser uma oportunidade de racionalização dos gastos públicos em emergências. Este artigo contribui para identificação de métodos de contratação pública mais apropriados para as aquisições emergenciais num contexto de escassez de recursos públicos, contribuindo para diferentes campos de estudo, tais como gestão do risco de desastres, administração pública e gestão social.

Palavras-chave: aquisições públicas; resposta a emergência; desastres; finanças públicas

Abstract

The current research discusses public procurement methods that ensure the delivery of works, goods and services with the speed required in a public emergency situation, while guaranteeing efficiency in the expenditure of public funds. The discussion was conducted within the scope of emergency public procurement issues, where it is necessary to ensure the speed of acquisitions without neglecting the principles of efficiency and economy that guide the management of public finances. This is a qualitative research of an exploratory and explanatory nature conducted through technical procedures of bibliographical and documentary research, with a focus on critical content analysis. The research results indicate that contracting methods enshrined in the regulatory framework

applicable to emergency procurement in Mozambique are not substantially aligned with those used in Mauritius and with those recommended by international financial institutions. The reform of the regulatory framework for public procurement can be an opportunity to rationalize public spending in emergencies. This article contributes to the identification of more appropriate public procurement methods for emergency procurement in a context of saving public resources, guaranteed for different fields of study, such as disaster risk management, public administration and social management.

Keywords: public procurement; emergency response; disasters; public finance

1. INTRODUÇÃO

Uma emergência caracteriza-se por uma série de eventos que representam uma ameaça iminente à vida ou aos meios de subsistência humana, e que produzem perturbações na vida de uma comunidade numa escala excepcional. A resposta à emergência requer a compra e entrega de uma vasta gama de obras, bens e serviços, tais como: equipamentos médicos, medicamentos, água potável, alimentos, saneamento, transporte, energia, abrigo e moradia, equipamentos de comunicação, dentre outros.

Nas aquisições de emergência, os preços e a qualidade das obras, dos bens e serviços continuam sendo importantes, mas o principal desafio é a significativa escassez de tempo para a pronta e imediata resposta aos desastres. Em face disso, os procedimentos normais de contratação, concebidos para assegurar a eficiência no dispêndio dos fundos públicos, são sacrificados em favor de respostas mais céleres.

O uso de métodos acelerados de aquisições em situação de emergência pode reduzir a eficiência nos gastos públicos. O artigo de Racca (2014) revela-nos que, na Itália, a amplitude da derrogação dos procedimentos normais de adjudicação, não somente em casos de emergência objetiva, mas também em casos de urgências relacionadas com atrasos e má organização de grandes eventos que requeiram obras, fornecimento de bens e prestação de serviços a tempo do evento definido, conduziu à corrupção, ao desperdício de fundos públicos e à má qualidade das intervenções, com duplo prejuízo para os cidadãos.

De maneira geral, em situações de emergência, o poder negocial das entidades públicas diminui, o que contribui para a prática de preços e gastos inflacionados. Segundo Schultz e Soreide (2008), para obras, bens e serviços similares, os preços estabelecidos por métodos de contratação direta são 20 a 30% superiores em relação aos preços da contratação por métodos competitivos. A diferença pode se tornar ainda maior em presença de práticas corruptas, deteriorando a eficiência dos gastos públicos.

A racionalização do uso dos recursos públicos em Moçambique passa pela observância, dentre outros, do princípio da boa gestão financeira, plasmado no regulamento da contratação pública (Conselho de Ministros, 2022), e que tem sustento nos princípios fundamentais do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), dentre os quais destacamos os seguintes: (i) princípio da economicidade, na base do qual se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria; e (ii) princípio da eficiência, que se traduz na maximização dos benefícios com o menor custo (Assembleia da República, 2020).

Em Moçambique, país altamente exposto ao risco de desastres, as necessidades de recursos para a implementação dos planos anuais de contingência são enormes, mas o valor que se consegue mobilizar está muito aquém das necessidades. Por exemplo, o orçamento para a implementação do Plano de Contingência para a Época Chuvosa e Ciclônica 2020/2021 era de cerca de 110 milhões de dólares, mas até ao fim do período de implementação tinham sido mobilizados apenas cerca de 38% dos recursos necessários (INGD, 2021), tornando-se mister delinear estratégias que contribuíssem para maximizar os benefícios dos recursos alocados a um menor custo. Nesta perspectiva, a pergunta de partida desta pesquisa é: Que mudanças devem ocorrer nos métodos de contratação pública para promover a eficiência nas aquisições de emergência?

Na busca de resposta à pergunta de partida foram definidos os seguintes objetivos da pesquisa: (i) descrever os métodos de contratação comumente adotados para atender às situações de emergência; (ii) avaliar a eficiência dos métodos de contratação correntemente usados em Moçambique, consagrados no regulamento da contratação e no Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros do Fundo de Gestão de Calamidades, contrastando-os com a prática internacional; (iii) propor reforma nos métodos de aquisição que promovam a racionalização dos gastos públicos; e (iv) fornecer subsídios à prontidão estratégica do país, nos domínios de legislação, formação e planificação para reduzir a vulnerabilidade às calamidades.

A pertinência do presente estudo encontra amparo no Plano de Proteção Financeira Contra Desastres 2022 – 2027 que, na avaliação do quadro legal aplicável às aquisições públicas para emergências, refere que há espaço para aprimorar o regime excepcional de contratação pública a fim de garantir agilidade e transparência nos processos de licitação para a prontidão das intervenções pós-desastres (Conselho de Ministros, 2022, p. 1390).

O presente estudo está estruturado em cinco tópicos. Depois do primeiro tópico, em que se contextualiza o estudo e se definem a questão e os objetivos da pesquisa, o segundo tópico debruça-se sobre o ferramental teórico-conceitual que baliza o estudo. O terceiro tópico apresenta o procedimento metodológico seguido, com a indicação expressa dos métodos, procedimentos analíticos e recursos usados. No quarto tópico discute-se os resultados da pesquisa e o quinto tópico apresenta as conclusões do estudo.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEITUAL

Os Demonstrando a importância das aquisições nas situações de emergências, o Banco Mundial (2015) afirma que a eficácia da resposta às emergências no atendimento das necessidades imediatas das comunidades afetadas depende diretamente da eficácia dos processos de aquisição implementados para responder às necessidades urgentes.

O enquadramento teórico-conceitual desta pesquisa é feito em três dimensões: 1) dimensão conceitual (de aquisições públicas, emergências e aquisições de emergência); 2) dimensão de princípios de eficiência; e 3) métodos das aquisições públicas.

2.1 Conceito de emergência

O Manual de Aquisições das Nações Unidas, versão de 30 de junho de 2020, define emergências como situações urgentes em que há evidência clara de que ocorreu um evento ou uma série de eventos que representam uma ameaça iminente à vida ou aos meios de subsistência humanos, e que produzem perturbações na vida de uma comunidade numa escala excepcional. O mesmo manual elenca uma série de eventos que podem originar emergência, com destaque para:

- a. Calamidades repentinas, tais como terremotos, inundações, infestações de gafanhotos e desastres semelhantes imprevistos;
- b. Emergências provocadas pelo homem, que resultam num influxo de refugiados ou no deslocamento interno de populações, ou no sofrimento de outras populações afetadas;
- c. Seca, quebra de safra, pragas e doenças que resultam na erosão do padrão de vida das comunidades e ou tornam vulnerável a capacidade das populações de satisfazerem as suas necessidades básicas;
- d. Choques econômicos repentinos, falhas de mercado ou colapso econômico do qual resulta uma erosão da capacidade das comunidades e populações vulneráveis de atender às suas necessidades básicas.

Na perspectiva de Freitas et al. (2014), o risco de desastres é resultado de um conjunto de fatores que combinam processos sociais e mudanças ambientais. Com relação aos processos sociais, eles resultam das condições de vida e proteção social que são ligados a certos aspectos de infraestrutura de alguns grupos da população. Quanto às mudanças ambientais, os desastres naturais resultam da própria degradação ambiental, como ocupação de áreas de proteção ambiental, desmatamento, ocupação desordenada, entre outras práticas que tornam determinadas áreas mais vulneráveis frente à ocorrência de ameaças e seus eventos subsequentes.

2.2 Aquisições de emergência

A prontidão e a resposta a emergências requer aquisições diversas numa situação em que, embora seja sensato que o preço e a qualidade dos bens e serviços sejam determinantes, o principal desafio das aquisições é a significativa escassez de tempo disponível para fornecer, com urgência, bens e serviços, ou executar obras. Em períodos de emergência, os procedimentos normais de contratação, geralmente, são sacrificados em favor da assistência humanitária ou da reposição das infraestruturas ou dos serviços mais céleres.

Em Moçambique, segundo o preceituado na Lei n.º 15/2014, de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico da gestão das calamidades, dentre as medidas de carácter excepcional que o Conselho de Ministros pode estabelecer em caso de iminência ou de ocorrência de calamidades, inclui-se “proceder à aquisição de bens e serviços de carácter urgente, usando regras excepcionais, a serem aprovadas pelo Conselho de Ministros” (Assembleia da República, 2014).

Na análise das aquisições de emergência é necessário avaliar se elas não resultam de má planificação das aquisições, da negligência administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, o que pode implicar a responsabilização do gestor, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, tomando as medidas necessárias e cabíveis para a realização de um procedimento normal de contratação.

Como alerta Racca (2012), a derrogação de regras das aquisições públicas, juntamente com os poderes discricionários dos gestores públicos, tem sido considerada uma forma de favorecer alguns operadores económicos e de assegurar vantagens indevidas para os funcionários públicos e os políticos, causando um enorme desperdício de recursos públicos e violação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Em situações de emergência, as aquisições são realizadas usando os procedimentos excepcionais de aquisição, para garantir maior flexibilidade e capacidade de resposta por parte das entidades públicas. Conforme elucidam Moreira e Garcia (2016), num contexto de calamidade pública não se pode exigir que a contratação de empreitadas ou de serviços de engenharia seja precedida da preparação do projeto básico e do projeto executivo. Por exemplo, a reparação de um dique de proteção, numa situação de perigo eminente de perda de vidas humanas e de destruição de propriedades públicas e privadas, não pode aguardar a elaboração prévia dos projetos.

Para exercer a opção pelos procedimentos de aquisição excepcionais em situações de emergência, a entidade pública deve assegurar a observância de dois pressupostos: (i) a demonstração concreta e efetiva do dano potencial e de que não se trata de uma urgência simplesmente teórica; e (ii) a demonstração de que a contratação é a via mais adequada e efetiva para eliminar o risco. No presente artigo, foca-se nas aquisições para prontidão e resposta a emergências de grande dimensão, em que é fundamental reagir com urgência.

2.3 Princípio de eficiência nas aquisições de emergência

A eficiência é o uso produtivo de recursos, ou seja, a capacidade de alcançar o resultado desejado sem desperdício de energias ou esforços. Por extensão, ser eficiente na condução de um procedimento de contratação é, sem descuidar a qualidade e a celeridade, contratar ou adquirir ao menor preço ou custo estabelecido pelo mercado, isto é, pela livre interação entre a procura e a oferta.

Face à crescente procura por bens e serviços públicos e à limitada disponibilidade dos recursos públicos, os governos têm investido cada vez mais na racionalização e no aumento da eficiência nas aquisições públicas, a qual é medida basicamente pela aplicação adequada de procedimentos e métodos de aquisição e de avaliação de propostas. Além disso, a profissionalização das aquisições públicas, a capacidade institucional, a extensão do uso da contratação eletrônica e o desempenho do departamento de aquisições são indicadores do nível de eficiência das aquisições no setor público.

A melhoria da eficiência dos sistemas de aquisições tem estado na agenda dos governos e das organizações internacionais. Por exemplo, o Comitê de Governança Pública da OCDE (2017), através do Conselho para a Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental, recomenda que os países concebam processos que fomentem a eficiência ao longo de todo o ciclo das aquisições públicas na satisfação das necessidades da Administração Pública e dos cidadãos. Nesse sentido, segundo aquele Conselho, os países devem:

- i) Simplificar o sistema de contratação pública e seus quadros institucionais, através da avaliação dos processos e das instituições existentes, a fim de identificar sobreposições funcionais, ineficiências e outras causas de desperdício de recursos. Se possível, deve-se construir um sistema de aquisições públicas mais orientado para os serviços, assente em processos de contratação pública e fluxos de trabalho eficazes e efetivos, para reduzir a burocracia e os custos administrativos, por exemplo, mediante a partilha de serviços.
- ii) Implementar processos técnicos sólidos para satisfazer de forma eficiente as necessidades dos clientes, tomando, para tanto, medidas para garantir que os resultados da contratação pública respondam às necessidades dos clientes. Isto pode ser feito, por exemplo, através da elaboração de cadernos de encargos adequados, definição de critérios de adjudicação adequados, garantia de conhecimentos técnicos especializados e adequados dos avaliadores das propostas, e garantia da existência de recursos e competências adequadas para a gestão dos contratos após a respectiva adjudicação.
- iii) Desenvolver e utilizar ferramentas para melhorar os procedimentos de contratação pública, reduzir a duplicação e alcançar a melhor relação qualidade-preço, incluindo a centralização de compras, os acordos-quadro, os catálogos eletrônicos, a aquisição dinâmica, os leilões eletrônicos, as contratações públicas colaborativas e os contratos com opções. A aplicação destes instrumentos, nos vários níveis subnacionais da Administração Pública, sempre que adequado e viável, pode fomentar ainda mais a eficiência.

No domínio de aquisições de emergência, mesmo reconhecendo a sempre difícil conciliação entre a eficiência, a celeridade e a qualidade, há que se equipar as entidades contratantes de ferramentas adequadas para melhorar a planificação e a gestão, e suas decisões devem ser bem informadas e fundamentadas, de modo a aumentar a eficiência nas aquisições. De acordo com Rankin (2021), é necessário assegurar que funcionários públicos tenham a liberdade de realizar aquisições através de métodos excepcionais, dentro de uma regulamentação suficiente do exercício de seu poder discricionário, para evitar o exercício indevido do mesmo.

O princípio de eficiência é frequentemente usado para avaliar as aquisições públicas em duas dimensões: i) a eficiência técnica, em que, para um procedimento de contratação, se procura compreender se o planeamento foi adequado e atempadamente executado; se foi dado tempo suficiente aos operadores económicos para preparar propostas adequadas; e se a aquisição é

feita em tempo útil; e ii) a eficiência econômica, em que se indaga se as estratégias e os métodos de contratação são corretos ou melhores; se foram usados para minimizar o desperdício de recursos; e se permitem que as agências públicas se beneficiem de economias de escala.

2.4 Métodos de contratação nas aquisições de emergência

O quadro normativo das aquisições públicas é geralmente dotado de métodos e procedimentos de aquisições que assegurem intervenções de resposta à emergência com a devida agilidade e flexibilidade observando, na maior extensão possível, os princípios de contratação pública, dentre os quais, os princípios da eficiência e da economicidade. Os métodos de contratação mais frequentemente usados para assegurar a prontidão e a resposta a emergências são descritos a seguir.

Acordo-Quadro: o acordo-quadro é um acordo entre uma ou mais entidades públicas, com um ou mais fornecedores, que estabelece os termos e as condições em que os fornecedores entrarão em contratos individuais com uma entidade pública durante o período da vigência do acordo. Este método de aquisição é melhor usado para aquisição de bens, obras e serviços que surgem de forma repetitiva ou urgente durante um período de tempo. Além disso, o acordo-quadro traz inúmeras vantagens, como o tempo reduzido para a realização da contratação, a eficiência administrativa e o planejamento financeiro das aquisições. Portanto, os acordos-quadro, firmados após um procedimento de licitação aberta, podem ser usados na planificação para mitigar os riscos de desastres. Por exemplo, para atender as necessidades de medicamentos para uma situação de emergência, além de assegurar as quantidades suficientes, há que se evitar preços excessivamente altos e a má qualidade, que podem resultar do uso de aquisição direta ou de fonte única em situações de extrema emergência. Em reconhecimento ao papel do acordo-quadro nas gestões de emergências, o Banco Mundial (2015) recomenda a sua integração nos procedimentos e nas ferramentas de aquisições de emergência.

Concurso Público Urgente: o concurso público urgente é dado a conhecer por anúncio publicado, mas o prazo de apresentação de propostas é consideravelmente reduzido, em geral, expresso em horas (por exemplo: 24, 48 ou 72 horas,), contrariamente ao concurso público normal, em que o prazo para a submissão de propostas é expresso em dias. Segundo o Código de Contratos Públicos em vigor na República Portuguesa, que consagra o concurso público urgente com uma das modalidades de contratação, o prazo mínimo para a apresentação das propostas é de 24 horas, no caso de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços; e de 72 horas, no caso de empreitada de obras públicas, desde que o prazo decorra integralmente em dias úteis (artigo 158). O pressuposto fundamental que legitima o recurso, por parte das entidades públicas, ao concurso público urgente, é a urgência na celebração do contrato e no fornecimento de bens e serviços para atender as emergências.

Ajuste Direto: na contratação por ajuste direto a entidade pública adquirente convida diretamente um certo número de entidades, à sua escolha, para apresentarem propostas, podendo negociar com elas os aspectos do contrato a celebrar. Nesta formulação, o ajuste direto não é necessariamente a adjudicação direta a um único fornecedor ou empreiteiro. O ajuste direto tem uma concorrência limitada em que os convidados disputam pela formação do contrato, o qual será adjudicado a quem apresentar a melhor proposta. Os questionamentos associados a este método de contratação têm relação com o fato de o procedimento de contratação não ser precedido de qualquer anúncio público e com o fato de a entidade pública adquirente exercer um poder discricionário de escolher os fornecedores, consultores ou empreiteiros que convida para apresentarem propostas.

No uso do ajuste direto, como todo o procedimento é feito de forma privada, até a publicação das informações de adjudicação, não há transparência, não há garantias de igualdade de tratamento entre participantes ou potenciais interessados na contratação, e não se observa o princípio da concorrência, o que potencialmente reduz a eficiência das aquisições. É por esta

razão que este método, em geral, aparece no final da cascata de métodos excepcionais de contratação.

Importa ainda destacar que, nas aquisições de emergência com recurso ao ajuste direto, não se deve recorrer a este método para resolver um problema futuro, nem para resolver um problema atual no futuro, caso se apresente outro procedimento menos lesivo dos princípios gerais de contratação pública. Em vez disso, o ajuste direto deve ser usado para atender a uma necessidade atual quando o tempo é essencial para resolver um problema existente (Telles, 2022).

Aquisição Direta ou Em Fonte Única: a aquisição direta ou em fonte única refere-se à contratação de um fornecedor ou empreiteiro, mesmo que existam outros fornecedores ou empreiteiros que fornecem esses bens, serviços ou obras. Num contexto de emergência, o uso da aquisição direta ou aquisição em fonte única justifica-se pela extrema urgência, quando o uso de qualquer outro método de aquisição seria impraticável devido à extensão do tempo envolvido no uso desses métodos. As normas e regras financeiras do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) acolhem, excepcionalmente a aquisição direta, dentre outras circunstâncias, no caso de exigência genuína.

Segundo o PNUD (2018), o termo "exigência genuína" refere-se a situações em que bens ou serviços suportam intervenções de emergência e, portanto, não podem ser adiadas, pois isso poderá resultar na perda iminente ou colocar em perigo vidas humanas, provocar danos excessivos a propriedades valiosas ou dissuasão das necessidades humanas básicas. Isso aplica-se em épocas de desastres naturais, epidemias ou início súbito de crises imprevistas. A aquisição direta é um dos métodos mais expeditos de contratação em situação de emergência, mas nele as fragilidades apontadas sobre o ajuste direto são mais exacerbadas, dada a falta de qualquer forma de concorrência e transparência, representando um maior atentado à eficiência.

Força-Tarefa: o método de aquisição de força-tarefa é um método que é usado excepcionalmente em obras de uma entidade pública, as quais são realizadas através de uma unidade de construção pertencente à entidade pública, que não seja autônoma em termos administrativos, legais ou financeiros, usando pessoal e equipamentos da própria entidade pública. O uso do método de força-tarefa pode ser justificado quando, dentre outras circunstâncias, existem emergências que precisam de atenção imediata. No entanto, apesar das potenciais vantagens, o método de força-tarefa expõe as entidades públicas a um maior grau de risco de aquisição e fornecimento, uma vez que estas não podem transferir o risco para nenhuma outra entidade além de si mesmas. Além disso, existem ainda dilemas sobre se a maioria das entidades públicas e outras partes interessadas em geral entendem claramente o conceito, seus procedimentos e desafios (França, 2019).

Participação das Comunidades Locais: o quadro legal das aquisições públicas de alguns países (Por exemplo: Maurícias, Zimbábwe e Malawi) dispõe que, quando a participação dos usuários finais da aquisição ou da comunidade beneficiária puder resultar no aumento da economia, qualidade ou sustentabilidade, ou se o próprio objetivo do projeto for o de criar empregos e envolvimento da comunidade beneficiária, este método pode ser aplicado em comunidades em que se implementam abordagens de desenvolvimento de base comunitária. A otimização do uso de atores comunitários coloca menos pressão às agências governamentais e cria imediatamente postos de trabalho e injeção direta de fundos nas comunidades locais, promovendo a resiliência destas. Segundo o Banco Mundial (2018), o método de participação das comunidades locais pode ser mais efetivo e viável do que os outros métodos de aquisições em alguns contextos de emergência.

Para assegurar a eficiência nas aquisições de emergência, e frente à existência de uma panóplia de métodos aplicáveis, é necessário que exista uma orientação sobre o modo como as entidades públicas devem usar esses métodos. Por exemplo, na República de Uganda, as diretrizes de aquisições de emergência estabelecem que, em situações de urgência, quando é necessário agir imediatamente e não há tempo suficiente para o uso de métodos competitivos de aquisições,

deve ser dada preferência ao método direto, mas quando se exige uma resposta urgente a uma situação de emergência, e há tempo razoável, podem ser usados outros métodos competitivos, tais como o concurso limitado e o método de cotações, com tempo limitado de licitação, documentação simplificada ou método simplificado de submissão de propostas (Uganda, 2021).

Na mesma linha de orientação do quadro normativo de Uganda, a lei das aquisições públicas da República das Maurícias estabelece que, dependendo do nível de emergência e do tempo disponível, o diretor executivo do órgão público pode recorrer à seleção do método de aquisição na seguinte ordem hierárquica: (1) recurso a um acordo-quadro existente; (2) extensão ou modificação de um contrato em execução nos mesmos termos e condições; (3) promoção de um concurso público limitado ou aberto com prazos acelerados; (4) negociações competitivas; (5) adjudicação direta devido à ausência de concorrência ou proteção de direitos exclusivos; ou (6) adjudicação direta devido à extrema urgência (Maurícias, 2006).

Da discussão sobre o quadro teórico-conceitual conclui-se que os sistemas de aquisição pública devem ser dotados de instrumentos que permitam uma maior prontidão e resposta a emergências. Conclui-se também que os métodos excepcionais, que representam uma abordagem reativa às emergências, são de baixa eficiência, e que, de uma forma estratégica, é necessário promover aquisições mais orientadas para a prevenção e prontidão, observando os princípios gerais da contratação pública. Como defende RACCA (2012), os riscos ligados a um contexto de emergência e ao recurso a meios e poderes extraordinários podem ser evitados (ou pelo menos reduzidos) através de instrumentos preventivos preparados para enfrentar emergências.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O presente estudo adotou a metodologia qualitativa que, segundo Nielsen, Olivo e Morilhas (2017), permite o estudo do fenômeno de maneira mais aprofundada. A estratégia metodológica adotada foi a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é baseada em material já elaborado e que está disponível em livros, artigos, teses, dissertações, etc. A pesquisa documental é muito utilizada nas ciências sociais e usa informações de fontes elaboradas para diversas finalidades, normalmente sem tratamento analítico, a exemplo de documentos institucionais e comunicações institucionais.

A realização da pesquisa obedeceu às seguintes etapas: seleção da amostra bibliográfica e documental, determinação das unidades de análise, definição das categorias, e organização e análise dos dados. Gil (2018) esclarece que na pesquisa documental o procedimento analítico mais aplicado é a análise de conteúdo e que a interpretação dos dados já acontece simultaneamente à sua coleta.

O enquadramento teórico-conceitual é baseado na revisão bibliográfica e documental de artigos acadêmicos, leis, regulamentos e diretrizes e relatórios no domínio das aquisições, buscando o referencial para as abordagens às aquisições de emergência.

A discussão dos resultados da pesquisa tem com base uma análise comparativa que é feita em duas dimensões: (i) análise comparativa dos métodos de aquisição consagrados no regulamento de contratação pública e no Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros do Fundo de Gestão de Calamidades, sob gestão do Instituto Nacional de Gestão do Risco de Desastres; e (ii) análise comparativa entre os métodos de aquisições pública de emergência vigentes nas repúblicas de Moçambique e das Maurícias.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na presente sessão apresentam-se os resultados da análise crítica aos métodos de aquisição de emergência vigentes em Moçambique, seguida da análise comparativa com os métodos usados na República das Maurícias.

4.1 Métodos de contratação pública vigentes em Moçambique

Em Moçambique, as aquisições públicas regem-se pelo Decreto 79/2022 de 30 de dezembro (Regulamento da Contratação Pública). Este regulamento prevê três regimes de contratação: regime geral, regime especial e regime excepcional. Este último usa-se sempre que se mostre conveniente ao interesse público.

As modalidades de contratação em regime excepcional, consagradas no Regulamento de Contratação Pública e que podem ser acionadas em situações de emergência, são as seguintes: (i) concurso com prévia qualificação; (ii) concurso em duas etapas; (iii) concurso limitado; (iv) concurso por lances; (v) concurso de pequena dimensão; (vi) concurso por cotações; e (vii) ajuste direto. Numa situação de emergência, em particular, para uma abordagem reativa das aquisições públicas, as entidades públicas servem-se deste regime excepcional, com exceção do Instituto Nacional de Gestão do Risco de Desastres (INGD), no concernente às atividades financiadas pelo Fundo de Gestão das Calamidades (FGC).

Com efeito, a Lei n.º 15/2014, de 20 de junho, estabelece a criação de um fundo de gestão de calamidades para suportar os encargos dos diversos órgãos e organismos que intervêm na gestão de calamidades, financiado, dentre outras fontes, por dotações do Orçamento do Estado e doações. O FGC financia as atividades de reforço da prontidão, resposta, recuperação, reconstrução resiliente, bem como a contratação de seguros soberanos. A gestão do Fundo de Gestão de Calamidades é feita em observância do Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros aprovados por Diploma Ministerial n.º 96/2019, de 7 de outubro (Ministério de Administração Estatal e Função Pública e Ministério da Economia e Finanças, 2019).

O Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros do FGC tem uma sessão dedicada à contratação que, dentre vários assuntos, estatui os procedimentos genéricos de contratação. No que respeita às modalidades de contratação, o Manual elenca as seguintes: concurso público, concurso com prévia qualificação, concurso de pequena dimensão, concurso por cotações e ajuste direto.

Levando em conta que as atividades de emergência são implementadas tanto pelo INGD quanto por várias entidades públicas que incorporam as atividades de gestão do risco de desastres no âmbito do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado, apresenta-se, na Tabela 1, a análise das modalidades de contratação estabelecidas pelo Regulamento de Contratação Pública e as modalidades de contratação previstas no Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros do FGC. Excluiu-se desta análise o concurso público e a contratação em duas etapas.

| Modalidades | Regulamento da Contratação Pública | Procedimentos do FGC |
|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Concurso Limitado | | |
| - Anúncio Público | Obrigatório | |
| - Prazo de Submissão de Propostas | 12 dias | |
| - Limiar Financeiro (Milhões de MT) | 7 | |
| Concurso de Pequena Dimensão | | |
| - Anúncio Público | Obrigatório | Obrigatório |
| - Prazo de Submissão de Propostas | 12 dias | 12 dias |
| - Limiar Financeiro (Milhões de MT) | 1,05 | 0,5 |
| Concurso por Cotações | | |

| | | |
|-------------------------------------|-------------|-------------|
| - Anúncio Público | Obrigatório | Obrigatório |
| - Prazo de Submissão de Propostas | 5 dias | 3 dias |
| - Limiar Financeiro (Milhões de MT) | 0,75 | 0,35 |
| Ajuste Direto | | |
| - Anúncio Público | Facultativo | Obrigatório |
| - Prazo de Submissão de Propostas | Não Existe | Não Existe |
| - Limiar Financeiro (Milhões de MT) | Não Existe | Não Existe |

Tabela 1: Análise comparativa dos métodos de contratação de bens e serviços

Da análise à informação do constante da Tabela 1 há a destacar os seguintes aspectos, quanto aos métodos de contratação emergencial vigentes em Moçambique:

- a) Em ambos os quadros normativos não é adotado o método de acordo-quadro, que é muito apropriado para a prontidão e resposta à emergência, que é recomendado pelas agências financeiras internacionais (tais como o Banco Mundial), e que é adotado por outros países da África Austral nos seus sistemas de contratação, tal como é caso de Maurícias, Zimbabwe e Angola;
- b) Ambos os quadros normativos não acolhem o método de contratação pública urgente que, em alguns países, como a República Portuguesa, é adotado para promover concorrência nos sistemas de aquisições, mesmo que seja em situações de emergência extrema, limitando o potencial de geração de maior eficiência nas aquisições de emergência;
- c) Quanto aos métodos de contratação por concurso de pequena dimensão e concurso por cotações, que têm um certo nível de concorrência, seus limiares financeiros são bastante reduzidos, motivo pelo qual sua utilização tem como consequências: (i) número elevado de processos de contratação, com o inerente aumento dos custos administrativos; e (ii) desaproveitamento da oportunidade de obter melhores condições de aquisição, pelo efeito das economias de escala.
- d) Agravando a situação de reduzidos limiares financeiros, no regulamento da contratação pública e no manual de procedimentos do FGC, não está prevista qualquer extensão dos limiares dos métodos de concurso limitado, concurso de pequena dimensão e concurso para cotações, mesmo em casos em que é necessário atender a uma situação de extrema urgência.
- e) A análise crítica dos procedimentos do ajuste direto em ambos os quadros normativos revela que, em situações de extrema urgência, esses procedimentos também devem ser precedidos de formalidades legais de solicitação, recepção e avaliação de propostas, além dos demais procedimentos administrativos. Mas no entendimento de Moreira e Garcia (2016), num contexto de calamidade pública, o início dos serviços de resgate dos soterrados, a remoção de entulhos, desobstrução de vias e acomodação dos desalojados não podem esperar pela conclusão do procedimento administrativo enquanto o cataclismo natural vai provocando mais vítimas.
- f) O regime de contratação do Manual do FGC não contempla o concurso limitado, previsto no Regulamento de Contratação Pública, o qual tem o maior limiar financeiro, e pode permitir uma intervenção mais ágil e célere para atender a emergências.
- g) Tanto no Manual como no Regulamento não estão previstos os métodos de contratação de força-tarefa e de participação das comunidades locais, sendo que a prática internacional recomenda o seu uso em situações de emergência, dentro de certos limites.
- h) Tanto o Manual como o Regulamento da Contratação Pública não integram o método de contratação direta, o que reduz a celeridade e flexibilidade para aquisições de

emergência em situações de urgência extrema, quando os demais métodos não são viáveis.

4.2 Método de aquisições de emergência em Moçambique versus Maurícias

Moçambique e Maurícias localizam-se na África Austral, uma área geográfica que está exposta a uma série de perigos e riscos de desastres. Segundo a Estratégia de Preparação e Resposta a Desastres da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) para o período de 2016–2030 (SADC, 2020) esses riscos incluem: inundações, seca, neve, erupção vulcânica, deslizamentos de terras, tsunamis, ciclones tropicais, tempestades, incêndios florestais; terremotos; epidemias, como as de malária, cólera e outras doenças diarreicas, desnutrição crônica, bem como o risco de doenças animais, tais como a febre aftosa.

Segundo O Índice de Risco INFORM, numa avaliação de risco global para crises e desastres humanitários e que pode apoiar em decisões sobre prevenção, preparação e resposta, a posição de Moçambique e Maurícias no *Global Risk Index 2023* é apresentada na Tabela 2.

| País | Nível de Risco Global | Classe do Risco | Ranking |
|------------|-----------------------|-----------------|---------|
| Maurícias | 2,2 | Baixo | 150 |
| Moçambique | 7,4 | Muito Alto | 9 |

Tabela 2: Posição de Moçambique e Maurícias no *Global Index Ranking 2023*

Como elucida a Tabela 2, Moçambique é um país de alto risco, posicionando-se no nono lugar dentre os 194 países que constam do *Global Risk Index Ranking 2023*, com um nível de risco global que é mais do que três vezes o risco das Maurícias, país que é classificado como sendo de baixo risco.

O alto risco de Moçambique deve-se aos seus altos níveis de variabilidade climática e eventos climáticos extremos, tais como secas, inundações e ciclones. Por se situar à jusante de numerosas bacias hidrográficas transnacionais, neste país, as cheias são um ameaça perene, tanto para as populações quanto para as infraestruturas, especialmente quando as cheias estão associadas a tempestades ciclônicas.

A análise comparativa dos métodos de aquisição emergencial nos dois países foi realizada com recurso a cinco (5) indicadores que avaliam a natureza dos métodos a utilizar, a existência de hierarquia vinculativa no uso dos métodos, a promoção da concorrência e a existência de limiares financeiros para o uso de cada método. Os elementos comparativos dos métodos de aquisição constam na Tabela 3.

| Indicadores | Maurícias | Moçambique |
|--|-----------|------------|
| 1. Métodos a utilizar nas aquisições de emergência | | |
| 1.1 Acordo-quadro | Sim | Não |
| 1.2 Concurso público urgente | Não | Não |
| 1.3 Adjudicação directa | Sim | Não |
| 1.4 Concurso limitado | Não | Sim |
| 1.5 Concurso de pequena dimensão | Sim | Sim |
| 1.6 Concurso por cotações | Sim | Sim |
| 1.7 Ajuste direto | Sim | Sim |

| | | |
|--|-----|-----|
| 1.8 Força-tarefa | Sim | Não |
| 1.9 Participação das comunidades locais | Sim | Não |
| 2. Hierarquia vinculativa no uso dos métodos | Sim | Não |
| 3. Exigência de disposições que promovem a concorrência nas aquisições de emergência | Sim | Sim |
| 4. Flexibilidade dos métodos de aquisição emergencial para atender exigências de imediata e pronta resposta. | Sim | Não |
| 5. Existência de limiares financeiros para o uso dos métodos não competitivos | Sim | Sim |

Tabela 3: Análise comparativa dos métodos de aquisição nas aquisições de emergência

Como ilustra a Tabela 3, em Moçambique, as aquisições de emergência através de métodos que têm algum nível de concorrência circunscrevem-se ao uso dos métodos de concurso limitado, de pequena dimensão e por cotações, cuja utilização não é eficiente e nem eficaz devido aos limiares reduzidos e à falta de flexibilidade dos limiares para atender às situações de aquisições urgentes de valor significativo.

A ineficácia dos métodos excepcionais embuídos de alguma competição remete ao uso do ajuste direto, sujeito à consulta prévia do mercado, procedimento menos conveniente em situações de extrema urgência e que exigem uma resposta rápida e imediata para salvar vidas e/ou proteger propriedades públicas ou privadas, ainda que o ajuste direto tenha o mérito de promover alguma concorrência, apesar de limitada.

Os métodos de aquisição de emergência vigentes nas Maurícias têm as seguintes vantagens: (i) contemplar uma gama diversificada de métodos; (ii) estabelecer uma hierarquia vinculativa de aplicação dos métodos; e (iii) privilegiar os métodos que induzem à contratação através de concurso público que tem lugar antes da ocorrência de situações de emergência, com evidentes ganhos de eficiência e economicidade nas aquisições públicas.

Em 2003, Maurícias introduziu a contratação por acordo-quadro. Segundo o Relatório Anual de Aquisições Públicas de 2020/2021, desde então, vários acordos-quadro foram implementados por vários órgãos públicos, incluindo a *National Development Unit* (NDU), *The Wastewater Management Authority* (WMA) e Rodrigues Regional Assembly (RRA), com benefícios esperados na maioria dos casos. Por Exemplo, a *National Development Unit* (NDU), implementa a maior parte de seus projetos de estradas e drenagens através de acordos-quadro distintos. Um considerável número de projetos de construção de drenagens foi implementado em caráter de emergência durante o período ciclônico ou de inundação, devido ao fato de que estavam disponíveis vários acordos-quadro e os empreiteiros, em toda a ilha, estavam prontos para intervir, como e quando necessário, durante tais situações (Maurícias, 2021).

A lei da contratação da República das Maurícias, no seu artigo 23, integra a força-tarefa (especificamente designada por execução departamental), permitindo que, quando financiadas por recursos públicos, a execução das obras seja efetuada pela própria entidade pública, sempre que se verifique, entre outros aspectos, se há uma emergência, como um desastre natural, que exige ação imediata. Em Moçambique, a não integração do método de força-tarefa no quadro regulador das aquisições públicas impede o governo de usufruir deste instrumento de rápida intervenção em situações de emergência, com uso de recursos e capacidades existentes nas instituições públicas.

5 CONCLUSÕES

Confrontando o quadro teórico da pesquisa e os dois quadros normativos das aquisições de emergência afere-se que há um espaço para Moçambique aprimorar o seu quadro normativo,

tanto em se tratando do Regulamento de Contratação Pública quanto do Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros do Fundo de Gestão de Calamidades, evitando-se as inconformidades entre ambos os quadros e introduzindo outros métodos de aquisições públicas que estejam ajustadas às necessidades de uma situação de emergência.

O reforço da prontidão e capacidade de resposta a emergências pode ser alcançado utilizando-se uma abordagem mais proativa das aquisições públicas, mediante o acolhimento do método acordo-quadro e da inclusão de previsões legais que permitem o uso dos contratos existentes para atender às situações de emergência, na convicção de que os riscos ligados a um contexto de emergência e ao recurso a meios e poderes extraordinários, para o uso de métodos de contratação excepcionais, podem ser evitados (ou pelo menos reduzidos) através de instrumentos preventivos preparados para enfrentar emergências, como defende Racca (2012). Seguindo a experiência de Maurícias e Uganda, além do implementação rigorosa do Regulamento de Contratação Pública, o país poderia considerar a aprovação de um instrumento normativo sobre aquisições de emergência que oriente as instituições públicas e os seus gestores, assegurando que haja maior segurança jurídica aos agentes públicos e às empresas privadas quando envolvidos em aquisições emergenciais, para atender situações que exigem uma intervenção pronta e imediata. Esse normativo serviria de referência única para as entidades públicas contratantes e cobriria todo o ciclo de aquisições, como recomenda a OCDE (2009). seção ilustra-se o modo como devem ser efetuadas as citações e as referências bibliográficas, assim como sua formatação.

REFERÊNCIAS

- Banco Mundial. (2015). *Emergency Procurement for Recovery and Reconstruction: A toolkit for the delivery of goods, services and construction in situations of urgent need and capacity constraints*. Washington, DC: Banco Mundial.
- European Commission. (2023). *INFORM - Global, open-source risk assessment for humanitarian crises and disasters*. Recuperado 24 de março de 2023, de DRMKC - Disaster Risk Management Knowledge Centre website: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>
- Freitas, C. M. d., Silva, D. R. X., Sena, A. R. M. de ., Silva, E. L., Sales, L. B. F., Carvalho, M. L. d., Mazoto, M. L., Barcellos, C., Costa, A. M., Oliveira, M. L. C., & Corvalán, C.. (2014). Desastres naturais e saúde: Uma análise da situação do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(9), 3645–3656. doi:10.1590/1413-81232014199.00732014
- Gil, A. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Maurícias. Procurement Police Office. (2021). *Annual Report 2021/2020*. Recuperado 22 de maio de 2023, de <https://ppo.govmu.org/Documents>
- Moçambique. (2014, 20 de junho). Lei nº 15/2014, de 20 de Junho. Maputo: *Boletim da República*, I série, (50), pp. 1291-1296.
- Moçambique. (2019, 7 de outubro). Resolução nº 96/2019, de 7 de Outubro. Maputo: *Boletim da República*, I série, (193), pp. 4764-4791.
- Moçambique. (2020, 23 de dezembro). Lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro. Maputo: *Boletim da República*, I série, (246), pp. 2414(6)-2414(19).
- Moçambique. (2022, 11 de agosto). Resolução nº 35/2022, de 11 de Agosto. Maputo: *Boletim da República*, I série, (155), pp. 1384-1431.
- Moçambique. (2022, 30 de dezembro). Decreto nº 79/2022, de 30 de Dezembro. Maputo: *Boletim da República*, I série, (252), pp. 226-270.
- Moçambique. Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres. (2021). *Balanço da época chuvosa e ciclônica 2020-2021*. Maputo: INGD. Recuperado 25 de maio de 2023, de <https://www.ingd.gov.mz/>
- Moreira, D. d. F., Neto, & Garcia, F. A. (2014). Desastres naturais e as contratações emergenciais. *Revista de Direito Administrativo*, 265, 149-178. doi:10.12660/rda.v265.2014.18915
- Moreira, D. d. F., Neto, & Garcia, F. A. (2016). Desastres naturais e as contratações emergenciais. *Revista de Direito da Procuradoria Geral [do Brasil]*, (70), 100-120.

- Nações Unidas. (2012). *UNDP Financial Regulations and Rules*. Nova Iorque: United Nations Development Programme. Recuperado 24 de maio de 2023, de <https://popp.undp.org>
- Nações Unidas. (2020). *United Nations procurement manual*. Nova Iorque: Procurement Division. Recuperado 5 de maio de 2023, de <https://www.un.org/Depts/ptd/about-us/procurement-manua>
- Nielsen, F. A. G., Olivo, R. L. d. F., & Morilhas, L. J. (2017). *Guia Prático para elaboração de monografias, dissertações e teses em administração*. São Paulo: Saraiva Uni.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Guidelines for accelerated public procurement procedures*. Autor. Recuperado 4 de maio de 2023, de <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Public procurement for innovation: Good practices and strategies*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264265820-en
- Portugal. (2008, 29 de janeiro). Código dos Contratos Públicos. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de Agosto. Lisboa: *Diário da República*, Série I, (20), pp. 753–852.
- Racca, G. M. (2012). The risks of emergencies in public procurement. *Journal of Public Finance and Public Choice (PFPC) / Economia delle scelte pubbliche*, 30(1-3), 105–120.
- Rankin, C. (2021). Reforming emergency procurement to protect against corrupt decision-making while ensuring swift and unencumbered procurement. *African Public Procurement Law Journal*, 8(2), 83–100. doi:10.14803/8-2-46. Recuperado 13 de maio de 2023, de <https://apljournals.ac.za/pub/article/view/46>
- Schultz, J., & Søreide, T. (2008). Corruption in emergency procurement. *Disasters*, 32(4), 516–536. doi:10.1111/j.1467-7717.2008.01053.x. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7717.2008.01053.x>
- Southern African Development Community. (2020). *SADC regional indicative strategic development plan (RISDP) 2020–2030*. Gaborone: Southern African Development Community (SADC) Secretariat. Recuperado 16 de junho de 2023, de <https://www.sadc.int/pillars/regional-indicative-strategic-development-plan-2020-2030>
- Telles, P. (2022). Extremely urgent public procurement under Directive 2014/24/EU and the COVID-19 pandemic. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 29(2), 215–228. doi: 10.1177/1023263X221077006. Recuperado 15 de junho de 2023, de <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X221077006>