

EMPRESA ITALIANA PROCESSA O ESTADO MOÇAMBICANO

## Negócio pouco claro do Sistema de Metro pode lesar Estado em 4.2 mil milhões de MT

A Companhia italiana Salcef Costruzioni Edili e Ferroviarie, SPA, processou o Estado moçambicano por ter cancelado o processo que iria culminar com a assinatura de contrato de concessão do projecto de desenvolvimento do Sistema de Transportes Integrado Maputo-Matola, em forma de parceria público-privada e pede uma indemnização de 100 milhões de Euros.

Por: Lázaro Mabunda

O Governo Moçambicano, através do antigo Ministro dos Transportes e Comunicações, Paulo Zucula, assumiu, em 2011, sem concurso público, um negócio milionário para a implementação de um sistema integrado de transportes para as cidades de Maputo e Matola mas, dois anos depois (em 2013), anulou-o alegando que o modelo de financiamento era incompatível com a realidade do país.

O compromisso formal do Governo fora assumido pelo então Ministro dos Transportes e Comunicações, Paulo Zucula, quando, a 21 de Março de 2011, assinou um memorando de entendimento com a companhia italiana, *Salcef Costruzioni Edili e Ferroviarie*, cujo objecto era a realização de estudos de viabilidade com vista à implementação de um sistema integrado de transportes para as duas cidades, incluindo “duas linhas de metropolitano de superfície construídas sobre as já existentes linhas férreas,

assim como um sistema de controlo electrónico”.

Os caminhos tortuosos deste negócio começaram a desenhar-se quando, sem concurso público, o antigo Ministro dos Transportes e Comunicações, Paulo Zucula, convidou, após a visita que efectuou a 5 de Outubro de 2010 à *Ascoli Piceno* (Itália), a Companhia italiana *Salcef Costruzioni Edili e Ferroviarie, SPA*, para discutirem, em Maputo, o desenvolvimento da estratégia do sistema combinado de transportes, no âmbito da implementação do sistema metropolitano de superfície.

Sem prévio debate público nem concurso, conforme exige a lei das Parcerias Público-Privadas (PPP), a *Salcef* foi convidada, oficialmente, para discutir o plano concreto e questões técnicas para um eficiente sistema de transporte nas duas cidades, o que culminou com a assinatura do memorando de entendimento em Março do mesmo ano.

---

Zucula orgulhara-se, durante a assinatura do acordo, nos seguintes termos: “este é um dos processos mais dinâmicos que jamais liderei na minha carreira na função pública”. E realçou que, além dos custos do estudo de viabilidade, a empresa italiana deveria desembolsar cerca de 40 milhões de euros para avançar com a primeira fase da construção do sistema eléctrico do metro.

“Esta empresa vai arriscar com o seu capital para o estudo, que deverá absorver entre 15 e 20 por cento do total de 50 milhões de euros que a mesma (empresa) dispõe para avançar até à conclusão da primeira fase do projecto”, dissera Paulo Zucula à imprensa, após a assinatura do memorando.

Acto contínuo, o que iniciou como convite de um governante a uma empresa internacional, já se estava a transformar em negócio do Estado. Assim, em Julho de 2011, a companhia italiana submeteu o estudo de viabilidade que viria a ser aprovado, no mesmo mês, pelo Governo. De acordo com a carta do Ministério dos Transportes e Comunicações, datada de 27 de Julho, o estudo de viabilidade foi considerado “correspondente perfeitamente com os termos do memorando e vai ao encontro de todas as expectativas de Moçambique”. Desta feita, o Governo deu luz verde à Salcef para prosseguir com o projecto, angariando fundos para a fase de implementação.

É neste contexto que o Governo aprovou a resolução 29/2012 de 1 de Agosto, que autorizava “a negociação dos termos e condições para o desenvolvimento do empreendimento, na forma de parceria público-privada”, com a *Salcef Costruzioni Edili e Ferroviarie*, SPA. O sistema incluía, ainda, o metropolitano de superfície, linha eléctrica, numa via reservada, autocarro numa via reservada, autocarro numa via híbrida e a intermodalidade com estacionamento associado a serem geridos através de um único sistema de controlo.

A resolução autorizava o Ministro dos Transportes e Comunicações, na altura, Paulo Zucula, a constituir uma equipa técnica para elaborar e apresentar a “proposta de contrato de concessão e o respectivo decreto”. A resolução estipulava, ainda, que o ministro que superintende o sector de transportes e comunicações devia apresentar “a proposta de contrato com o respectivo decreto (ao Governo) para a aprovação, até 60 dias da data de entrada em vigor” desta resolução.

O Comité Técnico Interministerial, uma entidade criada no âmbito da implementação da resolução 29/2012, de 1 Agosto, para negociar os termos e condições para o desenvolvimento da parceria público-privada, notificou a Salcef para apresentar uma proposta dos accionistas do projecto.

Com o tempo, o Governo foi emendando o projecto inicial do negócio que já tinha sido iniciado pelo ministro durante uma visita à Itália. Assim, o Comité Técnico Interministerial lembrou ainda que, ao abrigo da resolução 29/2012, de 1 de Agosto, a concessionária já não seria a Salcef apenas mas uma parceria público-privada e condicionou a assinatura do contrato de concessão à apresentação de uma entidade privada (Special Purpose Company) a ser estabelecida pelas Salcef, CFM (Caminhos de Ferro de Moçambique) e os dois municípios de Maputo e Matola. Em Setembro do mesmo ano, a Salcef submeteu ao Comité Técnico Interministerial a proposta dos accionistas, um elemento essencial para o “projecto detalhado”. Só que, a 26 de Setembro, dois dias antes do término do prazo, o Comité Técnico Interministerial informou a Salcef que o contrato não poderia ser assinado e que não haveria contrato de implementação antes da aprovação do “projecto detalhado”.

Num encontro havido a 10 de Outubro, no Ministério dos Transportes e Comunicações, o Comité Técnico Interministerial submeteu uma proposta, por escrito, acompanhado de

---

memorando de entendimento, do Ministro das Finanças, na qual o Governo transferia os custos de expropriação e de reassentamento da população para a concessionária, ou seja, o Governo já não assumia os riscos, conforme havia sido acordado.

Em Fevereiro de 2013, o Governo comunicou à Salcef que a decisão sobre a natureza e a forma de financiamento por parte do Estado estava dependente da opinião do Ministro Zucula e que só depois é que retomariam as negociações. Entretanto, só em Maio é que a Salcef tomou conhecimento da interrupção das negociações do “mais dinâmico” projecto que Zucula havia alguma vez liderado como servidor público.

Face à demora, a entidade italiana pediu ao Ministro dos Transportes e Comunicações para que agendasse um encontro entre esta, o Primeiro-Ministro e o Presidente da República, por ordem de hierarquia, para procurarem uma solução para o imbróglho. Em resposta, Zucula afirmou que a decisão final sobre o caso seria discutida no Conselho de Ministros de 13 de Agosto (2013).

### *Decisão de cancelamento do projecto e queda de Zucula*

O processo, em impasse, prolongou-se além do período estabelecido pela resolução, sem avanços e com sinais de uma ruptura aparente.

A 29 de Agosto de 2013, o Ministro dos Transportes e Comunicações consumou a ruptura quando comunicou, em carta com referência 85/GM/MTC/2013, à Salcef que o Governo decidiu, no Conselho de Ministros de 13 de Agosto, não prolongar com as negociações sobre o projecto, considerando que o tempo limite da resolução 29/2012, de 1 de Agosto – que estipulava 60 dias para a elaboração do projecto e contrato de concessão – expirou, e que havia resolvido não estender a validade da mesma, ou seja, cancelou o projecto, alegando que “o modelo de financiamento” proposto pela Salcef no

seu projecto detalhado “era incompatível com os interesses de Maputo e Matola”.

Curiosamente, 15 dias após o cancelamento do projecto, Paulo Zucula, que iniciara o negócio na Itália e considerara o projecto de “mais dinâmico” alguma vez conduzido por ele, foi exonerado pelo Presidente da República (14 de Setembro do ano passado).

#### *Salcef não tinha dinheiro*

Um membro da Comissão Técnica Intermínisterial informou ao CIP que o maior problema é que a “Salcef não tinha dinheiro”. De acordo com a mesma fonte, foi pedido à Salcef que “oferecesse garantias financeiras” para o projecto, o que não aconteceu.

O CIP sabe que a Salcef exigiu que as garantias fossem a linha férrea Maputo-Matola, o que foi, imediatamente, rejeitado pelos Caminhos de Ferro de Moçambique, que seria um dos parceiros no negócio, em representação do Estado Moçambicano, mais dois conselhos municipais, que deveria deter 20% da PPP, cabendo à Salcef os restantes 80%.

As garantias financeiras são fixadas pela Lei e Regulamento das PPP, nos seus artigos 19 e 33, respectivamente.

#### *Salcef processa o estado moçambicano*

O negócio pouco transparente e que acabou cancelado, agora pode custar milhões ao Estado moçambicano. É que, na sequência do cancelamento do processo que iria culminar com a assinatura do contrato de concessão do projecto de desenvolvimento do Sistema de Transportes Integrado Maputo-Matola, em forma de parceria público-privada, a companhia italiana *Salcef Costruzioni Edili e Ferroviarie*, SPA, achando-se prejudicada, processou o Estado.

A Salcef diz que o Governo cancelou o processo sem que a tivesse comunicado das razões para a

sua decisão e acusa o Governo de ter sido o responsável pelos atrasos verificados no projecto, uma vez não ter participado nos encontros que definiriam os custos adicionais do referido projecto, em consequência da alteração do projecto inicial, passando a estar integrado no projecto de Sistema Integrado de Transportes. Esses encontros definiriam, também, os termos e as modalidades de recuperação do investimento feito.

“A ausência do Governo causou adiamentos dos encontros e atraso do projecto”, refere a Salcef. Na mesma carta, endereçada ao Secretariado do Tribunal Arbitral Internacional, sediado em Paris, capital francesa, a companhia italiana afirma que o Governo, não só deixou de responder às suas propostas, como também as rejeitou sem nenhuma justificação. Afirma, ainda, que o Governo submeteu propostas de preços totalmente contrárias às praticadas no mercado das PPP.

Face ao cancelamento unilateral do projecto, a companhia italiana diz ter chamado atenção ao Governo para a necessidade de não usar ou dissimular o projecto por ela concebido, incluindo figuras, desenhos ou conteúdo do “projecto detalhado”. E avisou, ainda, ao Ministro dos Transportes e Comunicações que a sua “exclusão das negociações teria implicações” que resultariam na devolução do dinheiro investido no “projecto detalhado, os custos relacionados, despesas efectuadas e as compensações pelos danos causados.”

Na mesma exposição, a Salcef anota que o Governo eximiu-se do dever de assumir, como tinha sido acordado, “o risco da queda de procura”. Tal risco deveria ser assumido pela concessionária, ao abrigo do novo regulamento das parcerias público-privadas.

De facto, o regulamento das PPP, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais (Decreto nº 16/2012, de 4 de Julho) retira o Governo da assunção de riscos de queda de procura, passando esse risco a ser assumido pela concessionária. De acordo com artigo 57,

## LEI DAS PPP

### *O problema do ajuste directo*

Apesar de se ter feito uma nova parceria, com japoneses e brasileiros, o problema maior: o ajuste directo que, ao “arrepio” da lei é preferido e abusado porque cria espaço de negociações que encobrem conflitos de interesse e casos de corrupção não está resolvido. O caso Salcef não é diferente de tantos outros como o EMATUM, SEMLEX e, agora, a StarTimes, entre outros, que ensombram a governação de Armando Guebuza.

A Lei das PPP, no seu artigo 13 (regime jurídico de contratação de PPP), refere que “o regime jurídico geral de contratação de empreendimentos de PPP é o de concurso público, aplicando-se, subsidiariamente, as regras que regem as contratações públicas. No entanto, no seu nº 3, estabelece que “Em situações ponderosas e devidamente fundamentadas e, como medida de último recurso sujeita à prévia autorização expressa do Governo, a contratação do empreendimento de PPP pode, excepcionalmente, assumir a forma de negociação e ajuste directo” Esta é a janela legal que é, abusivamente, usada pelos gestores públicos para a contratação de parcerias público – privadas sem concurso público.

É que a lei, assim como o decreto (regulamento) não definem as condições dentro das quais uma PPP deve ser sujeita à figura de ajuste directo, o que proporciona situações de abuso da mesma. Diz apenas que há ajuste directo “caso não apareça concorrente ou o vencedor desista de desenvolver a PPP, projecto de grande dimensão ou concessão empresarial”. Ora, todos os projectos acima referidos e este, em particular, foram adjudicados, directamente, mesmo havendo vários concorrentes preparados para apresentar propostas.

---

desse regulamento, “A queda de procura ou de oferta corre por conta da entidade contratada, cabendo a esta tomar as medidas que tenha por adequadas para prevenir a sua ocorrência ou para mitigar os seus efeitos”.

O CIP sabe de um membro do Comité Técnico Interministerial que a proposta de concessão, tal como estava, era lesiva ao Estado e estava-se a “repetir os meus (não seria mesmos?) erros do passado”, em que o Estado assumia todos os riscos das PPP. “Este foi o problema que enfrentamos com os italianos (Salcef). Eles queriam que assumíssemos os riscos naquelas condições. Tenho a dizer que havia interesses pouco claros de alguém do topo no ministério (referia-se a Paulo Zucula, ministro exonerado na sequência desse negócio, e seu assessor de origem italiana)”.

### *Indemnização e devolução de documentos*

Julgando que os atrasos do projecto foram causados pelas ausências, adiamentos e inação do Governo nos encontros de negociação e que houve violação do contrato, a italiana reclama ter coleccionado prejuízos avultados, provisoriamente, avaliados em 100 milhões de euros, o equivalente a 4.2 mil milhões de meticais.

Além da indemnização de 100 milhões de Euros, a Salcef exige a devolução de todos os documentos, desenhos, materiais e dados, incluindo as cópias, fornecidos pela companhia durante a implementação do memorando de entendimento e da resolução.

### *Italianos por Japoneses*

Em exposição ao Tribunal Arbitral de Paris, a Salcef afirma ter sido colhida de surpresa pela apresentação pública do Plano Geral dos Transportes, preparado pela JICA (Agência Japonesa para a Cooperação Internacional). A Salcef diz que o projecto da JICA baseou-se

largamente no seu “layout e no conteúdo do seu “ projecto detalhado”. A queixosa refere que o Presidente do Conselho Municipal de Maputo, David Simango, anunciou durante a apresentação do projecto pela JICA, que o sistema de Linha de Rápido Trânsito de Autocarros já tinha sido desenvolvido, mas sem se referir ao “Projeto Detalhado” da queixosa (Salcef)”.

Em Julho, a Salcef, conforme se pode ler na sua exposição, tomou conhecimento de que o Presidente do Município de Maputo rubricara, em Janeiro do mesmo ano, 2013, um memorando de entendimento com a *China Roads and Bridge Corporation*, companhia chinesa concorrente, para a execução do projecto, sem nenhuma referência às negociações em curso com ela (Salcef).

A primeira fase do projecto do sistema de transportes, ora financiado pela JICA e pelos brasileiros e executado pelos chineses, foi lançada em Março passado. Trata-se do Corredor Exclusivo para Transporte, que funcionará em duas linhas concebidas para o efeito. As duas linhas do BRT (Bus Rapid Transit) partirão da baixa da cidade, na área da Estação Central dos Caminhos de Ferro (CFM). A primeira, designada por “Linha Um” está avaliada em 220 milhões de dólares norte-americanos e vai até ao bairro Magoanine, atravessando as avenidas Guerra Popular, Acordos de Lusaka, FPLM, Julius Nyerere até ao destino final.

A segunda (Linha Dois), orçada em 100 milhões de dólares, parte da baixa da cidade, atravessa a “Brigada” e percorre a avenida de Moçambique até chegar ao bairro Zimpeto.

A Lei das PPP, no seu artigo 13 (regime jurídico de contratação de PPP), refere que “o regime jurídico geral de contratação de empreendimentos de PPP é o de concurso público, aplicando-se, subsidiariamente, as regras que regem as contratações públicas. No entanto, no seu nº 3, estabelece que “Em situações ponderosas e devidamente fundamentadas e, como medida de

---

último recurso sujeita à prévia autorização expressa do Governo, a contratação do empreendimento de PPP pode, excepcionalmente, assumir a forma de negociação e ajuste directo” Esta é a janela legal que é, abusivamente, usada pelos gestores públicos para a contratação de parcerias público – privadas sem concurso público.

É que a lei, assim como o decreto (regulamento) não definem as condições dentro das quais uma PPP deve ser sujeita à figura de ajuste directo, o que proporciona situações de abuso da mesma. Diz apenas que há ajuste directo “caso não apareça concorrente ou o vencedor desista de desenvolver a PPP, projecto de grande dimensão ou concessão empresarial”. Ora, todos os projectos acima referidos e este, em particular, foram adjudicados, directamente, mesmo havendo vários concorrentes preparados para apresentar propostas.



# CIP

Boa Governação, Transparência e Integridade

## FICHA TÉCNICA

**Director:** Adriano Nuvunga

**Equipa técnica do CIP:** Baltazar Fael; Fatima Mimbire; Lázaro Mabunda; Borges Nhamire; Stélio Bila; Edson Cortes; Jorge Matine; Bem Hur; Teles Ribeiro; Nelia Nhacume

**Layout & Montagem:** Nelton Gemo

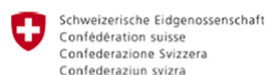
**Endereço:** Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354 r/c, Maputo - Moçambique

**Contactos:** Tel.: (+258) 21 492 335, Fax: (+258) 21 492 340, Cel: (+258) 82 301 6391, Caixa Postal: 3266,

E-mail: [cip@cip.org.mz](mailto:cip@cip.org.mz)

Website: <http://www.cip.org.mz>

## Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.



Department for  
International  
Development



Koninkrijk der Nederlanden



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY



SUÉCIA



Education for development



PROGRAMA DE AÇÕES PARA UMA  
GOVERNANÇA INCLUSIVA E RESPONSÁVEL

DANIDA



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO