



UNIVERSIDADE POLITÉCNICA
A POLITÉCNICA
INSTITUTO SUPERIOR ABERTO

Título do Projecto

**O ABANDONO DAS OBRAS DO ESTADO
E A EFICÁCIA DO DECRETO n.º 79/2022, de 30 de Dezembro
e Legislação Associada**
(Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas,
Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado)

Luis Augusto de Aguiar Loforte

Maputo

Junho, 2024

Luis Augusto de Aguiar Loforte

O ABANDONO DAS OBRAS DO ESTADO
E A EFICÁCIA DO DECRETO n.º 79/2022, de 30 de Dezembro
e Legislação Associada
(Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas,
Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado)

Monografia apresentada ao Instituto Superior Aberto da Universidade Politécnica, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Licenciado em Ciências Jurídicas.

Tutor: *Mestre* Leandro Gastão Paul

Maputo

Junho, 2024

Declaração de Honra

Eu, Luis Augusto de Aguiar Loforte, declaro por minha honra que a presente monografia, intitulada “O Abandono das Obras do Estado e a Eficácia do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro e Legislação associada” - (Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado), que submeto ao Instituto Superior Aberto, da Universidade Politécnica, em cumprimento dos requisitos para a obtenção do grau de Licenciatura em Ciências Jurídicas, é fruto da minha investigação. Referir que nunca foi apresentado, na sua íntegra ou em parte, para obtenção de qualquer outro grau académico.

Declaro ainda que estão indicadas ao longo do trabalho as referências bibliográficas e as fontes de informação utilizadas para a sua realização.

O Candidato

(Luis Augusto de Aguiar Loforte)

Dedicatória

Dedico a presente monografia, em primeiro lugar, à minha família nuclear esposa (Suzana Saranga Loforte) e filhas (Jéssica, Nicole e Patrícia Loforte), aos meus irmãos e em particular à Gisela Loforte, jurista de formação e bancária, impulsionadora desta aventura a que me predispus abraçar.

A todos os que de forma directa ou indirecta foram úteis, mesmo com uma palavra de incentivo o meu abraço fraterno.

A todos mesmo, Bem Hajam.

Agradecimentos

Em primeiro lugar,curvo-me a Deus pelo dom da vida, sendo-lhe grato todos os dias, reconhecendo a nossa pequenez e por vacilarmos em tantos momentos, certamente na busca incessante de fé. É ela que nos convida a nunca desistir e a sermos cada vez melhores seres divinos.

A Suzana, minha esposa, companheira e amiga, com quem cogito todos os dias a família, o lar, o trabalho, o País que sonhamos, pelo apoio e incentivo de nunca desistir, até mesmo pela vontade de juntos termos desbravado este campo de conhecimento, obrigado sempre e um profundo abraço. As minhas filhas Jéssica Loforte, hoje também ela já desafiada pelo mundo acadêmico a empreender profissionalmente; a Nicole Loforte de quem aprendemos a amar e nos ensinou a olhar para o mundo com outros saberes certamente bem distantes da indiferença; a Patrícia Loforte, nossa mais nova, pela admiração de uma tremenda entrega e dedicação em tudo que abraça e pela simplicidade e humildade em pessoa. São a maior dádiva divina e o orgulho de sermos pais, consubstanciada na família que somos. A ela sempre dei a maior importância.

Aos meus pais, Fausto Loforte e Isabel Lourenço Archer de Aguiar Loforte, um abraço espiritual onde quer que se encontrem, e uma eterna gratidão pelo dom da vida e pelo tempo que Deus permitiu estarem ao nosso lado e cuidarem desta criatura com amor e carinho. À minha mãe por ter partido no ano em que dava os primeiros passos para a escola. Foi sempre difícil essa caminhada. Aos meus irmãos Micha, Lalinha, Carlitos, Sérgio, Tânia e Gisela, assim faço questão de vos tratar, pela veia que nos une, obrigado pelo amor, carinho, educação e cumplicidade que transportamos ao longo da vida e um abraço pelos vossos que se tornaram meus. A tia Ajamia Ibraimo Loforte, e a todos a quem um dia calhou cuidar, Ana Juliana Loforte, Letilde Maria do Carmo e Hortência Loforte Guedes, eterna gratidão.

Deixo uma palavra amiga e de recordação ao Dr. Padilha Coutinho Miguel (em memória) e ao Dr. Paulo Jorge da Silva com quem travava inúmeros debates, colocando o seu olhar jurídico, trazendo eu os *defeitos* de formação e profissão das engenharias e da rigidez do *procurement*, o que mais fiz na vida profissional.

Aos docentes do ISA da Universidade Politécnica do curso de Ciências Jurídicas, palavras de apreço e, em particular, agradecimentos redobrados ao meu supervisor, o Mestre

Leandro Paul, por ter aceitado esta tarefa e dedicado o seu tempo na orientação científica e metodológica, acompanhando de perto a elaboração da presente monografia.

Por último e não menos importante uma palavra amiga aos *colegas de carteira*, que de forma presencial e/ou virtual fizemos juntos este percurso, que tenha valido a pena o construir de laços de amizade mesmo com a imposição da distância a que estivemos sujeitos.

Parecer do Supervisor

Acompanhei, durante a elaboração, o Trabalho de Fim do Curso de Licenciatura em Ciências Jurídicas, do estudante Luis Augusto de Aguiar Loforte, com o tema “O Abandono das Obras do Estado e a Eficácia do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro e Legislação associada” - (Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado)”.

O tema em estudo é actual e relevante na medida em que analisa a eficácia daquele instrumento legal e outros a ele associados, face ao recorrente abandono de obras do Estado.

O estudante expôs e analisou doutrina e legislação relevantes sobre a matéria, fazendo uma abordagem crítica, para além de apresentar recomendações que poderão permitir melhorias à diversa legislação sobre o sector, bem como contribuir para a redução deste tipo de prática nociva à economia e à sociedade no País.

Assim, consideramos que o trabalho reúne qualidades científicas essenciais para ser submetido à defesa pública, como requisito para a obtenção do grau de Licenciatura.

É o nosso parecer.

Maputo, ____ de _____ de 2024



Leandro Gastão Paul (*Mestre*)

Resumo

A presente monografia intitulada “O Abandono das Obras do Estado e a Eficácia do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro e Legislação associada” tem como objectivo analisar a eficácia deste instrumento legal e outros a ele associados, face ao recorrente abandono de obras do Estado. A metodologia de pesquisa utilizada delimita-se, para além do estudo do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, a outros elementos, como sejam os Documentos de Concurso para a contratação de obras, bem como à pesquisa bibliográfica e documental, emergindo o registo e licenciamento de empreiteiros e o papel da Inspeção Geral de Obras Públicas. Esta pesquisa é essencialmente qualitativa, pois pretende verificar se a prática recorrente deste fenómeno se deve a lacunas e/ou imprecisões ao nível da legislação ou até mesmo na ineficiência da sua implementação, por parte das instituições do Estado em toda a sua extensão.

Com base nos estudos, foi possível concluir que o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, vertido no Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, possui instrumentos capazes de mitigar as perdas advindas do abandono de obras públicas, ou seja obras do Estado, devendo contudo os seus implementadores como sejam as UGEAs (Unidade Gestora Executora das Aquisições), os instrumentos operacionais, no caso, os Documentos de Concurso e a cadeia de registo, licenciamento e fiscalização dos empreiteiros actuarem de forma coordenada e holística, criando-se assim mecanismos, mais apropriados sobre o desempenho destes actores no nosso País.

Palavras-chave: Abandono de obras públicas. Recursos Públicos. Licenciamento de Empreiteiros. Gestão de Contratos.

Abstract

This monograph entitled “The Abandonment of State Works and the Efficacy of Decree n.º 79/2022 of 30 December and associated Legislation”, aims to analyze the effectiveness of this legal instrument and others associated with it, given the recurrent abandonment of State works. The research methodology used is limited, in addition to the study of the Public Works Contracting Regulations, Supply of Goods and Provision of Services to the State, to other elements, such as Tender Documents for contracting works, as well as bibliographic and documentary research, emerging the registration and licensing of contractors and the role of the General Inspection of Public Works. This research is essentially qualitative, as it aims to verify whether the recurring practice of this phenomenon is due to gaps and/or inaccuracies in legislation or even the inefficiency of its implementation by state institutions throughout its entirety.

Based on the studies, it was possible to conclude that the Regulation for Contracting Public Works, Supply of Goods and Provision of Services to the State, enacted in Decree n.º 79/2022 of December 30, has instruments capable of mitigating losses arising the abandonment of public works, that is, state works, but their implementers, such as the UGEAs (Acquisitions Executing Management Unit), the operational instruments, in this case, the Tender Documents and the chain of registration, licensing and inspection of contractors act in a coordinated and holistic manner, thus creating more appropriate mechanisms for the performance of these actors in our country.

Key-words: Abandonment of public works. Public Resources. Contractor Licensing. Contract management.

Índice

Declaração de Honra	i
Dedicatória	ii
Agradecimentos	iii
Parecer do Supervisor	v
Resumo	vi
Abstract	vii
Lista de Figuras	viii
Lista de Tabelas	ix
Lista de Abreviaturas e Siglas	x
I. CAPÍTULO – NOTA INTRODUTÓRIA	10
1.1 Introdução	10
1.2 Problema de investigação	4
1.3 Justificativa ou Motivação	5
1.4 Objectivos	7
1.4.1 Objectivo Geral	7
1.4.2 Objectivos específicos	8
1.5 Pergunta de Investigação	8
1.6 Hipóteses de Investigação	8
II. CAPÍTULO – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1 Contratação Pública	9
2.2 Breve Historial	10
2.3 Princípios fundamentais da Contratação Pública	11
2.4 O Regulamento e a Contratação de Empreitada de Obras Públicas	13
2.5 O Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos	15
2.5.1 A Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil	16
2.5.2 A Inspeção Geral de Obras Públicas	17
2.6 A Federação Moçambicana de Empreiteiros	18
2.7 Os Empreiteiros e os Consultores de Construção Civil	18
III. CAPÍTULO – METODOLOGIA DE PESQUISA	24
3.1 Metodologia	24
3.2 Tipo de investigação	25
IV. CAPÍTULO – ESTUDO DE CASO	26

OBRAS ABANDONADAS – SECTOR DE EDUCAÇÃO	26
4.1 Caracterização do objecto de estudo	26
4.2 Apresentação dos dados Recolhidos	28
4.3 Sancionamento	31
4.4 Análise dos Dados/Resultados	33
4.4.1 Baixo tecto financeiro <i>versus</i> critério de Menor Preço Avaliado	33
4.4.2 Fraca capacidade técnica e financeira dos empreiteiros	35
4.4.3 Capacidade técnica das UGEAs	37
4.4.4 Coordenação e interdependência entre os actores institucionais	37
V. CAPÍTULO – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	39
5.1 Conclusões	39
5.2 Recomendações	40
Legislação específica:	43
Legislação associada:	43
Relatórios:	44
Bibliografia e Artigos:	45
Anexos	47
Anexo 1 - Processo de Selecção e Roteiro da Empreitada de Obras Públicas	47
Anexo 2 - Processo de Selecção e Roteiro para Serviços de Consultoria	48
Anexo 3 – Questionário – Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil (CLECCC)	49
Anexo 4 – Questionário – Inspecção Geral de Obras Públicas (IGOP)	50

Lista de Figuras

Figura 1. Estado das Obras na Província de Maputo	29
Figura 2. Estado das Obras na Província da Zambézia	29
Figura 3. Estado das Obras na Província de Cabo Delgado	30
Figura 4. Estado das Obras na Província de Niassa	30
Figura 5. Imagens do Estado de Obras nas Províncias de Cabo Delgado e Niassa	32
Figura 6. Constatações Identificadas nas Províncias de Maputo e Zambézia	33

Lista de Tabelas

Tabela 1- Classe de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil	19
Tabela 2- Quadro Técnico Permanente de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil	20
Tabela 3- Classificação das empresas por categorias	21

Lista de Abreviaturas e Siglas

AEMC - Associação de Empresas Moçambicanas de Consultoria
AIM – Agência de Informação de Moçambique
ANEP - Autoridade Nacional de Educação Profissional
AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
APPROCUR – Associação dos Profissionais de Procurement e Afins
BAD - Banco Africano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CPI - Concurso Público Internacional
CIL - Concurso Internacional Limitado
CPN - Concurso Público Nacional
CLECCC - Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil
DNPE - Direcção Nacional do Património do Estado
FME - Federação Moçambicana de Empreiteiros
IGOP - Inspeção Geral de Obras Públicas
ISA – Instituto Superior Aberto
MEF - Ministério da Economia e Finanças
MINEDH –Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MOPHRH - Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
OEM - Ordem dos Engenheiros de Moçambique
PCAIE - Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares
PESOE – Plano Económico e Social e Orçamento do Estado
PQG – Programa Quinquenal do Governo
SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado
UFSA - Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições
UGEA - Unidade Gestora Executora das Aquisições

I. CAPÍTULO – NOTA INTRODUTÓRIA

1.1 Introdução

A sociedade moçambicana tem acompanhado de forma recorrente, através dos diversos órgãos de comunicação social, notícias dando conta do abandono de Obras do Estado, obras estas na sua maioria de cariz social e não só como sejam escolas, centros de saúde, sistemas de abastecimento de água, estradas entre outras. É neste contexto que se pretende analisar a eficácia do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, vertido no Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, do ponto de vista normativo com relação a este fenómeno e de que forma é que o mesmo responde a este quesito. Importa, desde logo, socorrer-nos do preceituado legal plasmado no n.º 1, do artigo 4 do Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro, que aprova o Regulamento do Exercício da Actividade de Empreiteiro e de Consultor de Construção Civil, no que concerne a obras públicas¹.

Tomámos como referência os relatórios de abandono de obras do Estado nas províncias de Niassa, Cabo Delgado, Zambézia, Sofala e Maputo, do sector de educação, mais concretamente no âmbito do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares.

A metodologia de pesquisa utilizada delimita-se, para além dos estudos de caso, à pesquisa bibliográfica e documental, visando, portanto, a consulta de material científico e documentos produzidos ao nível das instituições responsáveis pelas obras públicas, desde o processo de licenciamento dos empreiteiros, o registo no cadastro único para a prestação de serviços ao Estado, a participação nos concursos e a execução dos contratos até ao seu bom termo. É uma pesquisa qualitativa, a qual busca analisar a contribuição da legislação específica e a regulamentação associada na adopção das boas práticas de Gestão de Contratos, no caso particular de Obras Públicas. Por outro lado, caracteriza-se por ser uma pesquisa aplicada, pois, a partir de normas e práticas internacionalmente recomendadas, protegemos a relação contratual e o bem final que é a utilidade das infraestruturas sociais e económicas para a sociedade e a população em geral.

O Diploma Ministerial n.º 77/2015, de 22 de Maio, aprova o Regulamento de Licenciamento da Actividade de Empreiteiro de Construção Civil. A nível central o Decreto Presidencial n.º 13/2020, de 15 de Maio, redefine as atribuições e competências do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, aprovadas pelo Decreto

¹Consideram-se obras públicas, nomeadamente, os trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação, limpeza, restauro e demolição de bens imóveis promovidas total ou parcialmente por conta do Estado, das autarquias locais, dos institutos públicos, das empresas públicas e das empresas participadas pelo Estado.

Presidencial n.º 18/2015, de 8 de Abril e revoga o Decreto Presidencial n.º 18/2015, de 8 de Abril.

De salientar a importância de dois instrumentos legais que jogam um papel relevante nesta matéria de contratação pública, como sejam o Diploma Ministerial n.º 141/2006, de 5 de Setembro, que estabelece, na Direcção do Património do Estado, a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, abreviadamente designada por UFSA e, na mesma senda, o Diploma Ministerial n.º 142/2006, de 5 de Setembro, que aprova o Modelo de estruturação das Unidades Gestoras Executoras das Aquisições, abreviadamente designadas UGEAs, implantadas ao nível dos órgãos e instituições da Administração Pública, nomeadamente da administração directa e indirecta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, órgãos de governação descentralizada, autarquias locais e das demais pessoas colectivas públicas, que tenham uma tabela orçamental para executar, a quem cabe gerir os processos de contratação, desde a sua planificação e preparação, bem como assegurar a execução do Contrato.

O abandono de obras públicas não é um caso isolado do nosso País. No entanto, este fenómeno, vem-se agravando nos últimos anos, acabando por ser abordado nos mais variados órgãos de informação e servindo de mote em variados fóruns de instituições governamentais como (Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos; Inspeção Geral de Obras Públicas; Ministério da Economia e Finanças; Direcção Nacional do Património do Estado); e agremiações profissionais, como por exemplo a Ordem dos Engenheiros de Moçambique.

Com base na pesquisa dos diversos instrumentos normativos e da análise efectuada aos relatórios acima indicados, foi possível constatar que, do ponto de vista normativo, o Estado possui ferramentas bastantes e suficientes para, por um lado, se ver ressarcido das perdas financeiras deste fenómeno e, por outro, se acautelar da recorrente e cíclica contratação de empreiteiros e consequente abandono de obras públicas.

A presente monografia respeita deste modo a seguinte estrutura:

- No primeiro capítulo faz-se a introdução e enquadramento geral da monografia, dando a conhecer o que se pretende tratar, a problematização em torno desta abordagem, as razões ou justificativa da escolha do tema, as hipóteses positiva e negativa que se espera obter do estudo, bem como os objectivos geral e específicos respectivamente;

- O segundo capítulo refere-se à fundamentação teórica ou revisão de literatura sobre o tema. Aborda-se essencialmente a temática, contextualizando a contratação pública, a legislação específica do Estado moçambicano no que diz respeito à Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços, sem perder de vista os demais instrumentos normativos associados a esta especificidade, realçando de permeio os principais actores institucionais, ressaltando as suas atribuições e competências no domínio da contratação pública e das obras públicas em particular, permitindo uma melhor compreensão com o tema central aqui tratado, ou seja o abandono das Obras Públicas. O trabalho faz ainda menção sob forma de citação às obras consultadas que contribuíram para a elaboração da presente monografia;
- O terceiro capítulo aborda a metodologia de pesquisa utilizada, sendo uma componente indispensável para o alcance dos objectivos pretendidos;
- No quarto capítulo trata-se do estudo de caso, da análise e interpretação dos resultados obtidos durante a realização da monografia, buscando relacionar a informação geral com a análise dos relatórios de auditoria ao Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares, no que diz respeito as obras abandonadas, partindo do geral para o específico, obedecendo, deste modo, o método dedutivo; e,
- No quinto e último capítulo são apresentadas as conclusões e recomendações de acordo com o estudo.

1.2 Problema de investigação

É ponto assente a existência do fenómeno de abandono de obras públicas, matéria dada a conhecer, quer seja através de relatos da comunicação social bem como a vinda a público de governantes, dando conta desta prática por parte dos empreiteiros, em diversos locais do nosso País.

Esta tendência foi ganhando mais relevo e maior dimensão à medida que foi ocorrendo a descentralização de funções e de recursos para os diversos níveis de poder do Estado, quer

seja de nível provincial ou distrital. Uma significativa porção deste fenómeno tem sido relatado e denunciado a este nível organizacional do nosso território.

A contratação pública exige a partida e como procedimento regimental a confirmação de disponibilidade de recursos para o início do seu processo, condição necessária e indispensável, para que tal ocorra conforme previsto no n.º 1, do artigo 11 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro. Podemos, com base neste pressuposto, aferir que o Estado vem alocando cada vez mais recursos para o poder local a medir pela tendência acima abordada.

Pretende-se, com o tema proposto, perceber os contornos do que leva ao abandono das obras públicas por parte dos empreiteiros e a eficácia dos instrumentos legais ao dispor do Estado, mais concretamente aqueles que se circunscrevem à contratação pública e/ou a eles associados.

É nesta perspectiva que se pretende verificar se esta prática se deve ou não à eficácia dos instrumentos legais que regulam a contratação pública no geral e, em particular, à contratação de obras públicas, ou ainda se deriva da sua ineficiente utilização. Esta análise tem como referencial dois processos de auditoria a obras do sector de educação nas províncias de Maputo, Sofala, Zambézia, Cabo Delgado e Niassa, no âmbito do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares. Como complemento, agregamos nesta perspectiva uma comunicação por parte do Governo de Moçambique² dando conta de centenas de obras públicas abandonadas ou suspensas.

1.3 Justificativa ou Motivação

O Governo de Moçambique preconiza anualmente, no seu Plano Económico e Social, a construção e/ou reabilitação de diversas infraestruturas, desde estradas, pontes, sistemas de abastecimento de água, infraestruturas hospitalares e escolares, apenas para citar alguns exemplos.

Na rúbrica dos investimentos, as infraestruturas pelas suas características, são empreendimentos que demandam avultados recursos do erário público para a sua concretização acrescidos, a montante, com os custos dos projectos executivos e, a jusante, com os de fiscalização, também eles necessários e indispensáveis. Esta é uma das áreas onde

²<http://www.macauhub.com.mo/pt/tag/mocambique/> - Pronunciamento do Ministro das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, Carlos Bonete, falando no final da reunião do Conselho de Ministros de 22/03/2017.

o Estado mais se ressentir de carências financeiras para fazer face a enorme demanda de necessidades, quer seja pela sua inexistência ou ainda pela precariedade e tempo de vida útil das infraestruturas.

Com o fenómeno das mudanças climáticas, a pressão sobre as infraestruturas aumenta, tendo em conta a pouca ou quase nula resiliência de uma parte delas. Refere o Relatório 2021, de Desempenho do Sector de Educação na pág. 86, da 23ª Reunião Anual de Revisão, 2022 o seguinte:

O ano 2021 foi marcado pela ocorrência de fenómenos significativos entre os quais trovoadas severas e descargas atmosféricas, vendavais (ventos fortes), vagas de calor e chuvas intensas, incluindo o Ciclone Tropical Chalane que afectou as províncias de Sofala, Manica, Tete, Nampula e Zambézia que tiveram vários impactos sociais, infra-estruturais e económicos.

O Sector de Educação, em particular, é dos que mais necessidades apresenta no que diz respeito à construção de infraestruturas escolares, como sejam Escolas Primárias, Secundárias ou até mesmo salas de aulas de forma isolada. A magnitude e envergadura da demanda da população estudantil pressiona o sistema a ter que responder com iniciativas, desde o nível central até ao nível provincial e distrital.

Ingressos no Ensino Primário em 2021³

- *Planificado para 1ª classe, o ingresso de 1.546.259 alunos e foram matriculados 1.337.097, correspondente a 86,5%;*
- *Planificado para o EP2 613.171 alunos e matriculados 454.501, correspondente a 74,0%;*

Por aqui se pode avaliar sobre a necessidade da expansão da rede escolar, em termos de infraestruturas e nos dias de hoje obedecendo a padrões de resiliência. Ora se, por um lado, os recursos financeiros já são escassos para o financiamento das obras públicas, ver desperdiçado o erário público em obras abandonadas é, sem dúvida, um factor crítico e a mitigar, consubstanciado motivos e razões bastantes que justificam a realização desta pesquisa.

³Relatório 2021, de Desempenho do Sector de Educação na pág. 3, da 23ª Reunião Anual de Revisão, 2022.

Espera-se, pois, que as contribuições teóricas e práticas que daqui resultarem possam ser relevantes, quer ao nível da operacionalização dos instrumentos normativos bem como na sua implementação.

Emerge como justificativa e motivação adicional para realizar o trabalho:

- (i) Sermos profissionais com experiência ao nível da contratação pública ou seja de *procurement* há mais de 20 anos e lidarmos com esta matéria no nosso dia-a-dia, quer seja com recursos do Orçamento do Estado e, por essa via, com a regulamentação nacional, bem como com fundos externos associados a normas e procedimentos internacionais;
- (ii) Termos participado e colaborado na elaboração da primeira legislação nacional de Contratação Pública, entre 2004 e 2005, que resultou no Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro; e,
- (iii) Pretendermos contribuir para alertar sobre um problema, trazendo ao mesmo tempo propostas, quiçá mais abrangentes ou seja para além da especificidade do abandono das Obras do Estado, numa altura em que percorremos cerca de 20 anos, do Regulamento Nacional de Contratação Pública.

1.4 Objectivos

1.4.1 Objectivo Geral

Com relação ao objectivo geral, pretendemos analisar a eficácia dos instrumentos normativos da contratação pública, no caso o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e outros instrumentos normativos a ele associados, face ao recorrente abandono de obras do Estado.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 156) em referência a Ackoff (1975:27), "o objectivo da ciência não é somente aumentar o conhecimento, mas o de aumentar as nossas possibilidades de continuar aumentando o conhecimento".

1.4.2 Objectivos específicos

Em termos de objectivos específicos, pretendemos:

- Descrever os princípios fundamentais da Contratação Pública;
- Identificar os actores institucionais chave no processo da Contratação Pública e a sua intervenção na regulamentação da actividade de construção civil;
- Caracterizar o processo de Contratação de Obras Públicas e a sua evolução;
- Verificar e estabelecer a relação entre o abandono das obras públicas e os instrumentos legais e as boas práticas de gestão dos Contratos de Obras Públicas.

1.5 Pergunta de Investigação

Tendo em conta uma realidade com a qual nos confrontamos nos últimos anos, de forma mais acentuada e recorrente, e que aparentemente não tem merecido a devida atenção por quem de direito coloca-se a seguinte pergunta de investigação:

Qual é a eficácia do Decreto n.º79/2022 de 30 de Dezembro, que regula a Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, bem como a legislação associada com relação ao abandono das Obras do Estado?

1.6 Hipóteses de Investigação

Ora, para o cidadão comum e menos informado, uma resposta também ela comum seria que tal acontece porque o Estado não cuida como devia do erário público e quiçá nem se protege de tais desmandos, relegando neste ponto para uma análise mais cuidada e atenta para todo um procedimento jurídico e legal da Contratação Pública de Empreitadas, aliás o mote a que nos propomos empreender.

É aqui que se colocam as hipóteses de resposta que se seguem:

H0: O Estado não possui instrumentos legais suficientes e necessários para se proteger do abandono de Obras Públicas;

H1: O Estado possui instrumentos legais suficientes e necessários para se proteger do abandono de Obras Públicas.

II. CAPÍTULO – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Contratação Pública

A contratação pública corresponde ao procedimento de formação dos contratos públicos (celebrados por entidades adjudicantes), isto é, o conjunto de actos e formalidades relativos à formação, conclusão e produção de uma plena eficácia jurídica de um contrato público⁴.

A contratação pública tem por objectivo celebrar contratos de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços para o Estado, incluindo os contratos de locação e de consultoria e as concessões, observando-se a legislação aplicável⁵.

É comum encontrarmos em cada País no seu ordenamento jurídico, legislação específica com relação à contratação pública, referindo-se a ela, uns como sendo Lei de Licitações e Contratos Administrativos⁶ (Brasil), Código dos Contratos Públicos (CCP), prevista e regulada em diplomas comunitários e nacionais em grande parte dos países da União Europeia e, no nosso caso, na forma de Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado ao nível do Conselho de Ministros, ao abrigo do disposto na alínea f) do número 1 do artigo 203 da Constituição da República.

Importa no entanto realçar que, com o fenómeno da globalização e das relações multilaterais e/ou bilaterais entre os Estados, os ordenamentos normativos de licitações, aquisições ou ainda de *procurement*⁷, ganham uma relevância significativa e preponderante, dado que uma significativa parte da contratação pública nestes territórios e no nosso País em particular, ocorre ao abrigo de normas e procedimentos como sejam os do Banco Mundial⁸, Banco Africano de Desenvolvimento⁹, União Europeia, Agências das Nações Unidas, entre outros.

⁴ <https://www.google.com/search?q=conceito+de+contrata%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica>

⁵ Artigo 65 da Lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro, Lei do SISTAFE.

⁶ Superior Tribunal de Justiça. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Brasil).

⁷ Terminologia referenciada e assumida num largo espectro do globo, independentemente da sua língua oficial.

⁸ Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento - AQUISIÇÕES EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO (Bens, Obras, Serviços Técnicos e Serviços de Consultoria) – 4ª Edição, Novembro de 2020.

⁹ GRUPO DO BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO - REGRAS E PROCEDIMENTOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS - Departamento de Aquisições e Serviços Fiduciários (ORPF) Edição de Maio de 2008, Revisto em Julho de 2012

2.2 Breve Historial

Alicerçado, num vasto programa de reformas públicas, o Estado moçambicano, desde a década de 90, vem empreendendo esforços de modernização da gestão do sistema financeiro com foco na melhoria da planificação, programação e execução orçamental, com o fim de tornar estes processos cada vez mais eficientes, eficazes e transparentes.

Como fruto deste movimento, foi aprovada a Lei n.º9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, designado por SISTAFE, e que contempla os princípios básicos e normas gerais de um sistema integrado de administração financeira dos órgãos e instituições do Estado.

Mais tarde é estabelecida a sua regulamentação, por meio do Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, que visa essencialmente regular sobre as principais normas de gestão orçamental, financeira, patrimonial, contabilística e de controlo interno do Estado. Vale notar que, até esta altura, o Sistema de Administração Financeira vigente assentava em normas legais que remontam de mais de cem anos, sendo a de destacar o Regulamento de Fazenda, de 1901, e o Regulamento de Contabilidade Pública, de 1881¹⁰.

Em Moçambique, no que à contratação pública diz respeito, importa frisar que na esteira destas reformas empreendidas pelo Governo, sob coordenação do Ministério das Finanças e com o apoio de diversos parceiros de cooperação, o País acolheu o primeiro instrumento jurídico nacional, com a aprovação do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, através do Decreto n.º 54/2005 de 13 de Dezembro, no caso concreto socorrendo-se das competências atribuídas pelo n.º 1, do artigo 67, da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro – Lei do SISTAFE¹¹.

Este foi um marco importante, pois veio congregar num único instrumento as normas e procedimentos da contratação pública, até então dispersas e assentes em legislação alheia a si. Como resultado deste novo quadro normativo, é estabelecida ao nível central e mais concretamente no Ministério que superintende a área das Finanças, a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA), através do Diploma Ministerial n.º141/2006, de 5 de

¹⁰<https://www.cedsif.gov.mz/cedsisportal/sistafe/>

¹¹A Lei do SISTAFE preconiza e incorpora as principais normas de gestão orçamental, financeira, patrimonial, contabilística e de controlo interno do Estado. Com a entrada em vigor da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro, o SISTAFE passa a ter seis subsistemas, nomeadamente, o Subsistema de Planificação e Orçamento; Contabilidade Pública; Tesouro Público; Património do Estado; Monitoria e Avaliação; e Auditoria Interna.

Setembro, órgão integrado numa das unidades orgânicas deste Ministério, a quem cabe coordenar, fiscalizar e supervisionar toda a actividade relacionada com a contratação pública, gestão do sistema nacional centralizado de dados, informação e programas de capacitação em matéria de contratação pública.

De igual modo, através do Diploma Ministerial n.º142/2006, de 5 de Setembro, são estabelecidas as UGEAs - Unidade Gestora Executora das Aquisições, integradas numa das unidades orgânicas da Administração Pública, nomeadamente da administração directa e indirecta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, autarquias locais e demais pessoas colectivas públicas; que tenham uma tabela orçamental para executar, a quem cabe gerir os processos de contratação, desde a sua planificação e preparação, bem como assegurar a execução do Contrato.

Sucessivamente e com o evoluir das normas e procedimentos da contratação pública e de legislação associada que foi sendo normada, o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, foi sendo revisto e actualizado dando lugar respectivamente ao Decreto n.º15/2010, de 24 de Maio; Decreto n.º5/2016, de 8 de Março e ao actual Decreto n.º79/2022, de 30 de Dezembro.

Por sua vez e cerca de 18 anos depois, ou seja em 2020, a Lei do SISTAFE, foi revista com a aprovação da Lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro, com o objectivo de se adequar e responder às dinâmicas de processos de mudanças estruturais e organizacionais do Estado, como a descentralização, permitindo um controlo do erário público mais abrangente e eficaz.

O SISTAFE passa assim a ser um sistema de gestão aplicável as Finanças Públicas nas Autarquias, Governos Provinciais e Secretarias de Estado.

2.3 Princípios fundamentais da Contratação Pública

A este respeito, o artigo 4 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, que estabelece o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, refere que *as partes devem observar os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, prossecução e protecção do interesse público, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade, boa-fé, estabilidade, motivação, responsabilidade, boa gestão financeira, celeridade e os demais princípios de direito público, aplicáveis.*

A contratação pública no nosso ordenamento obedece aos seguintes regimes jurídicos:

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

Vale notar que o Regime Geral é realizado através do Concurso Público¹², modalidade mais utilizada e veiculada com vista à contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado. Por outro lado, o Regime Excepcional incorpora as diferentes modalidades de contratação como sejam:

- a) Concurso com Prévia Qualificação;
- b) Concurso em Duas Etapas;
- c) Concurso Limitado;
- d) Concurso por Lances;
- e) Concurso de Pequena Dimensão;
- f) Concurso por Cotações; e,
- g) Ajuste Directo.

Diferente é o Regime Especial que, na essência, possibilita a Entidade Contratante¹³ de poder adoptar normas distintas das do Estado Moçambicano, decorrentes de tratados ou de outras formas de acordos internacionais entre Moçambique e outro Estado ou organização internacional, a título de exemplo as contratações com financiamento do Banco Mundial.

Aliás, este regime tem a sua razão ser, até mesmo porque consagra a Constituição da República de Moçambique (CRM), no seu artigo 18º o seguinte:

1 – Os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Moçambicano.

2 – As normas de direito internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos infraconstitucionais emanados da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção.

¹² Modalidade de contratação na qual pode participar todo e qualquer interessado, deste que reúna os requisitos estabelecidos nos Documentos de Concurso.

¹³ Órgão ou instituição da Administração Pública, nomeadamente da administração directa e indirecta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, órgãos de governação descentralizada e das demais pessoas colectivas públicas autarquias locais, representado pela Autoridade Competente.

2.4O Regulamento e a Contratação de Empreitada de Obras Públicas

O Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado¹⁴, sistematizado no Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, mostra-se bastante equilibrado se tomarmos em conta que congrega as normas e procedimentos de contratação para as três grandes categorias das aquisições como sejam a das Obras, dos Bens e Equipamentos e dos Serviços de Consultoria.

No que à contratação de empreitada de obras públicas diz respeito, para além dos procedimentos comuns às categorias já referenciadas, ele dedica uma extensa atenção a esta matéria, dada a sua especificidade e aos diferentes elementos envolvidos desde o Projecto e as peças que o compõem, como sejam a memória descritiva, os desenhos, os cálculos estruturais, o mapa de medições entre outros, passando pelo processo de preparação do concurso, a elaboração do Caderno de Encargos e do Documento de Concurso, o Relatório de Avaliação e a recomendação do Júri, a adjudicação e formalização do contrato, salvaguardados todos os actos prévios¹⁵ como sejam por exemplo a prestação da Garantia Definitiva¹⁶, também referenciada como Garantia de Boa Execução, conforme previsto no artigo 106 do Regulamento.

No espírito de contribuir para o desenvolvimento de um sector empresarial nacional cada vez mais competitivo e robusto, proporcionando por esta via maiores e melhores oportunidades, e porque esta também é uma responsabilidade do Estado, ou seja o de cuidar dos seus, o Regulamento assegura de forma obrigatória a Aplicação da Margem de Preferência, prevista no artigo 30. Ela estabelece quinze por cento (15%) do valor do contrato, sem imposto, para empreitada de obras públicas e prestação de serviços para concorrentes nacionais; e vinte por cento (20%) do valor do contrato, sem imposto, para bens que sejam ou produzidos no País. Assegura ainda que, na contratação de empreitada de obra de valor igual ou superior a 100.000.000,00 MT (cem milhões de meticais), devem ser subcontratadas pelo menos vinte por cento (20%) dos trabalhos às Micro, Pequenas e Médias Empresas Nacionais.

¹⁴ Daqui em diante designado por Regulamento.

¹⁵ Artigos 111, 112 e seguintes do Regulamento.

¹⁶ A Garantia Definitiva é prestada após a Adjudicação e antes da assinatura do Contrato, para assegurar o adequado, bom e pontual cumprimento das obrigações dele decorrente. A apresentação da Garantia Definitiva é condição prévia para assinatura do Contrato. O valor da Garantia Definitiva não pode exceder dez por cento (10%) do valor da proposta da Contratada. A apresentação da Garantia Definitiva poderá ser dispensada nos termos previstos do n.º 6, 7 e 8 do Regulamento. Finda a obra, a contratada deve submeter uma garantia de cinco por cento (5%) do valor da obra para cobrir os defeitos durante o período da garantia da obra.

É importante que não se entenda a Margem de Preferência, por si só como uma medida administrativa, ou seja como uma solução suficiente e necessária para alavancar os concorrentes nacionais. Ela é, sem dúvida, necessária mas não suficiente, daí que esse desiderato terá que ser conjugado com outras medidas e incentivos estruturais à classe empresarial nacional, para que efectivamente possa produzir os efeitos desejados e necessários e em linha com os pressupostos normativos de inclusão nos dispositivos legais de Contratação Pública.

Podemos dar boa nota da preocupação em legislar nesta matéria de contratação de empreitada de obras públicas, ao se assegurar neste dispositivo legal aspectos como a obrigatoriedade de Constituição de Cadastro Único e a interdependência¹⁷ reflectida no n.º2, do artigo 44; a necessidade de submissão do contrato ao Tribunal Administrativo para efeitos de fiscalização (n.º3, do artigo 114); a Habilitação de Concorrentes Detentores de Alvarás (artigo 156); os Seguros (artigo 165), e o Meio Ambiente (artigo 166); o Pessoal a empregar na execução da obra (artigo 192); o Controlo de Qualidade e Gestão do Contrato (artigo 170), com destaque para o Gestor do Contrato (artigo 171), um elemento indicado pela Entidade Contratante para garantir a coordenação, supervisão e monitoria dos processos de contratação, deste a execução do contrato até a recepção de obras, salvaguardando sempre o papel importante da Fiscalização¹⁸. A ela cabe, entre outras funções, assegurar o cumprimento do Contrato; acompanhar e controlar o cumprimento do Contrato e da legislação em vigor; controlar a implementação do plano de qualidade; controlar a implementação do plano de segurança e de saúde; controlar a implementação das normas ambientais; controlar o progresso da obra e o cumprimento dos prazos; verificar o cumprimento das normas de higiene e segurança na obra; aprovar os materiais a aplicar, de acordo com as especificações técnicas; agir de boa-fé, com proactividade, zelando sempre pela economicidade da obra. Como se pode notar, esta figura é indispensável pois ela actua como representante da Entidade Contratante, ou seja assegura funções e responsabilidades em nome do Dono da Obra.

¹⁷ A inscrição de empreiteiros de obras públicas e de consultores de construção civil no Cadastro Único de Empreiteiros de Obras Públicas, Fornecedores de Bens e de Prestadores de Serviços ao Estado depende da apresentação pelo interessado do respectivo Alvará emitido pela Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil.

¹⁸ O artigo 175 do Regulamento determina que a execução de qualquer obra pública deve ser fiscalizada por Fiscal independente, designado pela Entidade Contratante, de acordo com os procedimentos estabelecidos para a contratação de serviços de consultoria, previstos no Capítulo IV do presente Regulamento.

Ora bem, a presença do Fiscal é um elemento crucial para o desempenho e actuação dos empreiteiros, sendo também, e por conseguinte, dissuasor para o abandono das públicas do Estado.

Estão, deste modo, assegurados ao nível do Regulamento os elementos chave e essências para o cumprimento de uma relação sã e equilibrada entre Entidade Contratante (Dono da Obra), Empreiteiro e Fiscal, de protecção contratual, por meio de prestação de Garantia Definitiva nas formas previstas¹⁹, bem como os mecanismos sancionatórios em caso de incumprimento por cada uma das partes, incluindo a relação com a Comissão de Licenciamento dos Empreiteiros e Consultores de Construção Civil (artigo 243), com a Unidade Gestora Executora do Património do Estado (artigo 244) e o Poder Local (artigo 245).

Os procedimentos estabelecidos na legislação nacional de contratação, por meio do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro que estabelece o Regime Jurídico aplicável à Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, incluindo os de Locação, Consultoria e Concessões é um instrumento que tem merecido uma apreciação positiva e aceite a sua utilização em programas e projectos com fundos externos, como o é caso do Banco Mundial, pois reflete que os mesmos são considerados consistentes com as melhores práticas internacionais.

2.5O Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos

Por inerência do plasmado no Decreto Presidencial n.º 13/2020, de 15 de Maio, no seu artigo 1, o *Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos é o Órgão Central do aparelho do Estado que assegura a realização das atribuições do Governo nas áreas de obras públicas, materiais de construção, estradas e pontes, habitação, recursos hídricos, abastecimento de água e saneamento.*

Esta natureza abrangente no que diz respeito às Obras Públicas, de forma específica e, em particular, aos empreiteiros traduz como sua competência, por um lado, regulamentar a actividade dos empreiteiros e consultores de construção civil e de obras públicas e, por outro, regulamentar o regime de empreitadas de obras públicas, ambas prescritas nas alíneas *viii e ix* do artigo 3 do Decreto Presidencial n.º 13/2020, de 15 de Maio.

¹⁹ O artigo 108 do Regulamento indica que são aceites, pela Entidade Contratante, as seguintes formas de garantia: a) garantia bancária; b) comprovativo de depósito ou transferência bancária; c) cheque visado; d) títulos de dívida pública; e, e) seguro-garantia.

Esta instituição congrega, na sua estrutura, duas unidades orgânicas com papel relevante na matéria que estamos a tratar, como sejam a Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil e a Inspeção Geral de Obras Públicas.

2.5.1 A Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil

O Diploma Ministerial n.º 77/2015, de 22 de Maio, aprova o Regulamento de Licenciamento da Actividade de Empreiteiro de Construção Civil e preconiza no n.º2, do artigo 3 que a autoridade competente para o licenciamento da actividade de empreiteiro de construção civil é a Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil, doravante designada Comissão de Licenciamento.

Não atribuímos, nesta análise, menos relevância à Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil, não fosse ela a responsável pela materialização do disposto no Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro, cabendo-lhe a montante ao abrigo do artigo 5 do mesmo, o papel de *filtrar*²⁰ um dos actores chave, objecto do presente trabalho no que concerne ao abandono de obras públicas e, naturalmente, as consequências daí advindas. Importa notar que lhe cabe regulamentação específica, através do Diploma Ministerial n.º12/2017, de 27 de Janeiro, designado Regulamento de Funcionamento da Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil.

O alvará é, por definição²¹, o documento oficial, titulado à empresa, que autoriza o exercício normal da actividade de empreiteiro ou de consultor de construção civil. Ou seja, para o exercício de actividade de empreiteiro ou de consultor de construção civil, actuando por essa via na esfera das obras públicas, este é o requisito essencial e o instrumento de base que os permite, com destaque particular para os empreiteiros poderem aceder à possibilidade de executar obras públicas. Munidos desta pré-condição, aos mesmos se permite participar do processo competitivo da contratação pública de empreitadas, no caso por meio do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, vertido no Decreto n.º79/2022, de 30 de Dezembro.

²⁰A autorização para o exercício permanente da actividade de empreiteiro ou de consultor nas obras públicas ou serviços de consultoria públicos é concedida através de alvará emitido pela Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil.

²¹ Artigo 22 do Decreto n.º 94/2013 de 31 de Dezembro. O artigo 23, clarifica que o alvará identifica de forma inequívoca o seu titular, o tipo de obras, públicas ou particulares, as categorias e subcategorias e a classe das obras que podem ser realizadas ao seu abrigo.

No decurso deste trabalho, tivemos a oportunidade de interagir com a Comissão de Licenciamento colocando, em forma de questionário, perguntas que pudessem ajudar a melhor compreender o seu papel e actuação face ao abandono de obras públicas. Dele retiramos o seguinte extrato:

O papel da Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil é de sensibilizar no sentido de não enveredarem pela prática de abandono de obras, verificar o cumprimento tempestivo dos prazos de obras e actuar em casos de reincidência dos Empreiteiros e Consultores.

Outrossim, caso o dono da obra apresente uma queixa a CLECCC e, sendo o Empreiteiro, culpado pelo abandono, aí sim a CLECCC tem a autoridade de avançar com um processo contravencional e provando-se a culpa, aplica sanções constantes nos dispositivos legais previstos no Decreto 94/2013, de 31 de Dezembro, dentre elas a suspensão do exercício de actividade de empreiteiro, cassação de alvará, advertência e multas²².

2.5.2 A Inspeção Geral de Obras Públicas

A Inspeção Geral de Obras Públicas é uma instituição tutelada pelo Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, tendo-lhe sido atribuídas competências na área de Inspeção e Controlo de Qualidade, como sejam:

- i) Controlar a qualidade das obras públicas e particulares, para garantir a segurança, funcionalidade e durabilidade das mesmas;
- ii) Controlar a qualidade dos materiais aplicados em obras públicas e privadas;
- iii) Inspeccionar e fiscalizar a concepção, construção e reabilitação de obras públicas e privadas para verificar a sua conformidade com os regulamentos e normas em vigor;
- iv) Controlar a aplicação das disposições legais, regulamentares e normas técnicas na produção, importação e comercialização dos materiais e equipamentos de construção civil; e,
- v) Inspeccionar os processos de licenciamento de empreiteiros e consultores de construção civil no exercício da sua actividade.

²²Graciano, Artur – Presidente da Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil – Questionário (Maio, 2024).

De igual modo, tivemos a oportunidade de interagir com a Inspeção Geral de Obras Públicas, colocando, em forma de questionário, perguntas que pudessem ajudar a melhor compreender o seu papel e actuação face ao abandono de obras públicas.

Podemos constatar que *a Inspeção Geral de Obras Públicas, faz regularmente o levantamento das obras mal paradas para actualizar a base de dados e prestar informe às entidades relevantes.*

Em função de cada situação concreta, as obras mal paradas têm características distintas, insta os Donos de Obra a tomar as medidas devidas já previstas na legislação. No caso de obras abandonadas por responsabilidade dos empreiteiros há lugar a medidas administrativas²³.

2.6A Federação Moçambicana de Empreiteiros

A Federação Moçambicana de Empreiteiros (FME) é uma organização de carácter associativo que congrega as Associações Provinciais de Empreiteiros, criada em Julho de 2010 e que persegue como fins sociais de entre outros os de promover, regulamentar e dirigir o movimento associativo dos empreiteiros em Moçambique e de representar os interesses das suas filiadas perante o Estado.

A FME tem assento na composição da Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil, ao abrigo do n.º2, da alínea a) do artigo 5 do Diploma Ministerial n.º12/2017, de 27 de Janeiro.

A FME é um actor chave e importante e pode desempenhar um papel preponderante não só ao nível da Comissão de Licenciamento, como já estatuído mas igualmente com relação a uma maior intervenção na mitigação do abandono de obras públicas, por parte da sua classe empresarial.

2.7 Os Empreiteiros e os Consultores de Construção Civil

Fruto de várias reflexões ao longo dos anos no sector de construção civil, com o envolvimento dos consultores que actuam nesta área quer seja como projectistas ou ainda como fiscais de obras, em boa hora o Governo aprovou o Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro, que consolida o regime jurídico para o exercício da actividade de empreiteiro de

²³ Baloi, Daniel – Inspector Geral de Obras Públicas – Questionário (Maio de 2024).

construção civil e estabelece os procedimentos para o exercício da actividade de Consultor de Construção Civil pelas pequenas, médias e grandes empresas. Este instrumento foi aprovado pelo Conselho de Ministros, no uso das competências que lhe são conferidas pelo disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 204 da Constituição da República²⁴.

É importante destacar este *casamento* no mesmo instrumento jurídico, entre o papel da actividade de Empreiteiro e de Consultor de Construção Civil, reclamado em diversos momentos por este último, assacando-se de forma genérica como um dos factores da má qualidade das obras, começando, desde logo, por se questionar a qualidade dos projectos, passando por uma execução sofrível por parte dos empreiteiros, aliado a uma fiscalização menos criteriosa.

Este instrumento legal é, em boa verdade, um passo no sentido de ver minimizados este e outros problemas à volta do sector de construção, mas não é com certeza a solução em si e nem se esgotam nele todas elas, pois estaríamos a ser redutores se assim julgássemos.

Vale anotar que as obras públicas e obras particulares, de forma indiferenciada, são agrupadas segundo o plasmado no artigo 8 do Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro, nas seguintes categorias:

- a) Edifícios e monumentos;
- b) Obras de urbanização;
- c) Vias de comunicação;
- d) Instalações eléctricas em edifícios;
- e) Obras hidráulicas;
- f) Fundações e captações de água.

Tabela 1- Classe de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil

²⁴Artigo 1. É aprovado o Regulamento do Exercício da Actividade de Empreiteiro e de Consultor de Construção Civil, anexo ao presente Decreto e que dele faz parte integrante.

Artigo. 2. E criada a Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil para a materialização do disposto no presente Decreto.

Classe de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil ²⁵		
Classe	Limite superior de valor decada obra (em mil Meticais)	Capital social mínimo (em mil Meticais)
1. ^a	2.000	20
2. ^a	3.400	50
3. ^a	10.000	150
4. ^a	20.000	500
5. ^a	60.000	1.500
6. ^a	200.000	5.000
7. ^a	Acima de 200.000	10.000

Fonte: Diploma Ministerial n.º 77/2015, que Aprova o Regulamento de Licenciamento da Actividade de Empreiteiro de Construção Civil.

No que diz respeito ao Quadro Técnico Permanente de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil, destaque para o artigo 15 do Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro, que comporta os seguintes requisitos:

Tabela 2- Quadro Técnico Permanente de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil

Quadro Técnico Permanente de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil		
Classe	Quadro Técnico Permanente	Director Técnico
1. ^a	1 construtor civil ou equiparado.	1 construtor civil ou equiparado.
2. ^a	1 construtor civil ou equiparado, com 5 anos de prática.	Construtor civil ou equiparado com 5 anos de prática.
3. ^a	1 técnico médio de engenharia e 1 construtor civil.	Técnico médio de engenharia.
4. ^a	1 engenheiro civil ou 1 arquitecto e 1 técnico médio de engenharia.	Engenheiro ou arquitecto outécnico médio de engenharia com mais de 5 anos de prática.
5. ^a	2 engenheiros ou 1 engenheiro e 1 arquitecto ou 1 engenheiro e 2 técnicos médios de engenharia.	Engenheiro ou arquitecto com mais de 5 anos de prática.
6. ^a	3 engenheiros e 1 técnico médio de engenharia ou 2 engenheiros e 1 arquitecto e 1 técnico médio de engenharia.	Engenheiro ou arquitecto com mais de 5 anos de prática.
7. ^a	5 engenheiros e 2 técnicos médios de engenharia ou 3 engenheiros, 1 arquitecto e 2 técnicos médios	Engenheiro ou arquitecto com mais de 5 anos de

²⁵Artigo 10 - Classes de obras: 1. As obras são classificadas por classes (1.^a a 7.^a); 2. A classe corresponde a um valor máximo de obra ou serviço de consultoria que a empresa pode executar; 3. Nas obras ou serviço de consultoria públicos, a classificação dos empreiteiros ou de consultores determina a sua qualificação para concursos, execução de obras ou serviços de consultoria dentro da categoria em que estão inscritos, quando o valor da contratação estimado pela entidade contratante for igual ou inferior ao valor limite da classe; 4. A classe determina os requisitos mínimos de elegibilidade que as empresas autorizadas ao abrigo do presente regulamento devem satisfazer quanto à capacidade técnica e económico-financeira.

de engenharia com mais de 5 anos de prática.	prática.
--	----------

Fonte: Diploma Ministerial n.º 77/2015, que Aprova o Regulamento de Licenciamento da Actividade de Empreiteiro de Construção Civil.

Esta classificação dos empreiteiros por classes, no âmbito do presente regulamento compagina no artigo 11 uma tipificação do tipo de empresa nos seguintes termos:

- a) De 1.^a a 2.^a classes – pequena empresa;
- b) De 3.^a a 4.^a classes – média empresa;
- c) De 5.^a a 7.^a classes – grande empresa.

É de destacar que, no Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, vertido no Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, encontramos para além da tipificação comum acima indicada (pequena, média e grande empresa), referência a Micro empresa, comportando deste modo a seguinte classificação por categorias a saber:

Tabela 3- Classificação das empresas por categorias

Classificação das empresas por categorias	
Micro Empresa	A que emprega até dez (10) trabalhadores e cujo volume de negócios, anual, não exceda três milhões de meticais (3.000.000,00 MT), não tendo mais de vinte e cinco por cento (25%) de participações detidas por grande empresa ou pelo Estado.
Pequena Empresa	A que emprega entre onze (11) a trinta (30) trabalhadores e tenha um volume, anual, de negócios superior a três milhões de meticais (3.000.000,00 MT) até trinta milhões de meticais (30.000.000,00 MT), não tendo mais de vinte e cinco por cento (25%) de participações detidas por grande empresa ou pelo Estado.
Média Empresa	A que emprega trinta e um (31) até cem (100) trabalhadores e tenha um volume de negócios, anual, superior a trinta milhões de meticais (30.000.000,00 MT) até cento e sessenta milhões de meticais (160.000.000,00 MT), não tendo mais de vinte e cinco por cento (25%) de participações detidas por grande empresa ou pelo Estado.
Grande Empresa	A que emprega mais de cem (100) trabalhadores e tenha um volume de negócios, anual, superior a cento e sessenta milhões de meticais (160.000.000,00 MT), não tendo mais de vinte e cinco por cento (25%) de participações detidas por grande empresa ou pelo Estado.

Fonte: Glossário do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro que aprova Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

O Diploma Ministerial n.º 76/2015, de 22 de Maio, estabelece normas para o licenciamento de empresas para o exercício de actividade de consultores de construção civil, através do Regulamento do Licenciamento da Actividade de Consultoria de Construção Civil.

Este dispositivo legal aplica-se a todas as empresas em nome individual e sociedades de consultoria de construção civil, nacionais e estrangeiras, que exercem ou pretendem exercer actividade especializada de consultoria de construção civil, dentro do território nacional.

A autoridade competente para o licenciamento de consultores de construção civil, é a Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil.

Nos serviços de consultoria de construção civil nas obras públicas, a classificação dos consultores determina a sua qualificação para concursos e execução de serviços de consultoria dentro da classe, recordando que os serviços de consultoria são classificados em quatro classes ou seja da 1ª a 4ª, correspondendo esta à complexidade de serviço de consultoria que a empresa pode executar. É por isso proibido à empresa executar serviços superiores ao limite da classe em que se encontra inscrita.

Os serviços de consultoria de construção civil nas obras públicas e particulares são agrupados nas seguintes categorias:

- a) Estudos e Projectos de infraestruturas;
- b) Arquitectura e Urbanismo;
- c) Fiscalização;
- d) Gestão de contrato;
- e) Consultoria Técnica.

Importa anotar que o Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, dedica de forma específica o Capítulo IV à Contratação de Serviços de Consultoria.

O regime geral para contratação de serviços de consultoria baseia-se na qualidade e no preço dos serviços a executar.

A selecção com base na qualidade e no preço dos serviços a executar é a modalidade regra para a selecção de consultores, constante da lista curta, cujo critério baseia-se na avaliação conjugada da qualidade da proposta técnica e no preço oferecido para a execução dos serviços.

Os Documentos de Concurso devem estabelecer que os consultores integrantes da *lista curta*²⁶ apresentem a proposta técnica e de preço, simultaneamente, em envelopes separados.

Os Documentos do Concursos devem ainda fixar o peso relativo atribuído à qualidade e ao preço, tendo em vista a natureza e complexidade do serviço, cabendo ao preço um peso não superior a trinta (30) pontos de um total de cem (100).As propostas são classificadas de acordo com a conjugação das notas atribuídas às propostas técnica e financeira, com observância dos respectivos pesos.

Recomenda-nos o n.º 1 do artigo 268 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, que sempre que se mostre conveniente ao interesse público e estejam presentes os requisitos fixados no presente Regulamento, a Unidade Gestora Executora das Aquisições deve, fundamentando, propor à Autoridade Competente a aplicação de regime excepcional para contratação de consultores que sejam pessoas singulares e/ou colectivas.Acréscce ainda o n.º 2 deste mesmo artigo que, a decisão que declara verificados os requisitos de contratação em regime excepcional e que determina a aplicação deste regime para contratação de serviços de consultoria deve ser fundamentada por escrito pela Autoridade Competente.

As modalidades de contratação em regime excepcional são baseadas:

- a) na qualidade;
- b) em preço máximo;
- c) em menor preço;
- d) nas qualificações do Consultor;
- e) selecção de pessoa singular; e,
- f) Ajuste Directo.

²⁶Conforme previsto no n.º 1 do artigo 263, do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, a participação no processo de concurso está restrita a uma lista curta aprovado pela Entidade Contratante, mediante proposta do Júri, em que se selecciona um mínimo de três (3) e um máximo de seis (6) consultores, para o mesmo objecto a ser contratado.

O Consultor de Construção Civil é o responsável pela elaboração dos projectos com diferentes utilidades públicas ou seja actua como Projectista e cabe-lhe igualmente desempenhar o papel de Fiscal.

III. CAPÍTULO – METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Metodologia

O presente trabalho, adopta essencialmente uma pesquisa do tipo analítico, também designada de explanatória e, de cariz qualitativa. Segundo Ruas (2022:110) no âmbito deste paradigma, o investigador procura compreender de forma holística o surgimento dos fenómenos e dos problemas, assim como entender as causas que produzem esses fenómenos ou esses problemas. Isso envolve a identificação e registo de características importantes da análise em questão.

No caso vertente, recorreremos a uma fundamentação teórica e pesquisa bibliográfica tendo como foco a legislação e os actores quer institucionais (sector público) bem como os provedores (sector privado) com relevância para o desenvolvimento do presente Trabalho, no caso concreto os relatórios de auditoria sobre a situação de obras do Estado nas províncias de Niassa, Cabo Delgado, Zambézia, Sofala e Maputo, do sector de Educação, mais concretamente no âmbito do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares.

Levamos, igualmente, a cabo um levantamento e análise do quadro jurídico-legal em vigor no País, no que diz respeito à Contratação Pública, com foco no Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e a sua eficácia face ao abandono de obras públicas.

Nesse introito, mereceu igualmente atenção o que consideramos legislação associada e seus actores como sejam o papel do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, por via da Inspeção Geral de Obras Públicas e da Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil. Ao nível operacional, descortinámos à volta da Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) e das Unidades Gestoras Executoras das Aquisições, abreviadamente designadas UGEAs.

Tendo em conta a natureza do problema colocado, o estudo recorreu, predominantemente, ao uso de dados históricos dos registos de obras públicas abandonadas, para um sector específico e um determinado programa.

Os registos detidos pelas Entidades Contratantes e pelo Governo de uma forma geral permitiram concentrar o foco nos empreiteiros e validar os dados pretendidos. Em paralelo, foram conduzidas entrevistas em forma de questionários a dois actores chave na relação junto dos empreiteiros, com o intuito de se obter a sua opinião sobre a prevalência do problema, as eventuais razões e possíveis caminhos para a sua mitigação.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 154), em referência a Ander-Egg (1978:28), a pesquisa é um "procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos factos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento". A pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

3.2 Tipo de investigação

De acordo com Gil (2008), a pesquisabibliográfica consiste na busca de material científico eacadémico, quer seja de fontes primárias, bem como secundárias, do acervo físico e virtual.

A pesquisa documental refere-se pois à busca de material em fontes documentadas de diversa índole como sejam o acervo bibliográfico, publicações na mídia (jornais e páginas da internet), artigos científicos, monografias, dissertações, relatórios, entre outros, tendo como pano de fundo o de colocar o pesquisador em contacto directo com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa, sempre que possível.

Esta é igualmente uma pesquisa aplicada em razão de ordem prática, uma vez que decorre do desejo de conhecer com vista a fazer algo de maneira mais eficiente ou eficaz. Geralmente, os resultados gerados por essa pesquisa têm uma aplicabilidade imediata. É um conhecimento construído e poderá ser utilizado na melhoria ou até mesmo na criação de novos produtos, serviços, enfim, inovações. (Gil, 2002, p. 17).

Demo, 2000 apud Baffi, 2002, reforça que este tipo de pesquisa, *“está ligada à práxis, ou seja, à prática histórica em termos de conhecimento científico para fins explícitos de intervenção; não esconde a ideologia, mas sem perder o rigor metodológico”*²⁷.

²⁷ Prof. Clóvis Antônio Petry - Ciência, Conhecimento Científico Métodos Científicos, Pesquisa - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina Departamento Acadêmico de Eletrônica Metodologia de Estudos e Pesquisas. Florianópolis, novembro de 2013.

IV. CAPÍTULO – ESTUDO DE CASO

OBRAS ABANDONADAS – SECTOR DE EDUCAÇÃO

4.1 Caracterização do objecto de estudo

O Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares é gerido pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, mais concretamente pela Direcção de Infraestruturas e Equipamentos Escolares. Este programa de construção acelerada de escolas teve a sua fase piloto no ano 2005 e, no ano seguinte, ganhou uma abrangência à escala nacional e vem sendo implementado, até ao presente momento, com algumas modificações de natureza conceptual e metodológica.

Como filosofia as actividades deviam ser executadas não só por empresas do ramo das construções, mas também por associações de artesãos locais, proporcionando assim postos de trabalho a nível local; adoptou-se igualmente preços padrão a nível nacional, por tipologia de construção como sejam salas de aula, blocos administrativo e sanitários.

A título ilustrativo, o Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares (PCA)²⁸ para o ano de 2021 no MINEDH compreendeu a execução e construção de 700 salas de aula, sendo 90 salas de aula da campanha 2020 (correspondente às campanhas anteriores 2017-2019) e início da construção de 610 salas de aula da campanha do PCA 2021.

Das 90 salas de aula correspondentes às campanhas atrasadas, foram concluídas 40, das quais 20 do Ensino Primário e 20 do Ensino Secundário. Das 50 salas de aula não concluídas, 15 continuam em curso, 25 estão em situação de abandonadas e 10 paralisadas devido aos ataques de insurgentes na Província de Cabo Delgado.

De forma complementar, atemo-nos ao trabalho realizado pelo Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, de Agosto 2016 a Janeiro de 2017. O balanço reportado em Fevereiro de 2017 das obras públicas pagas pelo Orçamento de Estado, apontava para um total de 359, das quais 52 obras tinham sido concluídas, 50 estavam em curso, 140 tinham sido abandonadas pelos empreiteiros e 117 estavam suspensas.

²⁸ Informação extraída da Pág. 97, do PLANO ESTRATÉGICO DE EDUCAÇÃO (2020-2029) - 23ª Reunião Anual de Revisão, 2022 - DESEMPENHO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO - Relatório 2021.

As 359 obras públicas, entre hospitais e escolas, estavam concentradas sobretudo nos Ministérios da Saúde, Educação e Administração Estatal e Função Pública, com um custo total de cerca de 5.000 milhões de meticais (o equivalente a cerca de 70 milhões de dólares norte americanos).

O então ministro das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, Carlos Bonete, apontou a incapacidade financeira e técnica de alguns dos empreiteiros a quem foram adjudicadas obras públicas, bem como o simples incumprimento do contrato por parte de outros, de que resultou a elaboração de processos-crime.

Além da rescisão de contratos e do cancelamento dos alvarás de alguns dos empreiteiros, o ministro adiantou ter o governo instaurado 138 processos-crime, submetidos a Procuradoria-Geral da República, tendo conseguido recuperar 1.5 mil milhões de meticais que tinham sido usados para financiar as obras públicas.

Carlos Bonete mencionou os empreiteiros moçambicanos como sendo os mais problemáticos, apontando falta de honestidade e má-fé por parte dos empreiteiros e fiscais, sendo que grande parte das obras paradas e abandonadas estava a ser feita fora das grandes cidades, mais concretamente nos distritos²⁹.

O Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, ordenou, nessa altura, ao Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) a apresentar a lista de obras problemáticas para que os empreiteiros responsáveis fossem responsabilizados. Ele falava no fim da visita de trabalho realizada ao MOPHRH, e venceu que o Estado não pode continuar impávido e sereno assistindo as obras abandonadas por empreiteiros desonestos e edifícios novos que desabam ou com rachas por falta de qualidade. O Chefe do Estado, reconheceu que o MOPHRH dispõe de equipamento à altura para identificar cientificamente a qualidade das obras, tendo avançando que é preciso usar este material para garantir a qualidade das obras.

O Governo, segundo Nyusi, pretende expandir a rede escolar, de abastecimento de água, de estradas e habitacional com obras de qualidade e não infra-estruturas que nunca terminam ou desabam por falta de qualidade³⁰.

²⁹ Notícia partilhada na página da internet da *Macauhub*, citando a Agência de Informação de Moçambique, 22 de Março de 2017.

³⁰ Extrato de notícia do Jornal Notícias de Moçambique, do dia 10 de Fevereiro 2017.

4.2 Apresentação dos dados Recolhidos

Os dados constantes dos relatórios de auditoria das obras do Estado do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares, permitem fazer uma avaliação e uma análise crítica aos mesmos.

Importa salientar que as auditorias realizadas as províncias de Niassa, Cabo Delgado, Zambézia, Sofala e Maputo, tinham como propósito os seguintes objectivos³¹:

- *Realizar uma auditoria aos contratos das obras paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infra-estruturas Escolares, tendo em vista a identificação da situação legal e financeira de cada um e o grau de cumprimento das obrigações contratuais por cada uma das partes contratantes;*
- *Identificar os constrangimentos enfrentados na implementação dos contratos e que pesaram decisivamente para a não execução dos mesmos na sua totalidade;*
- *Conferir no terreno o estado de execução física das obras e a sua qualidade, assim como verificar a gestão financeira e situação jurídica dos contratos;*
- *Recomendar sobre a continuidade, paragem definitiva da obra ou a demolição de partes que não cumprem com as condições técnicas de estabilidade estrutural e de segurança;*
- *Apresentar propostas de encaminhamento dos respectivos “dossiers”, com vista ao saneamento, cessação ou solução amigável ou contenciosa de cada contrato;*
- *Apresentar relatório final pormenorizado das constatações e análises realizadas, indicando as condições, as causas e responsabilidades da paralisação das obras, a quantificação dos valores em litígio, fazendo propostas para uma solução das obras paralisadas.*

³¹Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infra-estruturas Escolares – Províncias da Zambézia e de Maputo – Slide nr.4 - Engº. Issufo Júnior, em consonância com os Termos de Referência elaborados pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, para esse efeito.

Figura 1. Estado das Obras na Província de Maputo

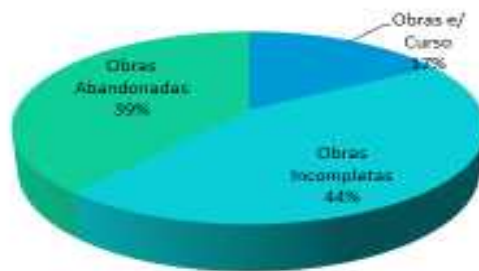
5. VISITAS ÀS OBRAS PARALISADAS

5.3 Apresentação de Resultados

- Foram visitadas 17 escolas em Maputo

Província	Situação Actual	Quantidade
Maputo	Obras e/ curso	4
	Obras incompletas	7
	Obras abandonadas	6

Situação Actual das Obras



Fonte: Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares – Províncias da Zambézia e de Maputo – Slide nr. 9 - Engº. Issufo Júnior.

Figura 2. Estado das Obras na Província da Zambézia

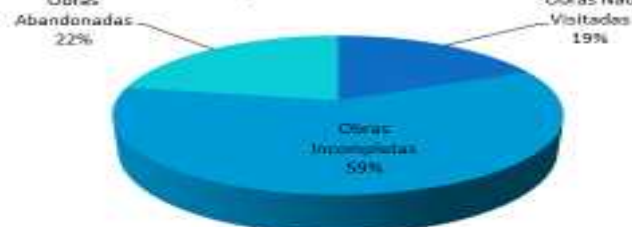
5. VISITAS ÀS OBRAS PARALISADAS

5.3 Apresentação de Resultados

- Foram visitadas 22 escolas na Zambézia

Província	Situação Actual	Quantidade
Zambézia	Obras não visitadas	5
	Obras incompletas	16
	Obras abandonadas	6

Situação Actual das Obras



Fonte: Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares – Províncias da Zambézia e de Maputo – Slide nr. 10 - Engº. Issufo Júnior.

Figura 3. Estado das Obras na Província de Cabo Delgado

Distrito	Escola	Objecto	Preço	Execução Financeira	Causas do incumprimento	Situação actual	Recomendação
Mocimboa da Praia	EPC Naquitenegue	5 (cinco) salas de aulas, 1 (um) bloco administrativo, 1 (uma) residência para professores e 1 (uma) casa de banho	N/A	N/A	Devido à falta de documentação comprovativa, com base nas entrevistas realizadas, o abandono deveu-se à incapacidade do empreiteiro.	Não houve acções.	Recomenda-se a resolução amigável do contrato.
Palma	EPC Muaha	10 (dez) salas de aulas com 2 (dois) blocos administrativos, 2 (duas) casas para professores com suas respectivas cozinhas e 10 (dez) latrinas duplas	2,949,193.57	N/A	Sobre as eventuais causas do alegado abandono das obras pela Contratada, o Director dos SDEJT declarou que a mesma derivou da má gestão da obra por parte da Contratada e compromissos por parte daquele junto de outros clientes. Contactado telefonicamente o Director Geral da Contratada, declarou que, "teve alguns problemas de pagamentos por parte do Governo do Distrito de Palma".	Não houve acções.	A Ambas Construções, pessoa jurídica que entende-se ainda legalmente existente e no activo, poderá ser demandada pelo Estado moçambicano, devidamente representada pelo Ministério Público - cfr. Artigo 20º, nº 1 do Código de Processo Civil, o que se recomenda desde já
Mueda	EPC Nachitenje	1 (um) bloco de 3 (três) salas de aulas, construção de 1 (um) bloco de 2 (duas) salas para o sector administrativo, 1 (uma) casa para professores, e 1 (uma) latrina simples	1,415,462.00	82%	Abandono por parte da empreitada.	Contrato rescindido.	A empreitada, pessoa jurídica que entende-se ainda legalmente existente e no activo, poderá ser demandada pelo Estado moçambicano, devidamente representada pelo Ministério Público - cfr. Artigo 20º, nº 1 do Código de Processo Civil, o que se recomenda desde já
Ancuabe	EPC Nacololo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Macomia	EPC Chai, EPC Naunde	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fonte: Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares – Províncias de Cabo Delgado e Niassa – Slide nr. 11 - Engº. Enrico Nunziata.

Figura 4. Estado das Obras na Província de Niassa

Distrito	Escola	Objecto	Execução Física	Estado actual	Valor para conclusão
Cuamba	EPC Rimbane	2 (duas) residências destinadas aos professores	34%	Contrato de duas residências, ambas no mesmo nível de execução, abandonada e com densa vegetação a volta e dentro das infraestruturas, que apresenta ainda uma qualidade aceitável, podendo ser continuada a construção sem grandes problemas.	800,000.00
Ngauma	EPC Chunga	2 (duas) salas de aulas	14%	Apenas foram construídas as fundações das duas salas de aulas. O trabalho realizado tem uma qualidade aceitável, a continuidade desta obra poderá ser feita mesmo por cima das fundações já executadas.	1,000,000.00
Ngauma	EPC Massangulo	1 (uma) residência para professores	27%	Obra completamente abandonada, baixa qualidade das alvenarias e da estrutura. Parte da alvenaria ficou. Para sua conclusão deve-se rever o estado da alvenaria, mas a melhor opção seria a demolição e construção de outra de raiz	500,000.00
Lago	ESG Sele	N/A	38%	Obra abandonada e mal conservada, mesmo estando junto de outra que está sendo habitada. A liga dos tijolos e de baixa qualidade, o betão da viga também é de baixa qualidade.	250,000.00
Lago	EPC Sanjala	N/A	40%	Obra completamente abandonada, a qualidade do betão aplicado em obra é baixa pois em vários pontos tem-se desagregação do elemento estrutural como a viga de coroamento e o pavimento. Tanto a viga assim como o pavimento devem ser reconstruídos	300,000.00

Fonte: Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares – Províncias de Cabo Delgado e Niassa – Slide nr. 16 - Engº. Enrico Nunziata.

Com relação à Província de Sofala importa reter este extrato de notícia veiculada pela Agência de Informação de Moçambique (AIM) no dia 18/02/2015.

EDUCAÇÃO RETOMA OBRAS ABANDONADAS

O facto, que visa reduzir a situação de milhares de alunos que estudam ao relento, culminou na província central de Sofala com a conclusão das Escolas Secundárias de Muchatazina e Ponta-Gêa, nos arredores da cidade da Beira. Falando à edição de hoje do “Notícias”, o director de Educação e Cultura em Sofala, Pedro Mbiza, acrescentou que tal problema está a ser gradualmente resolvido pelas autoridades de tutela ao nível central, tendo apelado ao envolvimento das comunidades para se lograr sucessos neste desafio. Revelou também que na sua área de jurisdição faltam ainda por recuperar cerca de 90 de um total de 274 obras abandonadas³², com destaque para 61 salas de aula, 13 blocos administrativos, 22 casas para professores e 129 latrinas. No passado, esta questão levou mesmo a que a província de Sofala submetesse ao Ministério Público 35 casos, dos quais 32 de nível distrital e os restantes três provinciais.

4.3 Sancionamento

Da Comissão de Licenciamento, retivemos que os mecanismos à sua disposição, para controlar e/ou sancionar a actuação dos empreiteiros que não honram os seus compromissos com o Estado, é através da realização de monitorias ou acompanhamento das empresas (vide artigo 21 conjugado com o número 1 do artigo 76 do Regulamento do exercício da actividade de empreiteiros e de consultores de construção civil). Por outro lado, através de notificação por parte da Inspeção Geral de Obras Públicas (IGOP), dos promotores de Obras e até de denúncias.

No que tange ao sancionamento a Comissão tem poder disciplinar sobre os empreiteiros e consultores de construção civil, no caso de violação dos seus deveres regularmente estabelecidos, conforme o disposto no número 1 do artigo 76 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº94/2013 de 31 de Dezembro.

Por seu turno a IGOP, aponta para medidas sancionatória como a colocação dos responsáveis na “Lista Negra” de contratação pública, o procedimento judicial para ressarcimento do Estado e o impedimento de obtenção de Alvará em virtude da falta de idoneidade.

³² O destaque a negrito é propositado.

Figura 5. Imagens do Estado de Obras nas Províncias de Cabo Delgado e Niassa

Slide - 19

RESULTADO / FOTOS (2/5)

EPC. NACORORO-ANCILADE
EPC de Mala-Palma
EPC. NACORORO-ANCILADE
EPC Nacitongo-Moeda

Slide - 20

RESULTADO / FOTOS (4/5)

EPC da Lagenda-Majano
EPC da Piedra-Majano
EPC da Nigapa - Nigapa
EPC do Bimbano - Cuamba

Slide - 21

RESULTADO / FOTOS (5/5)

EPC Moacungato - Ngazema
EPC de Chuaga - Ngazema
EPC de Ezejala - Lago
ERG Eala Lago

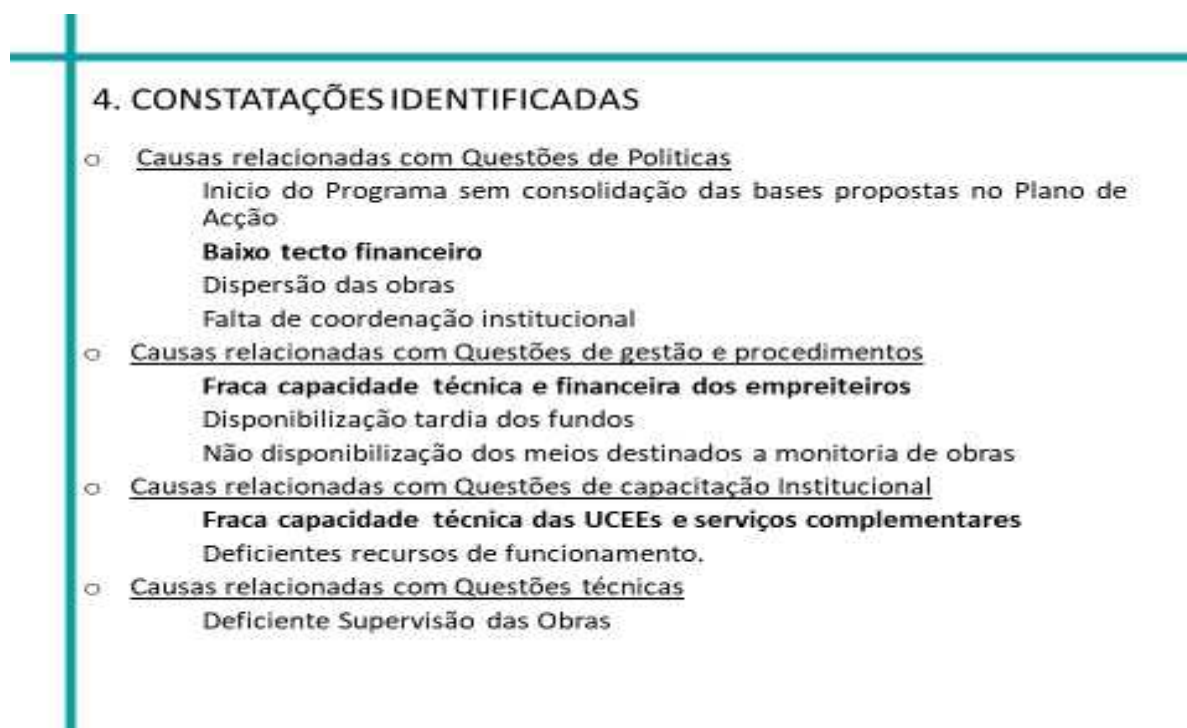
Slide - 22

Enrico Nunziata

4.4 Análise dos Dados/Resultados

Podemos constatar sem margem para dúvidas que o fenómeno de abandono de obras públicas é uma realidade ao longo do nosso País, diferenciando os pressupostos e motivos que caracterizam o mesmo, alguns deles identificados tal como atesta a figura abaixo, no seguimento das auditorias efectuadas e a que fizéssemos menção devida.

Figura 6. Constatações Identificadas nas Províncias de Maputo e Zambézia



Fonte: Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares – Províncias da Zambézia e de Maputo – Slide nr. 6 - Eng.º. Issufo Júnior.

4.4.1 Baixo tecto financeiro *versus* critério de Menor Preço Avaliado

Nem sempre percebido pelo cidadão comum e até mesmo por diversos intervenientes no processo de selecção de contratação, no caso em apreço de empreitadas de obras públicas, o tecto financeiro por um lado e o Critério de Menor Avaliado, não raras vezes é percebido e entendido como o Menor Custo, e em linguagem mais disseminada como o Preço Mais Baixo.

Pois bem, esta é e deve ser circunscrita apenas a essa percepção, porque em bom rigor, Menor Preço Avaliado, tal como definido no artigo 39 do Decreto n.º 79/2022 de 30 de Dezembro em nada se assemelha a Menor Custo ou Preço Mais Baixo. E o elemento chave aqui e diferenciador é a designação “Avaliado”, pressuposto sem o qual se colocaria este

critério desprovido da sua essência.É por esse motivo que vemos normado³³ que a decisão com base no Menor Preço Avaliado deve propiciar a escolha das propostas que garantam os níveis de qualidade e de qualificação do concorrente, necessários à realização do interesse público, assegurando que seja seleccionada a proposta que apresente o Menor Preço Avaliado, dos concorrentes apurados que tenham observado as especificações técnicas e/ou termos de referência e requisitos de qualificação estabelecidos nos Documentos de Concurso.

Vale notar que este é o critério de decisão a respeitar no que concerne à contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços.

A prática internacional nos mostra e a nossa legislação não se distanciou dela, pois esta estabelece que, com relação a Bens, Obras e Serviços Técnicos³⁴, quando não forem empregues critérios de classificação, a Oferta/Proposta Mais Vantajosa será a do Ofertante/Proponente que preencha os critérios de qualificação e que:

- a) satisfaça substancialmente os requisitos do documento de solicitação de ofertas/propostas; e,
- b) apresente o menor custo avaliado.

Sobre esta matéria, Baloi (2020)³⁵ aponta no seu estudo que o preço mais baixo avaliado tem sido o critério determinante para a decisão da adjudicação dos contratos de trabalhos de construção em Moçambique e no mundo, de um modo geral. O preço mais baixo determina quem na competição é bem sucedido. Acrescenta que este critério é normalmente aplicado após a verificação dos requisitos de qualificação, de modo a assegurar que a empresa seleccionada possui capacidade para realizar o escopo do contrato com sucesso. Chama-nos atenção para o facto de que nem sempre o preço mais baixo é o mais vantajoso para o cliente, designadamente em termos de valor oferecido. Deixa o alerta no sentido de que o preço mais baixo pode ser uma fonte de problemas na implementação do projecto, tais como derrapagens de custos, derrapagens de tempo, fraca qualidade de execução, entre outros com potencial de exacerbar disputas entre as partes. Enfatiza ainda Baloi, que isto acontece quando o preço não reflecte a realidade da execução dos trabalhos integrantes do projecto. Nestes casos, o custo final do projecto tende a ser maior do que o inicial. O preço mais baixo pode, portanto, ter

³³ Pressupostos agregados no n.º1 e 3, do artigo 39 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.

³⁴ Regulamento de Aquisições do Banco Mundial para Mutuários de operações de IPF, Seção V. Disposições Gerais para Aquisições, artigo 5.70, Pág. 26.

³⁵ BALOI, Daniel - Análise da variabilidade dos preços de construção, Abril de 2020.

duas facetas, nomeadamente ser realista e ser irrealista. Nos casos em que é irrealista, tal pode ser accidental ou deliberado por parte das empresas.

Sustenta a título de exemplo que, na União Europeia, há sempre suspeita sobre preços anormalmente baixos ou altos (DGIII, 1999). Daí a legislação permitir a adjudicação de contratos, tanto às propostas mais baixas como a propostas tidas como economicamente vantajosas, reduzindo assim a exposição ao efeito nocivo latente nestas situações.

Coloca por fim a questão da aplicação deste critério, particularmente no sector público. Afiança como resposta que, havendo necessidade de elevada transparência, tratamento não discriminatório e prestação de contas na utilização de recursos públicos, torna-se relativamente fácil recorrer a este critério de decisão porque menos ambíguo e simples.

Esta asserção é assertiva pois, por via da legislação vigente no nosso País, excepcionalmente, não sendo viável decidir com base no Critério de Menor Preço Avaliado, a Entidade Contratante pode fazê-lo com base no Critério Conjugado na avaliação técnica, no preço e outros factores de ponderação, fundamentando. Ora, este critério de decisão e selecção é bem mais complexo, daí a sua excepcionalidade, uma vez que a avaliação baseada na conjugação da proposta técnica e preço é feita de acordo com critérios de ponderação, associados a factores³⁶ essenciais, a serem considerados na avaliação da proposta além do preço, bem como o modo da sua aplicação com o fim último de determinar a proposta de Menor Preço Avaliado.

4.4.2 Fraca capacidade técnica e financeira dos empreiteiros

O processo criterioso de avaliação e qualificação, levado a cabo pelo Júri, é fundamental para a elaboração do relatório, no qual recomenda a Entidade Contratante a melhor proposta apurada no Concurso, para efeitos de decisão. Deriva daí a exigência de, no Relatório de Avaliação, o Júri ter que fundamentar a avaliação, classificação, desclassificação e recomendação de adjudicação, de acordo com a ordem de pontuação obtida pelos concorrentes.

A este respeito a alínea i) do artigo 18 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro é esclarecedora ao colocar justamente como uma das competências do Júri a responsabilidade

³⁶ Preconiza o n.º 3, do artigo 40, do Decreto n.º 79/2022 de 30 de Dezembro, que os factores de avaliação técnica devem ser definidos por fórmula matemática que contemple, de forma objectiva, as variáveis definidas nos Documentos de Concurso. Acrescenta ainda o n.º 5, do mesmo artigo que sempre que possível, ressalvado o preço, os demais factores de avaliação serão expressos em termos monetários.

de elaborar e remeter o relatório de avaliação à Autoridade Competente, devidamente fundamentado quanto às razões de facto e de direito que justifiquem a classificação, desclassificação e recomendação de Adjudicação. Acrescenta ainda o n.º4, deste mesmo artigo que *no exercício das suas competências os membros do Júri devem observar os princípios de independência, imparcialidade e isenção.*

Fica claro que é nesta etapa do processo de contratação que devem ser acauteladas todas as precauções e mitigados os riscos, de forma a se seleccionar no caso empreiteiros que demonstrem ter capacidade técnica e financeira, para a realização do objecto contratual, tendo sendo premente que, na avaliação de propostas, não deve ser considerada qualquer vantagem não prevista nos Documentos de Concurso, sendo obrigatória a observância de todos os requisitos neles fixados, conforme estipula o n.º2, do artigo 58 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.

Ao se percorrer os pressupostos de uma avaliação, importa referir e dar nota que não basta tomar como um dado adquirido a selecção de quem melhor se posicionar, sem ter em conta essencialmente a sua capacidade técnica e financeira para o objecto e propósito em causa.

Não raras vezes se descursa esta etapa fundamental e, muitas vezes, os resultados não enganam, tal como referido nos relatórios de auditoria do caso de estudo em análise, reforçado de forma complementar pelas constatações do Governo a este respeito, ao apontar a incapacidade financeira e técnica de alguns empreiteiros a quem foram adjudicadas obras públicas, bem como o simples incumprimento do contrato por parte de outros, resultando num fraco desempenho durante a execução dos contratos, culminando à jusantecom o abandono das obras.

Daíse reiterar que a Proposta de Menor Preço Avaliado dever ser a que cumpre substancialmente os Requisitos dos Documentos de Concurso; e, cujo proponente está Qualificado a executar o Contrato.

Fica no entanto a ressalva de que não se deve exigir do Proponente que Reduza o seu Preço; Que varie as quantidades do objecto do concurso mais do que as previstas; e que modifique substancialmente a Proposta Original.

4.4.3 Capacidade técnica das UGEAs

A UGEA é o braço operacional da Entidade Contratante, cabendo-lhe garantir que todo o processo de contratação pública flua com normalidade, desde o levantamento de necessidades, à elaboração de Documentos de Concurso, Relatórios de Avaliação, Contratos e demais competências conforme estabelecido no artigo 16 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.

Tendo em conta o âmbito de aplicação do decreto em alusão, delimitado pelo n.º1, do artigo 2, podemos depreender da quantidade destas unidades operacionais e da necessidade de serem dotadas de recursos humanos com qualificações e competências adequadas, cobrindo desde o nível central, provincial até o distrital. Se ao nível central, as instituições públicas, mobilizam com menor dificuldade recursos humanos para preencher o quadro de pessoal destas unidades, o mesmo não se pode dizer com relação o nível provincial e menos ainda ao nível distrital.

Ainda que a UFSA se empenhe em programas de treinamento e formação, dedicados aos técnicos responsáveis pelas aquisições, aos mais variados níveis da estrutura do Estado, é notório o desafio de termos UGEAs com capacidade plena de responder de forma adequada a todas as suas atribuições.

A contratação pública é cada vez mais uma área de especialização a merecer, por isso, recursos humanos devidamente qualificados e certificados para actuarem na Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, categorias de aquisições por si só específicas e, por conseguinte, merecedoras de tratamento especializado.

4.4.4 Coordenação e interdependência entre os actores institucionais

A legislação à volta da contratação pública ressalva a necessidade de uma eficiente e vigilante coordenação, entre as instituições que intervêm neste campo de actividade, cabendo-lhes competências e atribuições que, no final, concorrem para um mesmo fim. Ora quando assim é a monitoria da sua aplicação se torna mais premente.

A título elucidativo, compete às Unidades Gestoras Executoras das Aquisições, dentre outras³⁷, as seguintes:

³⁷ Conforme previsto nas alíneas c), h), j), n), s), t), u), v) e z) do n.º1, do artigo 16 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.

- elaborar, realizar e manter actualizado no e-SISTAFE o plano de contratações de cada exercício económico;
- prover a planificação, gestão e execução dos processos de contratação e comunicar a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições;
- informar a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições as reclamações e recursos interpostos;
- submeter a documentação de contratação ao Tribunal Administrativo;
- propor à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições a realização de acções de formação;
- propor à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições a emissão ou actualização de normas de contratação pública;
- propor à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições a emissão ou actualização de manuais de procedimentos;
- informar à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições sobre situações ocorridas de práticas antiéticas e actos ilícitos ocorridos;
- propor à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições a inclusão no Cadastro de impedidos de contratar com o Estado.

O mesmo raciocínio se aplica ao plasmado no n.º2, do artigo 20 do Regulamento ao indicar que *no exercício das suas competências cabe à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, em coordenação com as respectivas áreas do Ministério que superintendem a áreas Obras Públicas, proceder à fiscalização, supervisão e orientação técnica sobre procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas e de consultoria de construção civil.*

Acresce o n.º3, do artigo 20 do Regulamento que compete à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, coordenar em matérias técnicas sectoriais específicas com os órgãos e instituições da administração pública, nomeadamente da administração directa e indirecta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, órgãos de governação descentralizada, autarquias locais e demais pessoas colectivas públicas; no que for necessário ao cumprimento do Regulamento e no aperfeiçoamento dos procedimentos de contratação pública.

A inscrição de empreiteiros de obras públicas e de consultores de construção civil, no Cadastro Único do Estado, depende da apresentação pelo interessado do respectivo Alvará emitido pela Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil.

V. CAPÍTULO – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Conclusões

Apesquisa realizada, tendo como tema do trabalho, “O Abandono das Obras do Estado e a Eficácia do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro e Legislação associada”, como objectivo de analisar a eficácia do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e outros a ele associados, face a este fenómeno, permitiu sedimentar um conhecimento mais profundo sobre a contratação de empreitadas de obras públicas de uma forma geral e, em particular, os mecanismos do quadro jurídico-legal que compõem as instituições que regulam esta actividade.

Deste modo, percorrendo e fazendo um percurso de uma análise mais cuidada e atenta a todo um procedimento jurídico e legal da Contratação Pública de Empreitadas, aliás o mote a que nos propusemos empreender, foi possível concluir e validar a hipótese alternativa ou seja:

H1: O Estado possui instrumentos legais suficientes e necessários para se proteger do abandono de Obras Públicas.

Esta conclusão deriva do facto de ao analisarmos o fenómeno recorrente do abandono de obras do Estado, o mesmo revelar por um lado a existência de regulamentação nacional ao dispor das Entidades Contratantes há cerca de 20 anos, com elementos normativos bastantes e, por outro, transcorrido este lapso de tempo, uma inconsistente utilização e aplicação dos instrumentos normativos, dos mecanismos de protecção contratual e das premissas legislativas para a uma correcta e sã execução das Empreitadas de Obras Públicas do Estado.

A Inspeção Geral de Obras Públicas atesta as nossas conclusões ao afirmar que:

- (i) é muito importante o cumprimento rigoroso dos procedimentos de contratação, sobretudo das empresas de construção, para se certificar das suas capacidades técnica, financeira e de gestão;
- (ii) deve-se melhorar a gestão dos projectos por parte dos Donos de Obra, para evitar situações de falta de controlo e supervisão. Por vezes, as obras são paralisadas por falta de recursos para pagamento das situações de trabalho;

- (iii) daí a relevância de se assegurar a disponibilidade de recursos, antes de se assumirem compromissos;
- (iv) há ainda situações derivadas de erros e omissões graves nos projectos executivos. Por esta razão, deve também haver rigor na contratação de consultores, incluindo o controlo de qualidade dos projectos.

Vale lembrar tal como anotado anteriormente, que o Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, dedica uma especial atenção à Contratação de Empreitada de Obras Públicas, dando primazia à relevância dos diversos intervenientes institucionais em matéria de Contratação Pública.

5.2 Recomendações

1. É importante ter presente a utilização devida dos instrumentos normativos e o aperfeiçoamento do ambiente institucional, para a ampliação do uso da contratação pública, como meio de implementação de políticas públicas e boas práticas de governação.

É na Lei do SISTAFE que vemos consagrado no artigo 65 a Contratação Pública. Daí deriva que, na regulação e atribuições do Subsistema do Património do Estado, se enquadra a regulamentação específica com relação a esta matéria.

Dada a relevância e importância da Contratação Pública, esta matéria poderia evoluir e merecer ao nível do ordenamento jurídico, apreciação pela Assembleia da República em forma de Lei, podendo a título sugestivo ser designada como Lei da Contratação Pública, sendo que a sua regulamentação ficaria sob a responsabilidade do Governo.

2. Ao nível institucional e organizacional, criar uma entidade autónoma e independente do Ministério de Economia e Finanças com funções de regulação, supervisão e fiscalização, propondo-se assim uma Autoridade Reguladora da Contratação Pública, tendo como embrião as atribuições e competências da UFSA – Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, esta que nos actuais moldes congrega funções essencialmente de coordenação e supervisão, tal como atesta a regulamentação a ela adstrita³⁸. Teríamos um órgão regulação acautelando a defesa e

³⁸ Artigo 20 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro

os interesses do Estado e dos Provedores, consubstanciada na Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços.

3. Nesta linha de pensamento, teríamos as Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEAs), com uma maior intervenção estratégica e hierárquica ao nível da Entidade Contratante, dotando-as de recursos humanos, qualificados e especializados em Aquisições.
4. Na esteira do Capital Humano, recomendamos às Instituições de Ensino Superior a abraçar na sua grelha curricular esta especialidade de formação, com uma demanda não só ao nível do Sector da Administração Pública bem como do Sector Privado.
5. A Autoridade Nacional de Educação Profissional (ANEP)³⁹, deve promover e assegurar a elaboração de Qualificações Profissionais e os respectivos instrumentos de avaliação para a formação de técnicos de nível médio, uma janela de oportunidades para as Instituições de Educação Profissional.
6. Ao nível das Entidades Contratantes, uma melhor utilização dos mecanismos normativos ao dispor, como sejam:
 - (i) Cumprir com rigor o estatuído com o artigo 175 do Regulamento de contratação, aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, garantindo que toda a obra pública seja assistida por um Fiscal independente, designado pela Entidade Contratante, assegurando o que lhe compete ao abrigo do artigo 176 e 177 do decreto em alusão;
 - (ii) Fazer valer a Prestação da Garantia Definitiva prevista no n.º1, 2 e 3 do artigo 106 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, respeitando a sua dispensa nos casos previstos no n.º6, do artigo aqui referido. As Garantias previstas no artigo 104 do presente Regulamento devem ser confirmadas junto das entidades emissoras e, no caso de Seguro-Garantia, deve ser confirmada junto do Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique, assegurando o cumprimento do n.º4 e 5 do artigo 108 a este respeito;

³⁹Órgão Regulador da Educação Profissional em Moçambique, coberto pela Lei n.º 26/2022, de 29 de Dezembro (Lei de Educação Profissional) e revoga as Leis n.º 23/2014, de 23 de Setembro e n.º 6/2016, de 16 de Junho. A Autoridade Nacional de Educação Profissional, abreviadamente designada ANEP, é o órgão através do qual o Governo regula de forma participativa a Educação Profissional. Compete à ANEP, gerir o Quadro Nacional de Qualificações Profissionais e supervisionar a implementação de todos os mecanismos correspondentes.

(iii) Fazer uso efectivo e responsável da figura de Gestor de Contrato, previsto no artigo 171 e 172 do Regulamento Aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.

7. Por último, recomendamos melhorias ao Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro que aprova o Regulamento do Exercício da Actividade de Empreiteiro e de Consultor de Construção Civil, a saber:

- 1) No artigo 30 (Suspensão do alvará), incorporar no n.º2, alínea específica para os casos em que se verifique o abandono de obras por parte do empreiteiro;
- 2) No artigo 32 (Cancelamento do alvará), incorporar no n.º2, alínea específica para os casos em que se verifique o abandono de obras por parte do empreiteiro;
- 3) Repensar numa forma mais pragmática de fazer cumprir por parte das Entidades Contratantes de obras públicas, o dever de cumprir com o previsto no artigo 52, do Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro, dificultando a actuação da Comissão de Licenciamento e colocando o Estado, numa situação de vulnerabilidade.

Referências

LEGISLAÇÃO

Legislação específica:

- Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.
- Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.
- Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio - Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.
- Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro - Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.
- Diploma Ministerial n.º 141/2006, de 5 de Setembro – Estabelece na Direcção do Património do Estado a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, abreviadamente designada por UFSA.
- Diploma Ministerial n.º 142/2006, de 5 de Setembro – Aprova o Modelo de estruturação das Unidades Gestoras Executoras das Aquisições, abreviadamente designadas UGEAs.

Legislação associada:

- Decreto Presidencial n.º 13/2020, de 15 de Maio - Redefine as atribuições e competências do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, aprovadas pelo Decreto Presidencial n.º 18/2015, de 8 de Abril e revoga o Decreto Presidencial n.º 18/2015, de 8 de Abril.
- Resolução n.º 42/2020 - Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos e revoga a Resolução n.º 19/2015, de 17 de Julho, da Comissão Interministerial da Administração Pública.
- Diploma Ministerial n.º 76/2015, de 22 de Maio – Aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade de Consultoria de Construção Civil.
- Diploma Ministerial n.º 77/2015, de 22 de Maio – Aprova o Regulamento de Licenciamento da Actividade de Empreiteiro de Construção Civil.

- Diploma Ministerial n.º12/2017, de 27 de Janeiro, aprova o Regulamento de Funcionamento da Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil.
- Decreto n.º 94/2013, de 31 de Dezembro - Aprova o Regulamento do Exercício da Actividade de Empreiteiro e de Consultor de Construção Civil.
- Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro- Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, abreviadamente designado por SISTAFE.
- Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro – Altera e república a Lei. n.º14/2014, de 14 de Agosto que aprova a Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo.
- Lei n.º 6/2004 – Introduce mecanismos complementares de combate à corrupção.
- Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto - Aprova o Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado - SISTAFE, e revoga o Decreto n.º 17/2004, de 27 de Junho.
- Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro - Cria o Sistema de Administração Financeira do Estado
- Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento - AQUISIÇÕES EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO (Bens, Obras, Serviços Técnicos e Serviços de Consultoria) – 4ª Edição, Novembro de 2020 - Banco Mundial.
- BR, III Série – Número 43 de 28 de Outubro de 2010, Suplemento – Estatutos da Federação Moçambicana de Empreiteiros – FME.

Relatórios:

- NUNZIATA, Enrico (2015)–Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infra-Estruturas Escolares –Províncias de Niassa e Cabo Delgado) - FASE, 2005-2010.
- JÚNIOR, Issufo (2015) - Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infra-Estruturas Escolares– Províncias da Zambézia e de Maputo.
- LEOPOLDO, Nélio (2015) - Auditoria dos Contratos das Obras Paralisadas do Programa de Construção Acelerada de Infra-Estruturas Escolares– Província de Sofala.

- PLANO ESTRATÉGICO DE EDUCAÇÃO (2020-2029) - 23ª Reunião Anual de Revisão, 2022 – Desempenho do Sector da Educação - Relatório 2021.
- Relação Nominal de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil com Alvarás e Licenças Válidos - Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos - Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e de Consultores de Construção Civil.

Bibliografia e Artigos:

- BALOI, D. (2020)–Análise da Variabilidade dos Preços de Construção - Revista de Engenharia Civil, 2020, N°. 57, 5-15 - Universidade Eduardo Mondlane, Departamento de Engenharia Civil, Maputo, Moçambique (baloi@zebra.uem.mz).
- DEMO, P. (2020) - Metodologia do conhecimento científico. São Paulo: Atlas.
- FARIA, J. A. (2014)- PRINCIPAL LEGISLAÇÃO DE CONSTRUÇÃO CIVIL – GESTÃO DE OBRAS E SEGURANÇA – FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO.
- GIL, A. C. (2008) - Métodos e técnicas de pesquisa social. 6ª Edição. São Paulo. Editora Atlas.
- LAKATOS & MARCONI (2003) – Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª.Edição. Editora Atlas, S.A – São Paulo.
- PETRY, C. A. (2013) - Ciência, Conhecimento Científico Métodos Científicos, Pesquisa - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina Departamento Acadêmico de Eletrônica Metodologia de Estudos e Pesquisas. Florianópolis.
- RUAS, J. (2022) - Manual de Metodologias de Investigação. Como fazer Propostas de Investigação, Monografias, Dissertações e Teses. 3ª Edição. Maputo. Editora Escolar.
- Centenas de Obras Públicas em Moçambique Abandonadas ou Suspensas - <http://www.macaub.com.mo/pt/tag/mocambique/>
- Educação Retoma Obras Abandonadas - Agência de Informação de Moçambique (AIM) - 18/02/2015.
- Critical Factors Inhibiting Performance of Small- and Medium-Scale Contractors in Sub-Saharan Region: A Case for Malawi - Paul John Kulemeka, Grant Kululanga, and Danny Morton.
- Predicting Construction Contractor Failure Prior to Contract Award– By Jeffrey S. Russell and Edward J. Jaselskis, Associate Members, ASCE.

Anexos

Anexo 1 - Processo de Selecção e Roteiro da Empreitada de Obras Públicas



Fonte: MÓDULO GERAL de formação em Procurement – Luis Loforte, Junho 2023.



Fonte: MÓDULO GERAL de formação em Procurement – Luis Loforte, Junho 2023.

Anexo 3 – Questionário – Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil (CLECCC)

Questionário

Propósito:	Inquiridor:	Data
Levantamento de informação como complemento para elaboração de Monografia	Luis Loforte	Abril, 2024

Destinatário	Elemento de Contacto	Data
CLECCC	Dr. Artur Graciano, Presidente da CLECCC e Director Nacional de Edifícios no MOPHRH	Maior, 2024

Comissão de Licenciamento de Empreiteiros e Consultores de Construção Civil (CLECCC)

1. Qual o papel da CLECCC, com relação as obras públicas abandonadas pelos empreiteiros no nosso País?

R:

2. Que mecanismos legais estão ao dispor da CLECCC, para controlar e/ou sancionar a actuação destes empreiteiros que não honram os seus compromissos com o Estado?

R:

3. A CLECCC, possui um sistema actualizado de registo de obras abandonadas e o seu impacto financeiro? Que dados globais existem por exemplo dos últimos 5 anos?

R:

4. As entidades promotoras de obras públicas têm cumprido com o previsto no art.º 52, do Decreto n.º 94/2013 de 31 de Dezembro? Qual é a prática neste quesito?

R:

5. Que propostas concretas poderiam ser adoptadas para conter o abandono de obras públicas?

R:

Questionário

Propósito:	Inquiridor:	Data
Levantamento de informação como complemento para elaboração de Monografia	Luis Loforte	Abril, 2024

Destinatário	Elemento de Contacto	Data
IGOP	Engº. Daniel Baloi, Director Geral da IGOP	Maior, 2024

Inspeção Geral de Obras Públicas

1. Qual o papel da IGOP, com relação as obras públicas abandonadas pelos empreiteiros no nosso País?

R:

2. Que mecanismos legais estão ao dispor da IGOP, para controlar e/ou sancionar a actuação destes empreiteiros que não honram os seus compromissos com o Estado?

R:

3. A IGOP, possui um sistema actualizado de registo de obras abandonadas e o seu impacto financeiro? Que dados globais existem por exemplo dos últimos 5 anos?

R:

4. Qual o tratamento que é dado as obras abandonadas existentes ao longo do País?

R:

5. Que propostas concretas poderiam ser adoptadas para conter o abandono de obras públicas?

R: